

CONCLUSIONES

XI Encuentros Técnicos y VI Foro Tecnológico de los órganos de control externo (OCEX)

Oviedo, 18 y 19 de junio de 2015

GRUPO 1

Retos institucionales de los OCEX en la era de la estabilidad presupuestaria

1. La crisis económica ha hecho aún más necesario el papel del control externo. Mucho antes, los OCEX ya habían alertado de “facturas en el cajón”, defectos en contratación y personal, debilidades en el control interno, baja rendición de cuentas o uso desmedido de las subvenciones directas, por citar algunos ejemplos. Muchas de esas conclusiones y recomendaciones son hoy ensalzadas, pero ya estaban ahí. La ciudadanía ha vuelto la vista hacia los OCEX, aun con todos los fallos que hay que reconocer y corregir.
2. Los OCEX también han sido eficaces en la detección de prácticas irregulares y fraudulentas. Algunos casos de corrupción han tenido sus antecedentes en informes de fiscalización. Con todo, no son los OCEX los que tienen que perseguir el fraude y la corrupción, pervirtiendo de ese modo su función principal. Por supuesto, sí están obligados a colaborar con otras instancias administrativas y judiciales. Como en una “carrera de relevos”, los OCEX entregan el testigo cuando termina la fiscalización.
3. El legislador estatal ha sido desleal con los OCEX, tanto en la reforma constitucional de 2011 como en las leyes de estabilidad presupuestaria, transparencia, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal o Administración Local, entre otras. La estabilidad presupuestaria ha sido la envolvente de esas reformas pero, lejos de ser un fin en sí misma, ha de ser la vía hacia presupuestos públicos con sólidos ingresos estructurales y gastos sostenibles dirigidos a lograr resultados de la acción pública. Más allá de formulaciones generales, la estabilidad presupuestaria debe contemplar situaciones particulares muy diferentes.
4. El ‘Informe CORA’ iba encaminado a la supresión de los OCEX. Por desgracia, fue utilizado como base para la supresión de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, por cuya recuperación merece la pena elevar un tono.
5. Es vital insistir en que el deber de colaboración y de rendición de cuentas se cumpla por todas las entidades fiscalizadas. Por si no fuese suficiente así, los OCEX deben estar facultados y preparados para aplicar medidas coercitivas y sancionadoras. Asimismo, el gestor que se aleje de las recomendaciones debe explicar su actuación.
6. Los OCEX están obligados a trabajar con el Tribunal de Cuentas, en un marco de estrecha colaboración, sin sometimientos ni condicionamientos. Es ineludible una renovada legislación general de control externo que refuerce la coordinación y que defina un concepto de supremacía acorde a un Estado descentralizado. De igual modo, los OCEX deben seguir impulsando su cooperación en la Conferencia de Presidentes y la ASOCEX.
7. Es imprescindible reforzar el rol institucional de los OCEX, preservando su independencia y su autonomía funcional con respecto a instancias gubernamentales, parlamentarias o de otro tipo.

8. Los OCEX deben aplicarse en una mejora continua, despojándose de perversas inercias y de informes poco útiles o desfasados. Deben proscribir cualquier politización indebida y abrirse a la sociedad, difundiendo sus actuaciones y educando sobre la valiosa función que desempeñan en democracia. Porque, si importante es fiscalizar, no hay que olvidar que se hace para mejorar la gestión pública y la calidad de vida de las personas.

GRUPO 2

Fiscalización del sector público local tras el nuevo marco normativo

1. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, no consigue los objetivos perseguidos: no clarifica las competencias locales, no racionaliza la Administración Local y, con relación al refuerzo del control interno, habrá que esperar al Reglamento y a su aplicación práctica.
2. Existe una indeterminación de los supuestos y el contenido de los informes del artículo 7.4 de la LRBRL con respecto al ejercicio de competencias de las entidades locales. Las normativas autonómicas intentan mantener la situación precedente.
3. Con la finalidad de conseguir que las entidades locales rindan sus cuentas a las instituciones de control externo (ICEX: comprende los OCEX y el Tribunal de Cuentas), nuestro ordenamiento jurídico paulatinamente ha adoptado distintas soluciones con diferentes resultados. Por otro lado, la legislación de contratos del sector público debería habilitar a las ICEX para regular la documentación que las entidades públicas deben enviarles para poder fiscalizar aquellos contratos que superen los importes establecidos en la propia normativa contractual.
4. El recurso a las llamadas auditorías horizontales, con la finalidad de analizar uno o varios aspectos de gestión de las corporaciones locales o de los organismos o entidades de ellas dependientes, contribuye a reforzar la utilidad de las instituciones de control, ya que permite establecer recomendaciones y pautas comunes, facilitando el intercambio de buenas prácticas.
5. Allá dónde no exista, sería indispensable la extensión del control legal y económico-financiero por parte de los servicios municipales a sus sociedades dependientes, en garantía de una gestión societaria al servicio del interés público.
6. En el actual contexto de exigencia presupuestaria y demanda de transparencia y ética en la gestión pública, la introducción de la metodología de valoración de riesgos en la planificación y ejecución de los trabajos de la ICEX en el Sector Público local, debe constituir un principio esencial para dar respuesta adecuada a su misión principal, esto es, velar por la buena gestión de los fondos públicos.

GRUPO 3

Cuenta general de comunidades autónomas y universidades públicas

1. Se han tratado la fiscalización de las retribuciones en la universidad, el sistema de control de dichas instituciones, incidencias varias en la fiscalización del ámbito autonómico, diversos aspectos en materia de contratación administrativa y las relaciones entre auditores internos y externos.
2. Persisten dificultades en la fiscalización de las retribuciones en el ámbito universitario que requieren un incremento de su control.
3. Los fondos dedicados a la investigación, una vez asumidos por la universidad pública, son fondos públicos provengan del sector privado o del público.
4. Se precisa un aumento de la coordinación en la postura de los OCEX ante el archivo de actuaciones por parte del Tribunal de Cuentas en procesos de responsabilidad contable en fase de actuaciones previas.
5. Es necesaria una actualización de la normativa autonómica en materia económica, presupuestaria y contable.
6. Se constatan falta de control y dificultades de autogestión en los centros docentes no universitarios financiados con fondos públicos.
7. Hay una huida del Derecho Administrativo a través de entes dependientes y, por ello, es preciso avanzar en la fiscalización de encomiendas de gestión, desde la tramitación hasta su ejecución y control posterior.
8. Es necesaria una racionalización de la inversión pública acorde con la situación económica, documentando el estudio sobre las posibles alternativas de inversión para poder elegir la más eficiente, eficaz y económica.
9. Resulta ineludible estrechar las vías de comunicación entre auditores internos y externos para aprovechar sinergias.

GRUPO 4

Normativa contable pública y normas técnicas de auditoría

1. En los últimos años se han aprobado importantes instrucciones y normas, tanto en materia de contabilidad pública como de auditoría, con evidentes efectos sobre las fiscalizaciones de las ICEX.
2. Se han propuesto y sugerido algunas técnicas y experiencias prácticas de fiscalización relacionadas con los parques científico-tecnológicos andaluces, los peajes en sombra, la situación económica-financiera de las entidades locales y la implantación de su contabilidad analítica.
3. Existe una laguna normativa en cuanto al tratamiento que los entes públicos concedentes tienen que dar a los activos concesionales. Las ICEX debemos advertir esta deficiencia normativa en los informes de fiscalización e informar de los efectos que sobre los estados financieros de los entes públicos podría tener la aplicación

indirecta de la Orden EHA/3362/2010 que regula las normas específicas para las empresas concesionarias.

4. El elevado número de entidades dependientes de la administración autonómica existente, unido a la escasa práctica de la consolidación de cuentas, provocan una fragmentación de la información financiera que dificulta su fiscalización. Variables como la solvencia a corto plazo o el endeudamiento permiten conocer la posición económica del conjunto de entidades instrumentales autonómicas.
5. Los OCEX deberían adaptarse al cambio constante al cual está sometida la Administración Pública e implementar las tecnologías de la información (TI) en todos los ámbitos de su trabajo de fiscalización, prestando especial atención al archivo de los papeles de trabajo, su custodia y conservación.
6. La regulación contenida en la ISSAI-ES 200 referida a los “hechos posteriores” presenta dificultades de aplicación a los informes de las ICEX, debido al amplio espacio temporal que en muchos trabajos transcurre entre la fecha de los estados financieros y la fecha del informe de fiscalización.

Foro Tecnológico

1. Como resultado de la actual transformación digital de dos velocidades, la tecnología está creando una brecha cada vez más significativa entre las organizaciones que son capaces de aprovechar el gobierno corporativo de las TI y aquellas que, por inacción, se convierten en seguidoras digitales. Los OCEX, por tanto, tienen la necesidad de implementar el gobierno corporativo de TI, alineado con sus estrategias corporativas, como mecanismo para posicionarse como OCEX de referencia y, al mismo tiempo, como instituciones públicas ejemplarizantes sobre las que el resto de organizaciones del Sector Público podría mirar para mejorar su gestión y cumplir con las exigencias con el Esquema Nacional de Seguridad.
2. La oportunidad pasa, en primer lugar, por un cambio radical y disruptivo en torno a las TI, el cual debe ser liderado por los presidentes y consejeros de los OCEX. El gobierno corporativo de TI es, por tanto, parte de una dirección corporativa y de una cultura digital que, a través del liderazgo de sus responsables, debe adecuar lo antes posible la gobernanza y la organización de los OCEX, para hacer frente a la necesaria transformación digital e impedir la obsolescencia y el riesgo de desaparición por falta de adaptación de estas instituciones.
3. Una necesidad prioritaria es invertir tiempo en el análisis de los datos recibidos y construir los procedimientos informáticos que permiten procesarlos para obtener información, para lo cual es imprescindible disponer de equipos multidisciplinares de auditores y técnicos informáticos dentro de cada OCEX. Disponemos de herramientas, ahora hagamos uso de ellas y compartamos los proyectos desarrollados

4. Las ISSAI-ES obligan a las ICEX a adoptar un enfoque de auditoría basado en el análisis de riesgos (ABAR), incluido el riesgo de posibles fraudes. Este enfoque supone la consideración de riesgos y los correlativos controles. Muchos de los controles a revisar son controles automáticos, embebidos en las aplicaciones y en los sistemas y procedimientos que hacen posible su adecuado funcionamiento. Abordar la revisión de los controles automáticos es una necesidad que implica la utilización de metodología y técnicas propias de la auditoría de sistemas de información. Algunos de estos controles son tan relevantes que deberían revisarse en todas o en la mayoría de las fiscalizaciones.
5. La rendición de cuentas a través de medios telemáticos facilita obtener y tratar la información de manera más eficiente, rápida y segura, lo que redundaría en el buen hacer de los equipos de auditoría. La plataforma de rendición de cuentas de las entidades locales –que permite la rendición tanto de cuentas como de contratos– es el ejemplo de cómo se deben aunar esfuerzos para alcanzar objetivos comunes, sin olvidar que ya hay OCEX que han puesto en marcha la rendición de cuentas de las entidades dependientes.
6. Ha llegado el momento de iniciar un proyecto común para la explotación de la información, el cual incluya desde el análisis de datos hasta la presentación y difusión de resultados. Una metodología común por parte de los OCEX en la explotación de la información generaría, sin duda, sinergias positivas y evitaría al mismo tiempo ineficiencias innecesarias derivadas del tratamiento individualizado de la información.
7. Es necesario aprobar una política de gestión documental en todos los OCEX que garantice el ciclo de vida de la documentación electrónica, desde la captura hasta la custodia de la misma, permitiendo también el cumplimiento del Esquema Nacional de Interoperabilidad.
8. Todo este esfuerzo de informatización facilita el cumplimiento de las leyes de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, recordando que las comunidades autónomas deberían tener en funcionamiento en 2015 los bloques de transparencia y acceso a la información.
9. En el entorno actual, en el que la acción de los OCEX y de las organizaciones sujetas a su control dependen cada vez más de la utilización eficiente de la tecnología, es imprescindible que las actuaciones fiscalizadoras se lleven a cabo por equipos multidisciplinares que incorporen perfiles de auditores tecnológicos, auditores no tecnológicos y expertos informáticos en sus equipos de auditoría. Para asegurar que las nuevas tecnologías se implantan adecuadamente en el trabajo diario de los equipos de fiscalización, debe garantizarse la continuidad de estos Encuentros Técnicos y Foro Tecnológico, fomentando la presencia simultánea y la participación de los expertos y auditores de perfil tecnológico y no tecnológico, así como de los responsables de los OCEX.