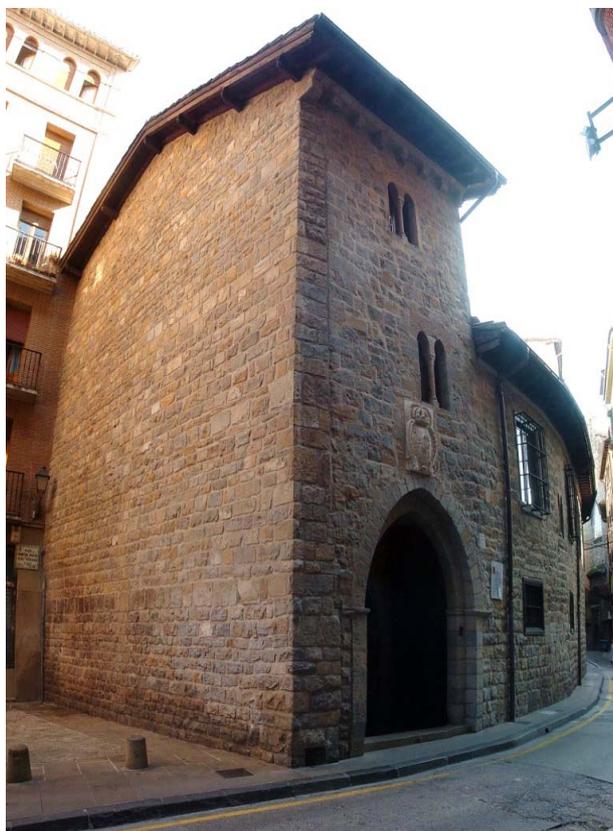


# IX Encuentros Técnicos de Instituciones de Control Externo **Kanpo Fiskalizazio** **Erakundeen Topaketa Teknikoak**

## CONCLUSIONES

Pamplona / Iruña  
26 y 27 de octubre de 2011 / 2011ko urriaren 26 eta 27an



# Índice

Programa de los IX Encuentros Técnicos .....	1
Presentación por Helio Robleda Cabezas, presidente de la Cámara de Comptos de Navarra .....	2
Conclusiones (*):	
Grupo 1: Fiscalización de la gestión socio-sanitaria .....	5
Grupo 2: Fiscalización de la Gestión Educativa y de Universidades.....	9
Grupo 3: Los riesgos de la fiscalización en época de crisis económica.....	12
Grupo 4: Fiscalización de la gestión de las entidades locales.....	18
Grupo 5: Cómo mejorar la realización del trabajo fiscalizador y de los informes .....	24
Grupo 6: El contenido jurídico de los informes de fiscalización. ....	28
Relación de instituciones representadas en los IX Encuentros Técnicos.....	36
Relación de asistentes a los IX Encuentros Técnicos .....	37

## Programa de los IX Encuentros Técnicos

# IX

## Encuentros Técnicos de Instituciones de Control Externo Kanpo Fiskalizazio Erakundeen Topaketa Teknikoa

### 26 Y 27 DE OCTUBRE DE 2011

**Lugar** Sede del Instituto Navarro de Administración Pública (INAP).  
Calle Navarrería, 39 Pamplona/Iruña

## PROGRAMA

Miércoles 26

**8h** Recepción de asistentes y entrega de documentación.

**8,30h** Apertura de los IX Encuentros Técnicos por Presidentes del Parlamento de Navarra y de la Cámara de Comptos.

**10 - 11,30h** Primera sesión de trabajo en grupos.

**11,30h** Descanso y café

**12 - 14,30h** Segunda sesión de trabajo en grupos.

**14,45h** Comida en el Hotel Puerta del Camino (Calle Dos de Mayo, 4)

Jueves 27

**8 - 10,30h** Tercera sesión de trabajo en grupos.

**10,30h** Descanso y café.

**11 - 12,15h** Cuarta sesión de trabajo plenaria, sobre exposición de experiencias novedosas y relevantes de trabajos de las Instituciones de control externo.

**12,15 - 13,15h** Sesión plenaria de exposición, por parte de los moderadores, del trabajo realizado en los grupos.

**13,15 - 14,15h** Conferencia de Clausura a cargo de Koldo Sarabraga, consultor experto en organización.

**14,30h** Cierre de los IX Encuentros Técnicos.

## GRUPOS DE TRABAJO

- 1 - Fiscalización de la gestión socio-sanitaria
- 2 - Fiscalización de la gestión educativa y de universidades
- 3 - Los riesgos de la fiscalización en época de crisis económica
- 4 - Fiscalización de la gestión de entidades locales
- 5 - ¿Cómo mejorar la realización del trabajo fiscalizador y de los Informes?
- 6 - El contenido jurídico de los Informes de fiscalización

*(La organización ha establecido un número máximo de 25 participantes en cada grupo. Se dará preferencia a los participantes que presenten comunicaciones sobre los temas analizados).*

## Presentación: Helio Robleda Cabezas, Presidente de la Cámara de Comptos de Navarra



Acto de apertura de los IX Encuentros Técnicos de los órganos de control externo, a cargo de Alberto Catalán Higuera, presidente del Parlamento de Navarra y de Helio Robleda Cabezas, presidente de la Cámara de Comptos de Navarra.

La Cámara de Comptos de Navarra organizó, en Pamplona, los días 26 y 27 de Octubre 2011, los IX Encuentros Técnicos de Instituciones de Control Externo retomando así la tradición, desde hace 25 años, de celebrar estos foros de debate con un formato que permite a los participantes intervenir activamente en los grupos de trabajo sobre temas de actualidad y de gran preocupación en el ámbito de la Auditoría del Sector Público.

Sin duda, el número de inscritos así como el interés por los temas debatidos en estos encuentros superaron las expectativas más optimistas de participación, por lo que deseo dejar constancia del agradecimiento de la Cámara de Comptos y el mío propio a todos los asistentes tanto por el esfuerzo realizado por acudir a Pamplona, como por el alto grado de participación en los debates que tuvieron lugar en los diferentes grupos de trabajo.

Estos encuentros son un foro imprescindible que debe celebrarse de forma periódica para poner en común nuestros conocimientos y experiencias con el objeto de mejorar la calidad de nuestras auditorías. De ahí mi compromiso personal de proponer a la Conferencia de Presidentes de Órganos de Control Externo, de igual modo que lo hice para volver a retomarlos, que este foro tenga lugar con una periodicidad no superior a los dos años y que no más allá de Octubre 2013 se celebren los X Encuentros Técnicos.

A continuación, se recogen las conclusiones alcanzadas cuya redacción es fruto del esfuerzo realizado por los coordinadores y secretarios de cada uno de los grupos de trabajo en plasmar el debate producido en el seno de los citados grupos, gracias a las aportaciones de los asistentes.

Deseo finalizar la presentación de esta publicación agradeciendo a todas las personas que forman el equipo de la Cámara de Comptos, con las que comparto el trabajo diario, la entrega y especial cariño con los que hicieron posible que los IX Encuentros fueran un éxito rotundo.

## CONCLUSIONES (\*)



Presentación de las conclusiones de los IX Encuentros Técnicos, por parte de los moderadores de los grupos de trabajo. De pie, Luis Ordoki Urdazi, secretario general de la Cámara de Comptos de Navarra; sentados, de izquierda a derecha, Jesús Muruzabal Lerga, auditor de la Cámara de Comptos de Navarra; José Luis Ezquerro Royo, letrado de la Cámara de Comptos de Navarra; M<sup>a</sup> Eugenia Zugaza Salazar, auditora del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas; M<sup>a</sup> Asunción Olaechea Estanga, auditora de la Cámara de Comptos de Navarra; Miguel Olivas Arroyo, auditor de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana; Ignacio Cabeza Del Salvador, auditor de la Cámara de Comptos de Navarra.

*(\*) NOTA: Las conclusiones que se recogen a continuación reflejan el contenido del debate y contraste de opiniones que tuvo lugar en los diferentes grupos de trabajo de los IX Encuentros Técnicos por parte de los asistentes a cada uno de ellos, sin que deban ser necesariamente asumidas y compartidas por las instituciones a las que pertenecen, ni por la Cámara de Comptos de Navarra como organizadora de los mismos.*

## Grupo 1: “Fiscalización de la Gestión Socio-Sanitaria”

En este grupo de trabajo participaron 21 personas pertenecientes a los Órganos de Control Externo de Aragón, Andalucía, Asturias, Catalunya, Castilla y León, Illes Balears, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia. En él se debatieron y analizaron deficiencias, así como aspectos de mejora en el ámbito sanitario y de servicios sociales, sobre la base de las comunicaciones presentadas y las fiscalizaciones realizadas por los Órganos de Control Externo.



Deliberaciones del grupo de trabajo nº 1 sobre fiscalización de la gestión socio-sanitaria, moderado por la auditora de la Cámara de Comptos de Navarra Asunción Olaechea Estanga.

***Las principales conclusiones adoptadas fueron:***

1.1.- En el contexto actual de crisis, con significativos recortes presupuestarios que afectan también a la sanidad y los servicios sociales, y que los poderes públicos los presentan como inevitables y necesarios para afrontar la crisis económica, es prioritario analizar la eficiencia, economía y eficacia de las políticas sanitarias y sociales. Por tanto, desde los órganos de control externo debemos evaluar la gestión sanitaria y social, identificar las ineficiencias y recomendar mejoras que contribuyan a generar ahorros, manteniendo la calidad de las prestaciones. Al efecto debe potenciarse la realización de auditorías operativas.

1.2.- Tanto la sanidad como los servicios sociales son áreas complejas, con gran especificidad técnica que dificulta su evaluación. A la hora de abordar su fiscalización los órganos de control externo se encuentran con problemas para obtener información no estrictamente económica, recelos iniciales de los facultativos y diferencias entre los datos facilitados por distintos órganos o gestores que hacen necesaria la debida conciliación de la información previamente a la fiscalización. Todos estos problemas ralentizan el trabajo. Es imprescindible una programación y planificación muy rigurosa del trabajo.

**ÁMBITO SANITARIO**

1.3.- El presupuesto no es un instrumento de gestión en el área de sanidad, los créditos presupuestarios no son suficientes para atender el gasto sanitario y no se conoce la cuantía cierta del déficit sanitario. Debe aflorar y cuantificarse el déficit y la deuda sanitaria.

1.4.-Listas de espera: las medidas legislativas aprobadas por las distintas comunidades autónomas para garantizar la atención sanitaria en unos plazos máximos deben incorporar una estimación del gasto que las mismas suponen debido a los recursos, tanto profesionales como materiales, que implica su aplicación efectiva. Así mismo, deben cumplirse los plazos establecidos para la atención al paciente y, en caso contrario, garantizar la atención en un centro privado actuando de oficio la Administración, sin que sea el paciente quien tramite dicho derecho.

Debemos analizar cómo se construyen, cómo se gestionan, qué información se da sobre las listas y la efectividad y eficiencia de las medidas implantadas para atender a los pacientes en lista de espera.

1.5.- Horas extraordinarias para atender listas de espera: los órganos responsables de la gestión sanitaria deben evaluar la efectividad de la realización de las horas extraordinarias sobre la reducción de las listas de espera y controlar que la realización de actividad extraordinaria no incida en una disminución de la actividad ordinaria de los facultativos. Debe analizarse la organización de los recursos humanos y la posibi-

lidad de implantar otras alternativas tales como turnos por la tarde como jornada ordinaria.

1.6.- Conciertos sanitarios: en algunas comunidades autónomas supone un porcentaje importante del gasto sanitario y se han convertido en una medida estructural frente al carácter coyuntural y complementario que debieran tener. Debe justificarse la necesidad de concertar con centros privados la atención sanitaria, acreditar previamente la optimización de los recursos públicos y evaluar las distintas alternativas de prestación de atención sanitaria.

Así mismo, deben analizarse los criterios de derivación, comprobar que se prioriza la atención en los distintos centros públicos antes de derivar, controlar la facturación de los centros concertados y evaluar la calidad de los servicios prestados por los centros privados.

Es fundamental que esté implantada la inspección médica de los servicios prestados por los centros concertados, a fin de evaluar la calidad y racionalidad de los mismos.

1.7.- El gasto farmacéutico es uno de los gastos que no se imputa en su totalidad al presupuesto del ejercicio y en el que se personifica la deuda y el desplazamiento del gasto. Los poderes públicos deben implantar medidas para el uso racional de los medicamentos; si bien en este sentido se están produciendo algunas actuaciones tales como la prescripción facultativa por principio activo, es necesario un mayor control del gasto farmacéutico hospitalario.

1.8.- Externalización de servicios. Frente a la práctica que se está implantando de que los entes públicos externalicen los servicios con el argumento de abaratar costes de la prestación, es necesario evaluar las alternativas de prestar el servicio con medios propios y con medios ajenos. También es necesario que los gestores controlen y supervisen el cumplimiento de los contratos con terceros.

1.9.- Políticas de sustitución de personal. Es significativo el gasto que suponen las contrataciones para sustituir ausencias de personal. Los órganos gestores deben tomar medidas para controlar e incidir sobre las causas que motivan la sustitución.

1.10.- Analizar las estructuras organizativas implantadas para la gestión de la sanidad a fin de mejorar la organización de los distintos servicios sanitarios, buscando aquellos modelos organizativos que sean más eficientes y eficaces.

1.11.- Aunque los ingresos en el ámbito sanitario no son significativos en relación con el gasto, son recursos que no se están exigiendo en toda su potencialidad. Así, deben tenerse en cuenta la posibilidad de captar ingresos facturando por accidentes, trabajos de investigación y explotación de cafeterías, comedores y máquinas expendedoras, entre otros.

## **DEPENDENCIA**

1.12.- Deben analizarse las medidas organizativas implantadas para gestionar las ayudas a la dependencia y su incidencia en la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas.

1.13.- Mejorar el acceso de los afectados a la información.

1.14.- Los poderes públicos deben afrontar el déficit en la formación de los evaluadores de la dependencia.

1.15.- Implantar medidas para gestionar de forma eficiente las listas de espera para el acceso a las prestaciones.

1.16.- Abordar y hacer efectiva la financiación de la dependencia. No se ha definido un sistema de costes homogéneo en el Estado que permita calcular el coste de los servicios de dependencia, estableciendo como la base del coste la contribución de las distintas Administraciones implicadas en su financiación.

## Grupo 2: “Fiscalización de la Gestión Educativa y de Universidades”

En este grupo de trabajo participaron 19 personas pertenecientes a los Órganos de Control Externo de Asturias, Canarias, Catalunya, Castilla y León, Illes Balears, Navarra y Madrid, al Tribunal de Cuentas y a la Universidad de la Laguna, Universidad Pública de Navarra y Universidad de Vigo. El trabajo se dividió en dos partes: enseñanza no universitaria y enseñanza universitaria



Deliberaciones del grupo de trabajo nº 2 sobre fiscalización de la gestión educativa y de universidades, moderado por el auditor de la Cámara de Comptos de Navarra Jesús Muruzabal Lerga.

***Las conclusiones del grupo de trabajo son las siguientes:***

2.1.- Se constató la necesidad de que los trabajos en el área de la educación aborden aspectos de la gestión, ya que la auditoría de regularidad es necesaria pero no suficiente para valorar la actividad realizada.

2.2.- La ausencia de contabilidad de costes o de sistemas alternativos no favorece la adecuada gestión y dificulta el posterior control.

2.3.- En la enseñanza obligatoria, la ausencia de un sistema de costes dificulta el establecimiento de un importe del módulo adecuado para garantizar la enseñanza gratuita. De los trabajos realizados se desprende que, en general, el importe del módulo no compensa la totalidad de los gastos y, en muchos casos, los centros concertados recurren a financiación adicional.

2.4.- En el caso del primer ciclo de educación infantil (0-3 años), educación no obligatoria, se han constatado diferencias que se producen en los costes en función de los diferentes modos de gestión.

2.5.- Disponer de un sistema de objetivos e indicadores medibles favorece tanto la gestión como su control.

2.6.- Ante la importancia de la tecnología para el intercambio de información, se apunta la necesidad de contar con un plan de implantación de los sistemas de información y la influencia del factor humano en su desarrollo.

2.7.- El modelo de organización universitaria, con gran cantidad de órganos de dirección y escaso margen de maniobra, no es el más adecuado para una gestión con necesidades cambiantes y que se sujete a los principios de economía, eficiencia y eficacia.

2.8.- Se constata la existencia de puntos de colisión entre la tutela financiera de las CCAA y la autonomía universitaria: contratación de personal, autorización de los gastos de personal, suficiencia de las subvenciones, importe de las tasas académicas, etc.

2.9.- Se considera necesario modificar en la normativa el concepto de qué se entiende por ente instrumental de la Universidad, con el fin de que se consoliden todas las entidades sobre las que la universidad tenga una posición dominante, con independencia de su naturaleza jurídica. Para ello resulta imprescindible emitir normas que obliguen a las universidades públicas a consolidar sus cuentas anuales con las de todas aquellas entidades dependientes con las que conforma una unidad de decisión, ya que de esta forma las cuentas consolidadas ofrecerían una información más válida y representativa del conjunto.

En este sentido, debe tenerse presente la creación de fundaciones o de otro tipo de entes de carácter privado y, mientras no consoliden, la necesidad de disponer de información de las mismas.

2.10.- Aunque siempre debe tenderse a obtener nuevas fuentes de recursos, en épocas de crisis como la actual parece más evidente esta necesidad. Por ello, junto a la política de reducción de costes debe incidirse en la de aumento de ingresos, como los procedentes de patrocinios, investigación, etc.

2.11.- La aprobación de la Ley de la Ciencia, que va a permitir eliminar muchas de las trabas que aducían los investigadores, ofrece la oportunidad de debatir sobre la propiedad de las investigaciones, que se realizan en gran medida en el horario laboral. Definir, en definitiva, si dichas investigaciones pertenecen al investigador o a la universidad.

2.12.- Se analizaron ejemplos de informes en los que se trabajó con indicadores, que permiten comparaciones en el tiempo o con otras entidades, como:

- a) Créditos matriculados o impartidos / PDI equivalente
- b) Matriculaciones por asignatura
- c) Porcentaje de aprobados sobre matriculados
- d) Análisis de carga lectiva real del profesorado, etc.

Dicho análisis confirmó la necesidad de disponer de indicadores comparables tanto para la gestión como para la fiscalización.

2.13.- Por su significación se constató la necesidad de un adecuado control de los gastos de personal y del establecimiento de plantillas docentes en las que las diferentes figuras laborales se utilicen para lo que fueron establecidas.

2.14.- Se analizó el efecto real de las fiscalizaciones realizadas en el mundo educativo, observándose que, en general, la sociedad (como destinatario último de los informes) no es exigente con los resultados de las auditorías.

2.15.- Se coincidió en la importancia de la educación en el futuro de una sociedad que debe competir en un mundo globalizado en el que los costes salariales más bajos de otras zonas del planeta nos obligan a avanzar en nuevos productos, métodos, tecnología, diseño, etc.

## Grupo 3: “Los riesgos de la fiscalización en época de crisis económica”

En este grupo de trabajo participaron 32 personas pertenecientes a los Órganos de Control Externo de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Catalunya, Castilla y León, Galicia, Illes Balears, Navarra, Madrid, País Vasco y Valencia; al Tribunal de Cuentas, al Ayuntamiento de Berriozar y a la firma de auditoría Betean.



Deliberaciones del grupo de trabajo nº 3 sobre la fiscalización en época de crisis económica, moderado por el auditor de la Cámara de Comptos de Navarra Ignacio Cabeza Del Salvador.

La actual situación de crisis económica y financiera, que está afectando a la sociedad española y que está impactando de manera relevante sobre las cuentas de nuestras administraciones públicas, exige de las Instituciones Públicas de Control Externo (ICEEx) una respuesta oportuna y adecuada al objeto de que los parlamentos y los ciudadanos conozcan la situación real financiera de dichas administraciones, el grado de cumplimiento de sus compromisos de estabilidad presupuestaria, el coste del conjunto de ayudas y estímulos fiscales concedidas por las mismas y sus efectos o impacto real en la economía y en la sociedad.

**En esta línea, el Grupo de Trabajo nº 3 de los IX Encuentros Técnicos ha concluido lo siguiente:**

***a) Fiscalización de la deuda y el déficit público***

3.1.- La fiscalización del déficit y del endeudamiento público constituye uno de los objetivos esenciales de las Instituciones de Control Externo en esta coyuntura económica y debe enmarcarse dentro de sus trabajos de verificación sobre el cumplimiento estricto del principio, ya Constitucional, de la Estabilidad Presupuestaria.

3.2.- Dichos trabajos exigen:

- a) Una delimitación clara del perímetro de consolidación del sector público a que se refiera el trabajo.
- b) Un análisis y contraste de la información que sobre ajustes del déficit y endeudamiento se reciba de los órganos públicos responsables (IGAE, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística).

3.3.- Los informes de fiscalización deben reflejar de una manera clara, rigurosa, contundente y “*valiente*” una opinión sobre el grado de cumplimiento de los requisitos de estabilidad presupuestaria por la entidad auditada. Esta opinión podrá plasmarse en un apartado específico del informe.

3.4.- La anterior opinión se emitirá, además, con oportunidad temporal, al objeto de permitir a los gestores y a los parlamentos la adopción, en su caso, de las medidas correctoras oportunas.

3.5.- El auditor, en estos trabajos, debe identificar desde la fase de planificación los nuevos riesgos derivados de la crisis económica que puedan afectar a las cuentas de las entidades públicas auditadas y a sus resultados, diseñando los procedimientos de auditoría necesarios para responder a dichos riesgos. Igualmente deberá contrastarse, a la vista de los anteriores riesgos, los parámetros que cuantifican la importancia relativa en la emisión del informe, así como prestar una especial atención a las incertidumbres que puedan plantearse.

3.6.- La estabilidad presupuestaria afecta a todas las fases del presupuesto, desde su elaboración hasta su ejecución y liquidación final; en consecuencia, la fiscalización efectuada analizará su aplicación en la totalidad de las fases. Esta revisión alcanzará también la idoneidad de las previsiones iniciales de gastos e ingresos que contiene los presupuestos y su soporte justificativo.

3.7.- Una adecuada delimitación del perímetro del Sector Público analizado exigiría, en determinados casos, una modificación urgente de las normas reguladoras de los OCEX al objeto de que se contemplen en su ámbito de actuación, de acuerdo con la normativa europea, todos los entes susceptibles de incidir en la determinación del déficit y del endeudamiento público.

3.8.- La divergencia de criterios entre la Contabilidad Pública y la Contabilidad Nacional constituye una dificultad para el trabajo de fiscalización. No obstante, el trabajo no debe limitarse a aceptar los ajustes propuestos al resultado presupuestario por los órganos competentes, sino que debe analizar su razonabilidad para poder cuantificar adecuadamente la necesidad o capacidad de financiación de la administración pública fiscalizada. Ello exige disponer y analizar la información adicional que suministran dichos órganos a los gestores.

3.9.- En época de dificultades financieras, la contabilidad creativa y la ingeniería financiera pueden ser instrumentos utilizados por los gestores de las administraciones públicas para “maquillar” sus resultados. Por ello, deben reforzarse los procedimientos alternativos y/o complementarios de auditoría para detectar esas posibles alteraciones o manipulaciones de la información contable. En este sentido, constituyen áreas de especial riesgo tanto el análisis y cuantificación del gasto público soportado en facturas no tramitadas ni reflejadas contablemente como los deslizamientos de gastos a ejercicios futuros.

3.10.- Es preciso revisar la naturaleza de cierto tipo de endeudamiento catalogado inicialmente como comercial y obtenido mediante fórmulas novedosas financieras, para concluir si debiera computar o no dentro del nivel de endeudamiento de la entidad a efectos de la estabilidad presupuestaria.

3.11.- El incumplimiento de los plazos legales de pago a los proveedores constituirá, cuando su importancia cuantitativa así lo requiera, una salvedad en la opinión sobre el grado de cumplimiento del principio de legalidad.

3.12.- Las inversiones relevantes que acometa la entidad deben ir acompañadas de los pertinentes planes de viabilidad económica, los cuales serán objeto de análisis por los OCEX al objeto de verificar la razonabilidad de las hipótesis que los sustentan y sus efectos sobre el déficit y el endeudamiento.

3.13.- Sobre las actuaciones derivadas de la colaboración público-privada, las memorias contables de las entidades aportarán la información suficiente sobre los riesgos asumidos, el coste real de la infraestructura, su financiación, criterios contables de registro aplicados y, en su caso, repercusión en el déficit y endeudamiento de la entidad.

3.14.- Debe efectuarse un trabajo específico sobre los planes de reequilibrio financiero, cuyo alcance contemplará tanto la consistencia en su elaboración y diseño como sus mecanismos de seguimiento y control y el resultado o grado de cumplimiento alcanzado. En definitiva, pronunciarse sobre la viabilidad financiera de la entidad fiscalizada y su sujeción a la disciplina presupuestaria.

3.15.- Con independencia de las responsabilidades jurídicas ya contempladas en la vigente normativa, los poderes públicos podrían regular una responsabilidad específica para los gestores que incumplen de forma manifiesta el principio de estabilidad presupuestaria.

***b) Fiscalización de los ajustes a los presupuestos y de los planes anticrisis***

3.16.- Pronunciarse sobre estas cuestiones constituye un compromiso y una exigencia para las ICEx, que deben incluirlo en sus programas de actuación.

3.17.- Pero, además, este pronunciamiento debe hacerse con la máxima oportunidad temporal para que sus informes resulten verdaderamente eficaces.

3.18.- Sobre los ajustes presupuestarios, se analizará la razonabilidad y soporte justificativo de tales medidas y su incidencia real sobre el déficit presupuestario.

3.19.- En los planes anticrisis, los trabajos de fiscalización contemplarán el siguiente alcance:

- a) Génesis del plan: justificación de su necesidad, estudio de fórmulas alternativas, objetivos claros y medibles, costes previstos, mecanismos de seguimiento y destinatarios.
- b) Eficacia alcanzada con su aplicación y análisis, en su caso, de las causas que han impedido alcanzar los objetivos previstos.
- c) Coste real en su materialización y su efecto sobre el déficit y el endeudamiento público.
- d) Impacto derivado de su aplicación en los colectivos o sectores beneficiados.

3.20.- Debe analizarse la razonabilidad de las memorias económicas que acompañan a las normativas reguladoras de cada una de las ayudas y estímulos fiscales, al objeto de verificar la idoneidad de sus previsiones tanto sobre el déficit y endeudamiento público como sobre la economía y la sociedad.

3.21.- En la actualidad, están proliferando los planes de racionalización del sector instrumental de nuestras administraciones públicas. Las ICEx deben efectuar un análisis de su diseño, coste, incidencia prevista sobre el déficit y endeudamiento, mecanismos de control y seguimiento e impacto final de los mismos. En definitiva, verificar la necesidad y utilidad de las diversas unidades instrumentales y cuantificar el ahorro efectivo generado por dichos planes.

3.22.- Deben potenciarse los trabajos dirigidos a verificar:

- a) Una revisión sistemática y rigurosa de las políticas de gasto, analizando, fundamentalmente, su necesidad y efectos.
- b) La política de lucha contra el fraude fiscal y sus resultados efectivos.
- c) Una revisión de los beneficios fiscales, su impacto y su adecuación a la actual situación.
- d) Los riesgos financieros derivados de los avales y préstamos concedidos por el sector público al sector productivo.

3.23.- La magnitud de la actual crisis económica exige la colaboración del conjunto de las ICEx en trabajos de naturaleza horizontal al objeto de verificar la idoneidad de determinadas políticas anticrisis en todo el territorio nacional.

### ***c) Papel de las Instituciones de Control Externo ante la crisis económica***

3.24.- Con carácter general, los asistentes al Grupo concluyen que nuestras instituciones no han respondido con la suficiente celeridad y oportunidad en sus trabajos a la hora de analizar la incidencia de la crisis económica en las cuentas del sector público.

3.25.- Además, sus informes no siempre manifiestan de forma clara y contundente una opinión sobre la situación financiera de la entidad auditada y sus proyecciones futuras.

3.26.- Igualmente, se requiere que los informes se emitan dentro de un margen razonable de tiempo –sin perder calidad técnica–, para que sean realmente útiles a los parlamentos y a la sociedad en su conjunto. A este respecto, el adelanto en la fecha contable de cierre de las entidades fiscalizadas, por ejemplo al 31 de marzo, puede constituir un primer paso para ganar en oportunidad los informes de fiscalización.

3.27.- La actual situación demanda a las ICEx un replanteamiento en la determinación de los objetivos de fiscalización contemplados en sus programas de actuación al objeto de incluir en los mismos las nuevas áreas de mayor riesgo, en detrimento, en su caso, de alguna de las áreas tradicionales de revisión. En definitiva, ante nuevas situaciones, nuevos retos y nuevas prioridades en el control externo.

3.28.- En esta línea, las ICEx deben hacer un esfuerzo para incluir en sus trabajos un análisis sobre la gestión desarrollada por los responsables de las entidades fiscalizadas, concluyendo sobre su grado de eficacia y eficiencia alcanzado y su sometimiento a la disciplina presupuestaria.

## Grupo 4: Fiscalización de la gestión de las entidades locales

En este grupo de trabajo participaron 31 personas pertenecientes a los Órganos de Control Externo de Andalucía, Asturias, Canarias, Catalunya, Castilla y León, Galicia, Illes Balears, Navarra, Madrid, País Vasco y Valencia, al Tribunal de Cuentas, al Gobierno de Navarra, a la Federación Navarra de Municipios y Concejos, al Ayuntamiento de Tafalla y a las firmas privadas de auditoría Betean, PWC y ATD.



Deliberaciones del grupo de trabajo nº 4 sobre fiscalización de la gestión de las entidades locales, moderado por el auditor de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana Miguel Olivas Arroyo.

**Conclusiones:**

4.1.- El trabajo realizado en el grupo se ha basado fundamentalmente en las 12 comunicaciones presentadas, que han girado básicamente sobre los cuatro sub-temas siguientes:

1. Fiscalización del urbanismo.
2. Gestión y presupuestación. Aprobación de los presupuestos. Rendición de cuentas. Esfuerzo fiscal y resultado presupuestario.
3. Petición de información a las entidades locales por parte de diversos entes fiscalizadores.
4. Otros aspectos: Subvenciones del Fondo Estatal de Inversión Local (Plan E) y Tendencias internacionales en las auditorías de las entidades locales.

4.2.- Las comunicaciones presentadas relacionadas con el sub-tema 1 han sido las siguientes:

- a) La fiscalización de los patrimonios municipales de suelo (PMS). Experiencia de Canarias.
- b) Fiscalización de la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo. Castilla y León.
- c) Fiscalización del programa presupuestario de urbanismo. El Planeamiento Urbanístico en Galicia.
- d) Fiscalización de la gestión urbanística del Ayto. de Seseña (Toledo).

4.3.- Las conclusiones son las siguientes:

- La proliferación normativa, tanto estatal como autonómica, ha generado cierta inseguridad jurídica.
- No suele existir acuerdo expreso de constitución del PMS lo que dificulta su seguimiento. No hay un inventario actualizado y completo del mismo.
- No está coordinada la contabilidad y el inventario y se suelen producir operaciones relacionadas con el PMS que no tienen reflejo contable.
- Los destinos de los bienes y recursos del PMS han sido muy diversos debido a que la legislación autonómica ha sido de carácter expansiva ya que incluye entre los mismos “otros fines de interés social”, que al ser un concepto tan indeterminado, puede provocar que el destino dado a los bienes sea mayoritariamente la ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, siendo residual su aplicación a la construcción de viviendas protegidas o de servir como instrumento de intervención en el mercado del suelo.

- Los plazos de la elaboración de los PGOU se alargan excesivamente en el tiempo y se les prorrogan las subvenciones para financiar dicha elaboración. Las Administraciones deben realizar el seguimiento de las subvenciones que otorgan y resolver las mismas cuando no se cumplen los plazos.
- Desde el punto de vista de la gestión, se propone una modificación de la normativa para que los órganos de control de la entidad local (intervención) puedan revisar y analizar los convenios por aprovechamiento, ya que suponen una cantidad importante de recursos monetarios.

4.4.- Las comunicaciones presentadas relacionadas con el sub-tema 2 han sido las siguientes:

- a) Viabilidad de las entidades locales y racionalidad del gasto.
- b) La tardía aprobación de los presupuestos locales: Consecuencias para su ejecución, liquidación y control.
- c) Esfuerzo fiscal y resultado presupuestario.
- d) El diagnóstico de la situación económico-financiera de una entidad local: una propuesta de programa.

4.5.-Las conclusiones son las siguientes:

- Reorganización territorial para prestar los servicios con mayor eficacia y menor coste (economías de escala). Se comenta la tendencia internacional hacia un menor número de entidades locales (Dinamarca, por ejemplo, no tiene entidades locales de menos de 20.000 habitantes).
- Utilización del presupuesto como instrumento de gestión. La experiencia general es que la elaboración del presupuesto no se trabaja adecuadamente, sino que se tiende a copiarlo de un ejercicio a otro. Otro problema es que según los datos del Tribunal de Cuentas de España, sólo el 10% de entidades locales aprueba el presupuesto en plazo (no están incluidos en estos datos la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra).
- De hecho, los participantes de tribunales de cuentas de estas dos Comunidades difieren de la opinión general y dicen que en Navarra y País Vasco los porcentajes de aprobación fuera de plazo son mucho menores y que sí se utiliza el presupuesto como instrumento de gestión en general.
- Otra opinión es que si desde el servicio de asesoramiento a entidades locales de las CCAA se coopera con los Ayuntamientos, estos por regla general funcionan bien. Por tanto se debe impulsar desde este servicio la mejora del funcionamiento de las entidades locales mediante el apoyo necesario.

- La cuenta de “Acreedores pendientes de aplicación al presupuesto” de la contabilidad patrimonial no debe sustituir de forma habitual a la imputación de la transacción al presupuesto, sino que su utilización debe ser complementaria para partidas puntuales. Uno de los motivos principales de esta práctica es la gran cantidad de facturas derivadas de gastos realizados sin consignación presupuestaria.
- A las entidades locales se les aplica una normativa contable-presupuestaria muy amplia y estricta, más que la de las comunidades autónomas, cuando los medios de los que disponen son bastantes más escasos.
- La aprobación en plazo del presupuesto debe valorarse como una manifestación de buena gestión y como tal debe promoverse debido a que, además de evitar el complejo proceso de la prórroga, y los riesgos de inestabilidad presupuestaria, mejora los datos de la ejecución tanto de gastos como de ingresos.
- Las CCAA deben tomar medidas para obligar a las entidades locales a rendir cuentas, que también se rinden con mucho retraso por regla general. Por ejemplo, condicionar la obtención de subvención a la presentación de cuentas.
- La no existencia de normalización tributaria en las entidades locales supone que entidades locales estén obteniendo ingresos tributarios inferiores a la media del tramo en el que se sitúan. Una consecuencia de ello es la correlación directa que existe entre un resultado presupuestario negativo y un esfuerzo fiscal inferior a la media del tramo correspondiente.
- En relación con la realización de proyecciones estandarizadas para poder estimar los escenarios futuros de la situación de la tesorería de una entidad local, se considera que estas proyecciones son difíciles de realizar dado que se depende significativamente de subvenciones externas que no se conocen en cuantía y en tiempo. Se opina también, al respecto, que la realización de estas estimaciones o proyecciones no son competencia de las ICEX.

4.6.-Las comunicaciones presentadas relacionadas con el sub-tema 3 han sido las siguientes:

- a) Petición de información a las entidades locales. Generalitat de Cataluña.
- b) Análisis de los expedientes de contratación remitidos a la Sindicatura por las entidades públicas locales. Comunidad Valenciana.

4.7.- Las conclusiones son:

- Las entidades locales envían de forma obligatoria mucha información a diferentes administraciones y ésta es duplicada o triplicada en algunos casos. Es necesario coordinarse entre los receptores para evitar éstos envíos repetitivos.

- Los entes receptores tienen en ocasiones más de un registro que recoge la misma información, aunque ésta nunca coincide y, por tanto, crea inseguridad, es decir, no se sabe qué base de datos es la fiable o si hay alguna que lo sea.
- Se pone de manifiesto la problemática de diferentes organizaciones dependientes o no de otros entes (Consortios, Fundaciones, etc...) que en ocasiones no se sabe dónde encajan (locales, autonómicas, estatales). La normativa al respecto es tan extensa que no siempre queda claro dónde se encuadran estos entes y quién tiene la competencia para auditarlos.
- Si el auditor dispone de dos fuentes distintas de información de contratos de una entidad local, la que se le remite por disposición legal, y la que solicita como consecuencia de la realización de la fiscalización de la contratación, habrá que cotejar ambas fuentes para ver las diferencias y realizar los ajustes. Se debe conseguir un único registro pero con la garantía de que sea íntegro.

4.8.- Las comunicaciones presentadas relacionadas con el sub-tema 4 han sido las siguientes:

- a) Tendencia internacional de la auditoría de las entidades locales.
- b) Subvenciones del Fondo Estatal de Inversión Local (Plan E).

Las conclusiones alcanzadas son:

- La fórmula de financiación derivada del Plan E ha propiciado que algunos ayuntamientos dejaran de lado la oferta más ventajosa y buscaran fórmulas o fórmulas no muy claras incluidas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, para tratar de realizar cuantas más actuaciones posibles (en ocasiones obras no incluidas en el proyecto principal), y así lograr aprovechar el 100 % del importe concedido.

Por otro lado, a los ayuntamientos que han obrado de forma eficiente, buscando la mejor oferta económica, se les ha catalogado de malos gestores por no haber sabido aprovechar toda la subvención concedida.

En este sentido, se concluye que la normativa debe ser clara para que los gestores no tengan que recurrir a prácticas no demasiado ortodoxas que las ICEX tendrían que poner de manifiesto en sus informes.

- Se plantea la conveniencia de que realicen una profunda revisión de sus procedimientos de auditoría para adoptar las ISSAI y que se coordinen entre sí para que el contenido y la calidad de los informes de distintas entidades sea similar, pudiendo así realizarse comparaciones a nivel estatal.

Entre los modelos de buenas prácticas en auditoría de entidades locales destacan países que han acometido reformas que apuntan a un creciente prota-

gonismo de la auditoría de desempeño (*value for money*) y a la utilización de los resultados de las mismas para elaborar guías de buenas prácticas.

Se considera que es una meta a la que hay que llegar, pero la situación actual no permite ser muy optimista, ya que hay cuestiones que todavía hay que resolver, como por ejemplo: rendición de cuentas en plazo, mejora de la contabilidad presupuestaria y financiera, presupuestación adecuada, fijación de objetivos y diseño de indicadores para medirlos, cómo aspectos más significativos.

## Grupo 5: Cómo mejorar la realización del trabajo fiscalizador y de los informes

En este grupo de trabajo participaron 15 personas pertenecientes a los Órganos de Control Externo de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Catalunya, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Illes Balears, Navarra y País Vasco, al Tribunal de Cuentas y a la firma privada de auditoría Betean.



Deliberaciones del grupo de trabajo nº 5 sobre cómo mejorar la realización del trabajo fiscalizador y de los informes, moderado por la auditora del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas M<sup>a</sup> Eugenia Zugaza Salazar.

**Las principales conclusiones obtenidas por el grupo de trabajo fueron las siguientes:**

***a) Formulación de la Opinión, Conclusiones y Recomendaciones***

5.1.- Las primeras conclusiones a las que se llegaron en este tema fueron las siguientes:

- a) Se debe dar una opinión de legalidad clara en la que se indiquen los incumplimientos de legalidad que se determinan en base al establecimiento de una materialidad cualitativa que deberá desarrollarse a través de normas de auditoría o a través de las norma internas que puedan ser homogenizadas.
- b) Las limitaciones al alcance deben figurar en el apartado de alcance del trabajo de forma clara y no a lo largo del resto del cuerpo del informe
- c) Las Alegaciones: la legislación obliga al trámite de alegaciones pero:
  - ¿deben formar parte del informe?
  - ¿su inclusión responde a una mayor transparencia?
  - en momentos de cambio de gestores como consecuencia de unas elecciones, o por el momento en que se realiza la fiscalización, ¿se debe enviar el informe a los anteriores gestores para que envíen sus alegaciones cuando no tienen acceso para aportar evidencia de su alegación? La dificultad de localizar a los anteriores gestores.

El trabajo de fiscalización es sobre la gestión de la entidad auditada y, por tanto, quien tiene que responder es el responsable en el momento de emisión del informe.

En algunas ICEX las alegaciones constituyen uno de los volúmenes que forman el informe de fiscalización y se incluye la totalidad de las alegaciones y su contestación realizada por el órgano fiscalizador. En otros no forman parte del cuerpo del informe pero se emite un documento separado en el que se contesta a las alegaciones. En otros solo las alegaciones no aceptadas son las que forman parte y solo se contestan, con nota a pie de página, aquellas que de su lectura se pueda inducir a error al lector del informe.

Deberían unificarse las diferentes actuaciones puestas de manifiesto anteriormente incluso teniendo en cuenta las prácticas seguidas por otros órganos de control como el Tribunal de Cuentas Europeo.

- d) Las Recomendaciones: deben aportar una mejora en la gestión y, por tanto, ser sobre temas específicos. Recomendar que se cumpla la ley no debería ser una recomendación por lo que se cuestiona si se puede hablar de recomendaciones sobre incumplimientos.

Deben ser sobre procedimientos y sobre control interno derivados del trabajo de fiscalización.

Deben ser claras, persuasivas, corroboradas y comentadas con el responsable de la entidad fiscalizada, solicitando incluso su respuesta sobre las recomendaciones.

Hay que hacer un seguimiento de las recomendaciones, incluso para el caso de las auditorías no recurrentes.

Todo ello sin perder de vista que en nuestros informes de regularidad somos auditores y no consultores, por lo que habrá que tener muy claro lo que recomendamos.

Situación diferente se produce con las conclusiones y recomendaciones en el caso de las auditorías operativas

5.2.- Como consecuencia de todo esto se propone modificar las normas de auditoría de los OCEX en las que se determine de forma más concisa y clara lo que deben incluir los informes, no solo en su índice sino lo que se incluye en cada apartado. El objetivo es homogenizar en la medida de lo posible los informes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores para que sus lectores tengan claro que su estructura y contenido es similar

5.3.-Los apartados:

- INTRODUCCION
- OBJETO DE LA FISCALIZACIÓN
- ALCANCE
- OPINIÓN / CONCLUSIONES
- RECOMENDACIONES
- ALEGACIONES

5.4.- De forma separada se puede elaborar un documento con los Resultados del Trabajo en el que se incluiría de forma detallada el trabajo y la metodología utilizada.

**b) Control de Calidad de los trabajos**

5.5.- En cuanto a la estructura organizativa de quién realiza el control de calidad, se distinguen dos situaciones:

- a) Órganos de Control externo que en su estructura interna, disponen de un departamento, dependiente del Pleno, que se dedica a la realización de todos los controles de calidad de los trabajos de la Entidad.
- b) Órganos de Control externo en los que por aprobación del Pleno se efectúa la asignación de los controles de calidad de forma rotativa entre los diferentes equipos del Órgano de Control.

5.6.- El control de calidad de los trabajos de fiscalización tiene que ser independiente, previo a los informes provisionales, sistemático, establecidos por unas normas que indiquen cómo se deben realizar, lo que se debe abarcar y se inicia desde el momento de la planificación de los trabajos.

5.7.- Se propone la elaboración de normas técnicas de auditoría relativas al control de calidad, así como la preparación y aprobación de manuales y guías para su realización

**c) Utilización del trabajo de auditores privados y auditores internos**

5.8.- El recurso a la contratación de trabajos de auditoría con auditores privados tiene un alcance perfectamente acotado y delimitado por las leyes.

5.9.- El tipo de colaboración habilitado por la ley se caracteriza por su carácter excepcional para la realización de actuaciones concretas o de trabajos específicos, cuya contratación debe recaer necesariamente en expertos o especialistas, a los que se exige, según los casos, titulación adecuada, o la inscripción en los Colegios Profesionales pertinentes, o en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas.

5.10.- Los trabajos efectuados responden en este contexto a las instrucciones del órgano de control, y su incorporación en el flujo de los trabajos de fiscalización no es diferente al de cualquier otro trabajo elaborado u obtenido por el personal propio del órgano de control.

5.11.- El resultado de los trabajos contratados debe plasmarse en un informe.

5.12.- En su colaboración los auditores deben tener en cuenta el régimen de las administraciones públicas: regulación legal de su actividad, régimen presupuestario, la contabilidad pública, la contratación administrativa, el régimen subvencional, los sistemas de la contratación del personal. Esto supone la necesidad de una formación y especialización en aspectos del sector público.

## Grupo 6: El contenido jurídico de los informes de fiscalización.

En este grupo de trabajo participaron 26 personas pertenecientes a los Órganos de Control Externo de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Catalunya, Castilla y León, Galicia, Illes Balears, Navarra, Madrid, País Vasco y Valencia, al Tribunal de Cuentas y a la firma privada de auditoría Betean.



Deliberaciones del grupo de trabajo nº 6 sobre el contenido jurídico de los informes de fiscalización, moderado por el letrado de la Cámara de Comptos de Navarra José Luis Ezquerro Royo.

**Las principales conclusiones del grupo de trabajo fueron las siguientes:**

***a) Análisis jurídico del procedimiento de fiscalización: modelos, fases, sujetos, garantías, efectos:***

**La naturaleza del procedimiento de fiscalización**

6.1.- La actividad fiscalizadora ejercida por una Institución de Control Externo es lo que se denomina “actividad técnica de la Administración”; está excluida del control jurisdiccional de los tribunales contenciosos, es una actividad técnica que no entra dentro de la categoría de actividad administrativa.

Los actos que integran el procedimiento fiscalizador no son susceptibles de revisión en vía administrativa ni en vía jurisdiccional, todo ello sin perjuicio de que si, consecuencia de los mismos, se derivara, en fase de enjuiciamiento, la depuración de responsabilidades contables, serían susceptibles de los correspondientes recursos ante el Tribunal de Cuentas y, cuando proceda, de los recursos de casación y de revisión ante el Tribunal Supremo.

6.2.- El procedimiento de fiscalización toma como referencia el procedimiento administrativo y lo aplica supletoriamente, pero el resultado no es un acto administrativo, sino un informe o dictamen técnico para el Parlamento. Los informes de fiscalización ni crean ni reconocen derechos, por tanto, los informes no son susceptibles de impugnación.

La función fiscalizadora que desarrollan las instituciones de control externo es una función instrumental que no crea ni modifica situaciones jurídicas y en la que no puede hablarse propiamente de partes ni de interesados. De los informes de estos órganos de control, no se derivan consecuencias jurídicas directas.

6.3.- La figura del interesado como tal no existe en el procedimiento fiscalizador, pues si así fuera, se rompería la relación de intermediación entre el Parlamento y el Órgano de Control Externo. Conceder la posibilidad de alegar a todos los titulares de intereses, por legítimos que fueran, o de impugnar los actos en que se concreta la fiscalización, podría impedir la función de control atribuida.

La Ley concede el trámite de alegaciones a los representantes de la Entidad fiscalizada. Son los legítimos representantes de la entidad los llamados a canalizar las actuaciones fiscalizadoras para su puesta de manifiesto a los responsables del ente o sector público fiscalizado. El trámite de alegaciones no confiere carácter de parte o interesado a la entidad fiscalizada. Las alegaciones no son exculpatorias, no son un trámite de descargo, su finalidad es aclarar o matizar el informe.

6.4.- En el caso de terceros citados en informes de fiscalización, en garantía y respeto al principio de contradicción que inspira el procedimiento fiscalizador y siguiendo la doctrina y jurisprudencia actual, se les debe ofrecer la oportunidad de formular observaciones a los puntos del informe en los que se les mencione nominalmente, antes de su aprobación definitiva.

### **Colaboración de las Instituciones de Control Externo con la Administración de Justicia.**

6.5.- Las instituciones de control externo tienen el deber general de colaboración y puesta en conocimiento, de la Administración de Justicia, de los posibles indicios racionales de responsabilidad penal derivada de las actuaciones fiscalizadoras que se realizan.

En cumplimiento de este deber, estas instituciones colaboran con la Administración de Justicia, bien a iniciativa propia o a requerimiento de los órganos jurisdiccionales. Últimamente, se observa un incremento de las solicitudes de colaboración, a la vez que aumenta la intensidad y profundidad de la colaboración requerida. De esta forma, se han incrementado las peticiones de intervención de miembros y funcionarios de estas instituciones de control externo como testigos, en diligencias previas o en fase de ratificación testifical, al mismo tiempo que se solicita una colaboración más extensa y profunda a través de las peticiones de intervención pericial de funcionarios de estas instituciones en actuaciones procesales de diligencias previas. Incluso se ha llegado a solicitar el inicio de concretas actuaciones fiscalizadoras, lo cual resulta cuestionable al afectar a los principios básicos de actuación de estas instituciones de control.

En este orden de cosas, un cauce que podría favorecer una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de este auxilio podría ser la formalización de instrumentos convencionales de colaboración entre la Administración de Justicia y las instituciones de control externo.

Mediante estos Convenios de colaboración se podrían regular los detalles de esta colaboración, en materia de: organización, administración, ordenación del trabajo, financiación, compatibilidad en el cumplimiento de las funciones propias y las precisas para dar cumplimiento al deber de auxilio y colaboración, posibilidad de apoyo pericial y sus supuestos, las garantías y posibles límites que pudieran establecerse.

### **Hechos generadores de apariencia de responsabilidad contable.**

6.6.- De los informes de fiscalización emitidos por los OCEX se derivan, en ocasiones, tanto hechos reales que pueden generar responsabilidad contable, como hechos aparentes que solo tienen apariencia de poder generarla.

La generación de hechos aparentes de responsabilidad contable, que tienen reflejo en los informes de fiscalización, ocasiona que, frecuentemente, se inicien diligencias previas para depurar estas posibles responsabilidades que finalmente resultan archivadas.

Para evitar, en la medida de lo posible, la generación en los informes de fiscalización de hechos aparentes de responsabilidad contable, se apuntan como posibles soluciones:

- a) Que los servicios jurídicos tengan un papel pedagógico y de colaboración continuada con los equipos de auditoría para poder proponer redactados que minimicen la posterior conversión de hechos objetivos descritos en los informes en hechos aparentes generadores de responsabilidad contable.
- b) Que los servicios jurídicos tengan un papel de asesoramiento obligado en los casos en los que se tenga que decidir si hay o no indicios de responsabilidad contable.
- c) Flexibilizar e incrementar la comunicación con la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, en la medida que cada institución lo considere necesario.

Igualmente, se considera necesario que los OCEX reciban información periódica sobre el estado de las actuaciones iniciadas por la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, en relación con su ámbito de control, así como que se estudie la posibilidad de establecer criterios claros a la hora de iniciar actuaciones encaminadas a la depuración de responsabilidades.

### **Necesidad de control externo autonómico y propuestas de mejora.**

6.7.- El control externo autonómico es necesario porque añade transparencia y publicidad a la gestión pública y contribuye a su mejora, apoya las funciones parlamentarias, refuerza a los órganos de control interno, es más eficaz al ser más próximo a los centros de gestión y, en definitiva, porque es consustancial al reparto competencial derivado del actual Estado Autonómico.

Sería razonable y adecuado al actual marco institucional, la creación de órganos de control externo en todas las Comunidades Autónomas.

6.8.- Sería conveniente incluir un límite temporal para emitir los informes de fiscalización de los respectivos sectores públicos locales, lo que mejoraría la aplicación del principio de proporcionalidad y no se diferenciaría el trato entre los ámbitos autonómicos y local. Igualmente, reducir el tiempo que transcurre desde que se aprueban las cuentas hasta que se emiten los respectivos informes de fiscalización, ayudaría a mejorar la gestión pública de los fondos de las entidades locales.

Para garantizar la transparencia de las cuentas públicas, es conveniente establecer un único plazo de rendición de cuentas, al menos en las Comunidades Autónomas donde el acto de rendición de cuentas de las corporaciones locales, al Tribunal de Cuentas y al respectivo Órgano de Control Externo Autonómico, es único. Del incumplimiento de este plazo se deben derivar responsabilidades.

***b) Las asesorías jurídicas y letrados en las fiscalizaciones: planificación, contenido de la opinión de legalidad, tratamiento de irregularidades.***

**Contenido y alcance de la opinión de legalidad en los informes de fiscalización.**

6.9.- El control de la legalidad de la actividad financiera de los entes auditados forma parte esencial de los trabajos fiscalizadores de las instituciones de control externo. Por ello, la opinión o valoración global sobre la observancia de la legalidad financiera por parte de las entidades fiscalizadas, independiente de la opinión sobre los estados financieros, no solo es conveniente sino también una exigencia legal que aquellas instituciones deben cumplir.

La opinión de legalidad debiera incluirse en el apartado de opinión del informe, junto a la opinión sobre los estados financieros de la entidad y comprender, además de la valoración global sobre la observancia de la legalidad, aquellos aspectos relevantes de legalidad para el destinatario del informe, tales como las salvedades más significativas existentes, las consecuencias que pueden derivar de ellas y las contingencias legales graves que pueden afectar a la entidad.

6.10.- Para la formulación de la opinión o valoración global sobre la observancia de la legalidad financiera por la entidad auditada, el auditor debe colaborar estrechamente con la asesoría jurídica o los letrados de la institución de control, en la medida en que pueden ayudarle a valorar la importancia cuantitativa y cualitativa de los incumplimientos existentes y de sus consecuencias.

Las asesorías jurídicas de las instituciones de control externo deben tener una posición activa en los trabajos de fiscalización, especialmente en los de mayor contenido jurídico, cuyo alcance vendrá determinado por la regulación y características de cada órgano de control externo.

**El umbral de materialidad en las auditorías de legalidad.**

6.11.- El concepto de materialidad, entendido en sentido amplio, como relevancia, es aplicable a todo tipo de auditorías y por tanto también a las de legalidad. Y por ello en las auditorías de legalidad también debe considerarse que existen una serie de actos que carecerían de la entidad material suficiente como para ser controlados y que existen una serie de errores o defectos que, a pesar de implicar la existencia de

vulneraciones legales, no deberían ser tenidos en cuenta para declarar si una actividad económico-financiera ha sido llevada a cabo, con carácter general, de acuerdo con la Ley.

Estas limitaciones al control de legalidad están recogidas en la normativa presupuestaria y se fundan en principios legales, como el de celeridad en la gestión de los procedimientos administrativos y el de eficacia.

A pesar de la dificultad de establecer unos umbrales objetivos para la importancia relativa en las auditorias de legalidad, estos se deben fijar, ya que el umbral de materialidad sirve para determinar qué actos deben considerarse relevantes al efecto de formular una opinión sobre la adecuación de la actividad financiera del ente al principio de legalidad y, por otra parte, también sirve para determinar en la fase de planificación de la auditoria qué aspectos de la actividad económico-financiera se deben seleccionar para ser objeto de revisión.

A la hora de definir qué hechos o irregularidades deben constar en los informes, se debe distinguir entre las irregularidades de carácter formal y las de carácter material. No toda irregularidad afecta de la misma manera a la validez de un acto jurídico, por eso se estima que supera el umbral de materialidad aquella irregularidad que implicaría la desaparición del mundo jurídico del acto fiscalizado (que implicase que el acto fuese nulo de pleno derecho o anulable) y siempre que el acto fiscalizado tuviese un importe que superase el umbral de materialidad económico previamente establecido.

### *c) Fiscalizaciones con contenido jurídico relevante*

#### **Fiscalización de fundaciones del sector público.**

6.12.- Los poderes públicos deberían completar el marco normativo regulador de las fundaciones del sector público, en aspectos tales como régimen jurídico, funcionamiento y mecanismos de control. Igualmente es recomendable la existencia de un censo o inventario de estos entes públicos.

El ámbito de fiscalización de las instituciones de control externo debe ir unido a los fondos públicos, con independencia de quién los gestione, para evitar fugas del control de las entidades instrumentales creadas por el Sector Público para huir del derecho administrativo.

#### **Fiscalización de contratación pública.**

6.13.- En materia de contratación pública existen áreas de riesgo que exigen una especial consideración, como son, la definición de las necesidades y del objeto del contrato; los requisitos de capacidad y solvencia exigidos; la definición de los criterios de adjudicación y formulas de valoración aplicables, el cumplimiento de los plazos y precios del contrato, las modificaciones del contrato, etc.

Las fórmulas matemáticas que se utilizan en los pliegos, para la valoración de las ofertas económicas en los expedientes de contratación, inciden en la selección del adjudicatario, vulnerando, en ocasiones, los principios de la contratación pública, de transparencia, no discriminación e igualdad de trato de los licitadores, así como, la utilización eficiente de los fondos públicos. Así sucede cuando se garantiza una puntuación mínima a todas las ofertas, se asigna diferente puntuación proporcional a cada tramo de porcentaje de baja o se valoran las mejoras económicas ofertadas de manera desproporcionada respecto a la valoración del precio del contrato.

### **Más allá de la justificación formal de las subvenciones.**

6.14.- En materia de control de subvenciones, se considera necesario ir más allá del control formal, extendiéndolo a la comprobación de la aplicación de las subvenciones a las finalidades para las que fueron concedidas y a sus resultados.



Sesión de trabajo plenaria sobre exposición de experiencias novedosas y relevantes de trabajos realizados por las instituciones de control externo, dirigida por la auditora de la Cámara de Comptos Karen Moreno Orduña.



Conferencia de clausura de los IX Encuentros Técnicos a cargo de Koldo Saratxaga, consultor experto en organización.

## Relación de Instituciones representadas en los IX Encuentros Técnicos de Órganos de Control Externo

ATD Sector Público  
Audiencia de Cuentas de Canarias  
Ayuntamiento de Tafalla  
Ayuntamiento de Berriozar  
BETEAN, Grupo de Consultores  
Cámara de Cuentas de Andalucía  
Cámara de Cuentas de Aragón  
Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid  
Cámara de Comptos de Navarra  
Consejo de Cuentas de Castilla y León  
Consello de Contas de Galicia  
Federación Navarra de Municipios y Concejos  
Gobierno de Navarra  
Ministerio Fiscal  
PWC España  
Sindicatura de Comptes de Catalunya  
Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana  
Sindicatura de Comptes de les Illes Balears  
Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha  
Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias  
Tribunal de Cuentas de España  
Tribunal Vasco de Cuentas Públicas  
Universidad de La Laguna  
Universidad de Vigo  
Universidad Pública de Navarra

## Relación de asistentes a los IX Encuentros Técnicos de Órganos de Control Externo

Aizpuru Lizarralde, Goiatz	Fernández Manchado, Ana Isabel
Alonso Garrido, Pilar	Fernández Renedo, Blanca Esther
Alzola Martínez de Antoñana, Aitor	Fombellida Aragón, Raimundo
Arias Rodríguez, Antonio	Galve Natalías, Juan
Ariño Ferrer, M <sup>a</sup> Jose	García Díaz, Graciela
Aurrecoechea Gutiérrez, Miguel Angel	García Martínez, Juan José
Autor Guembe, Luis Ángel	García Pérez, Alberto
Azcona Díez De Ulzurrun, M <sup>a</sup> Carmen	García Ruiz, Jesús Mariano
Balduz Gil, Elvira	García Toboso, Agustín Daniel
Barquero Royo, Miquel	Gil Ochoa, M <sup>a</sup> Antonia
Barquero Solanes, Ignacio	Gómez Santamaría, Francisco Javier
Bernad Tarragó, Marta	Gómez Vidal, Samuel
Betancort Rijo, Rosalía	González Codon, Cecilia
Biurrun Martiarena, José Miguel	Graham Yanes, Maria Isabel
Bonet Serra, Carlos	Graña Nogueiras, Jesus
Bonilla Regadera, José Miguel	Herrera Isasi, Begoña
Brotons Sempere, M <sup>a</sup> José	Herrero González, M Elena
Cabasés Hita, Fermín	Iglesias Borrás, José M <sup>a</sup> .
Cabeza Del Salvador, Ignacio	Irigoyen Olaiz, Lourdes
Calvillo Guinaldo, Belén	Jimenez Blanco, Emma
Camilleri Hernández, M <sup>a</sup> José	Juan Ribas, Juana María
Carril Bermúdez, Roberto	Junquera Bernal, Marta
Casas Espitia, Ramón Jesús	Khoury Perera, Nieves
Catón Vázquez, Rosalía	Leiva Romero, Jose Carlos
Cerdà Forteza, Maria Antònia	Linares Muñagorri, Isabel
Chico Martínez, Francesc Julià	Lobera Calvo, M <sup>a</sup> Ángeles
Cordero Zarraga, Elena	López Díaz, Antonio
Corral Rivas, Martín	López Hernández, Antonio Manuel
Crespo Del Campo, Teresa	López López, M <sup>a</sup> Teresa
Crespo Tormo, Begoña	López Rodríguez, Cristina
De Ramos Gimeno, M <sup>a</sup> Pilar	Loscertales Rota, Teresa
De Vega Blázquez, Pedro	Maján Ortega, José Luis
Delgado Caminero, Alfonso-Vidal	Marijuán Arcocha, Begoña
Delgado Velasco, Ana	Martcorena Chapa, Javier
Díaz Álvarez, Eva	Martín Nájera, Santiago Adolfo
Díaz Juevas, Isabel	Martínez Churiaque, José Ignacio
Diego Alonso, Javier De	Martínez De Lagrán Larrauri, Arantza
Equiza Maquirriain, M <sup>a</sup> José	Martínez Romero, Santiago
Escondrillas Azkunaga, Aitziber	Martínez Sánchez, Amelia
Etayo Salazar, Francisco José	Martinikorena Matxain, Eudurne
Ezquerro Royo, José Luis	Martorell Massot, Francisco
Fariña Busto, Luciano	Meana González, Antonio
Fenollosa Martin, Inmaculada	Medina Martín, Felisa
Fernandez Jimenez, Maria Del Valle	Mendoza Domínguez, Nuria

Menéndez Otero, Susana  
Miaja Fol, Miguel  
Miguel Pérez, Ángel Pedro  
Miguel Salvador, José Ignacio  
Morales Rosales, Rafael  
Morán Méndez, Eloy  
Moreno Orduña, Karen  
Muñoz De Juan, Enrique  
Muñoz Garde, Luis  
Muruzabal Lerga, Jesús  
Nieto Martín, M<sup>a</sup> De Los Santos  
Noda Meneses, Eduardo  
Núñez Gamallo, Ramón José  
Olaechea Estanga, Asunción  
Olivas Arroyo, Miguel  
Ordoki Urdazi, Luis  
Ortega Ortega, Beatriz  
Palau Martí, Cristina  
Paternáin Remón, Marta  
Pedrosa Ortega, José Francisco  
Perelló Julià, Miquel  
Perez Lema, Jose Manuel  
Perez Menéndez, Silvia  
Pérez Ruíz, Sérvulo  
Pérez-Moneo Agapito, Andrés  
Picó Romero, Jesús  
Prieta Miralles, Virtudes De La  
Puerta Bonet, Emma  
Riera López, Marta  
Rincón Villagrà, Ana Lucía  
Ríos Lopez, Manuel  
Ríos Segarra, Pilar

Rodríguez Jiménez, Ainara  
Rodríguez Tió, Manel  
Roncal Olóriz, Cristina  
Rosillo Gifreu, Victor  
Rotger Fullana, Catalina  
Rueda García, Luis  
Ruíz-Badanelli Berriozábal, Alicia  
Rus Lillo, Consuelo  
Saavedra Padrón, Maria Inmaculada  
Saiz Gallego, M<sup>a</sup> Fernanda  
Sauleda Munárriz, María  
Segura San Juan, Óscar  
Sobrino Pascual, Adolfo  
Sola Mateos, M<sup>a</sup> Pilar  
Sota Pernaut, Cristina  
Torrent Tort, Oriol  
Tuñón San Martín, Fco. Javier  
Urrutia Juanicotena, Begoña  
Valdés Díaz, Jose Luis  
Valencia Valencia, Ángel Victoriano  
Vera-Fajardo Belinchon, Gonzalo  
Vidal Barbarà, Albert  
Vidri Coll, Olga  
Viejo Fernández, Avelino  
Villanueva Rodríguez, Ulpiano Leandro  
Zudaire Echávarri, Aurora  
Zudaire Echávarri, Rosa  
Zugaza Salazar, M<sup>a</sup> Eugenia  
Zulaika García, Gorka



Asistentes a la sesión de apertura de los IX Encuentros Técnicos de las instituciones de control externo, celebrada en el Salón Pío Baroja del Instituto Navarro de Administración Pública, en Pamplona, el 26 de octubre de 2011.



Asistentes a la sesión de clausura de los IX Encuentros Técnicos de las instituciones de control externo, celebrada en el Salón Pío Baroja del Instituto Navarro de Administración Pública, en Pamplona, el 27 de octubre de 2011.