

CONCLUSIONES

IV Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público

Santiago de Compostela, 26 y 27 de mayo de 2010

Organizan:



Una vez concluido el IV Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público, celebrado en Santiago de Compostela los días 26 y 27 de mayo de 2010, el Comité Organizador del mismo ha aprobado las siguientes conclusiones, teniendo en cuenta tanto las conferencias y ponencias presentadas como las opiniones vertidas por los asistentes al mismo en los distintos coloquios, asistentes procedentes fundamentalmente de los órganos públicos de control interno y externo, gestores públicos, profesores de universidad y auditores privados especializados en el sector público.

CONCLUSIONES

MESA REDONDA. “LA AUDITORÍA PÚBLICA EN UN CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA”

1ª. En los últimos tiempos estamos atravesando una situación económica particularmente compleja que está afectando, también, a la generalidad de las economías occidentales y a la que, obviamente, España no es ajena. Ante esta situación, en una primera fase, se han adoptado una serie de medidas cuyo fin es suavizar el impacto de la crisis sobre la actividad económica y el empleo. Ahora bien, la caída de la actividad económica y el coste de las medidas anticrisis han originado un elevado déficit y deuda pública que han convertido, posteriormente, en prioritarias las acciones dirigidas a la consolidación fiscal.

2ª. El control, por su parte, ha de ser una herramienta dinámica que se adapte inmediatamente a la realidad sobre la que recae. Así pues, en la medida en que la realidad económico-financiera evoluciona, el control debe hacerlo en la misma dirección, garantizando, en todo caso, la economía, eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

De acuerdo con lo anterior, la adopción por parte de las administraciones de una serie de medidas especiales que permitan hacer frente a la crisis económica, ha dado lugar a que se hayan puesto en marcha actuaciones de control que se pueden considerar también especiales, con la finalidad de asegurar que los recursos públicos que se están destinando a la aplicación de esas medidas se están dirigiendo a los fines previstos y no a otros. Además, ante las actuales restricciones presupuestarias derivadas de la situación de crisis económica, están apareciendo nuevas fórmulas de gestión pública que pretenden dar entrada al sector privado en la financiación y gestión de la prestación de servicios públicos. En la medida en que estas nuevas formas de gestión van ganando protagonismo, el control no puede limitarse a analizar la legalidad, sino que es imprescindible que sea capaz de medir la eficacia y la eficiencia de esas nuevas formas de gestión.

3ª. Desde el punto de vista del control externo, la actual crisis económica y financiera va a poner también a prueba la capacidad de la auditoría pública como herramienta para garantizar la transparencia en la gestión pública. Por ello, las entidades públicas de control deben asumir un objetivo complementario a los tradicionales de sus fiscalizaciones: informar con rigor, claridad y oportunidad al ciudadano del coste que para las administraciones públicas ha supuesto el conjunto de ayudas y estímulos fiscales aplicados, qué sectores y/o quiénes han sido sus principales beneficiarios y los efectos reales del conjunto de medidas adoptadas para reactivar la economía española. El sacrificio que están realizando todos los ciudadanos –tanto los actuales como las generaciones futuras- exige una respuesta eficaz sobre este objetivo; si no se consigue tal respuesta, nos dirigiremos hacia una cierta deslegitimación de la auditoría pública. La situación económica y social demanda, además, que los informes de auditoría pública sean emitidos dentro de un margen razonable de tiempo para que resulten verdaderamente eficaces y permitan adoptar, en su caso, a los gestores públicos y a los parlamentos las medidas correctoras precisas.

4ª. El impacto de la crisis en las cuentas públicas es visible en todos los niveles de gobierno –central, autonómico y local- como consecuencia del descenso de la actividad

IV Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público

económica y de la puesta en marcha por parte de todas las administraciones, con diferente alcance y en la esfera de sus competencias, de medidas presupuestarias y fiscales de estímulo.

- 5ª. En el ámbito de la Administración General del Estado, las principales medidas implementadas han sido el Fondo para la Adquisición de Activos (FAAF), el programa de avales del Estado a las emisiones de deuda de entidades de crédito, nuevas líneas de financiación, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.

En el año 2008, con objeto de dotar de liquidez a las Entidades de crédito, se creó el FAAF mediante Real Decreto-ley 6/2008 de 10 de octubre. El objetivo más importante de este Fondo era garantizar que, a través de las entidades de crédito, la financiación llegara a los ciudadanos y a las empresas. Sin embargo, según los datos publicados por el Tesoro Público y el Banco de España, la inyección de liquidez que el FAAF proporcionó a las Entidades de crédito ha sido destinada, no a la reactivación del crédito, sino a la adquisición de la deuda pública que el Estado ha emitido para financiar esta u otras medidas. Y queda por determinar el coste que para el Estado va a suponer su financiación, pues las actuaciones que se están llevando a cabo mediante la emisión de deuda pública a corto plazo no garantizan que la liquidación vaya a ser favorable al Tesoro Público.

También en apoyo al Sistema Financiero se creó, mediante el Real Decreto-ley 9/2009 de 26 de junio el FROB, para que interviniera en los procesos de reestructuración y de recapitalización de Entidades de crédito. En este caso se trata de fondos públicos que van a ser dirigidos y administrados por una Institución Pública, el Banco de España, que en todo caso va a velar por los intereses generales. Pero no se puede incurrir en el error de pensar que porque las Entidades de crédito tengan más capital van a prestar más. Las Entidades financieras van a seguir sin dar crédito a quien crean que no es solvente y atendiendo en su actuación exclusivamente a criterios de mercado.

Mientras esta situación no cambie, la reanimación del crédito en España sólo es posible invirtiendo en aumentar nuestra productividad y en fomentar el empleo, para que familias y empresas dispongan de bases sólidas donde asentar sus planes de gasto y de inversión, y para que así las Entidades de crédito recuperaren la confianza en los consumidores y suavicen las condiciones para la concesión de nuevos fondos.

El Gobierno ha adoptado algunas medidas en este sentido, como la creación de el "Fondo Estatal de Inversión Local" mediante Real Decreto-ley 9/2008 de 28 de diciembre, con una dotación de 8.000 millones de euros y del "Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local" mediante Real Decreto-ley 13/2009 con una dotación de 5.000 millones de euros. Pero la regulación contenida en ambos Reales Decretos-leyes permite que los fondos se destinen fundamentalmente a dar empleo a las empresas con actividades anexas al sector de la construcción, con escaso futuro en estos momentos, y a sufragar gastos corrientes, en perjuicio de sus objetivos principales de dinamizar la actividad económica y el desarrollo sostenible de las Entidades Locales para crear

CONCLUSIONES

fuentes de riqueza distintas y alternativas a las relacionadas con el urbanismo y la construcción. Además, con ambos Fondos se pretendía fomentar el empleo pero el objetivo finalmente alcanzado, más que fomentar el empleo, puede ser un descenso puntual y a corto plazo de las cifras del paro.

Además, mediante Real Decreto-ley 5/2009 de 24 de abril se aprobó una medida de carácter extraordinario y urgente para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas con Empresas y Autónomos, mediante su endeudamiento bancario. Sin embargo posteriormente se autorizó que los recursos obtenidos con este endeudamiento pudieran destinarse también e indistintamente a cancelar deuda bancaria a corto plazo. De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda el endeudamiento concertado por las Entidades Locales en ejecución de este Real Decreto-ley ascendió a tan solo 2.323 millones de euros y queda por determinar que parte de esta cifra ha llegado realmente a empresas y autónomos.

Por lo tanto, de las medidas adoptadas por el Gobierno Español analizadas, algunas no han obtenido los resultados esperados y en general, en la mayoría de ellas, la instrumentación legal desarrollada dista mucho de garantizar los objetivos perseguidos y expresamente establecidos en las normas.

6ª. En el ámbito autonómico, la crisis ha provocado también un claro deterioro de las finanzas públicas. El debilitamiento de las cuentas autonómicas ha sido en 2008 y 2009 menor que el del gobierno central, debido al mayor alcance de las medidas fiscales vía gasto aprobadas por la administración central, y como consecuencia de unas previsiones excesivas de ingresos en los presupuestos estatales, que provocaron anticipos a cuenta a las autonomías muy superiores al rendimiento real de los tributos. La reacción fiscal de las Comunidades Autónomas fue bastante tímida en un primer momento, adquiriendo mayor alcance en los presupuestos de 2010 y con la fijación de una senda de consolidación fiscal más exigente en mayo de ese año. Todos estos cambios inducidos por la crisis y las incertidumbres asociadas a la misma obligan a replantearse la prioridad de tareas en el control externo autonómico. Entre otras se identifican las siguientes áreas que deberían ser objeto de un análisis especial:

- La revisión de la transparencia presupuestaria y el cumplimiento de las normas de estabilidad presupuestaria.
- Las normas de elaboración de los presupuestos, la cuantificación de sus ingresos propios, las previsiones de gastos fiscales y las medidas de ajuste/ahorro aplicadas.
- La eficacia y equidad de las políticas tributarias.
- La política de personal y de adecuación de las plantillas.
- La racionalización del sector público instrumental.
- La colaboración público-privada.
- El seguimiento de los planes específicos anticrisis. En este ámbito, en el Congreso

IV Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público

de los Diputados se presentó una comunicación sobre el conjunto de estímulos fiscales desarrollados por el Gobierno de Navarra, planteando un modelo de auditoría operativa que permitiría una auténtica valoración de la eficacia en la gestión pública desde su planificación, posterior gestión y finalmente su finalidad e impacto.

- La evaluación de la sostenibilidad presupuestaria de los servicios, en particular en sanidad y dependencia.
- La priorización en la política de inversiones, subvenciones, préstamos y avales.

Precisamente en este último campo, en el apoyo al sector productivo mediante subvenciones, es necesario implantar controles "sobre el terreno". Para ello, una alternativa válida de control es la "cuenta justificativa de gasto con aportación de informe de auditor", prevista en la ley de subvenciones, si bien, la misma solamente será eficaz si se regula adecuadamente el alcance y contenido del citado informe de auditoría. Para esta finalidad es fundamental que los órganos de control externo e interno de las administraciones públicas autonómicas, dicten normas adecuadas que regulen dichas actuaciones, tal y como se ha realizado desde la Intervención General de la Administración del Estado para las subvenciones de ámbito estatal. Bajo estos parámetros, la "cuenta justificativa de gasto con aportación de informe de auditor", aportaría toda una serie de ventajas, entre las que cabe destacar: Agilizar el proceso de gestión de las subvenciones, y por ende, reducir el plazo de pago de las mismas; posibilitar la realización de verificaciones "sobre el terreno" y la aplicación de técnicas de auditoría; disminución del coste fijo estructural que soporta el órgano gestor con posibilidad de reasignación de recursos humanos a otros fines; sin olvidar la reducción de archivo documental y su correspondiente coste. Asimismo, es fundamental regular adecuadamente los procedimientos de control sobre la viabilidad de las entidades avaladas por las administraciones públicas, prescindiendo de las improvisaciones que habitualmente se observan en la justificación de la misma.

7ª. Como conclusión final general, se evidencia la necesidad de potenciar los controles del Sector Público basados en el cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y eficacia, de forma que nos indiquen no sólo la cuantía del gasto, sino cómo y con qué finalidad se utilizan los fondos públicos. El control de eficacia nos permitiría comprobar de forma periódica el grado de cumplimiento de los objetivos previstos, así como analizar el coste de funcionamiento y el rendimiento de los gastos realizados en cada programa. Para analizar el grado de eficacia de los programas públicos, no basta sólo con la información relativa a los actos de gestión realizados, sino que se precisa, además conocer la organización de la entidad gestora del proyecto, la planificación de sus objetivos previstos y de los programas para realizarlos. Requiere contar con una estructura presupuestaria apropiada en la que se definan con claridad los programas a realizar y los objetivos a conseguir, que estén debidamente cuantificados, contabilidad analítica y un sistema de indicadores que permita cuantificar los resultados obtenidos con cada actuación. Los objetivos del control de eficacia nos proporcionan la información suficiente para decidir si un programa debe continuar, modificarse o suprimirse, averiguar si los programas, una vez ejecutados, han alcanzado los fines previstos, suministrar

CONCLUSIONES

información a los agentes sociales y al público en general sobre los resultados de las decisiones adoptadas por los gestores de los programas, proporcionar información sobre los programas y los proyectos de los gestores y de su ejecución y analizar las diversas soluciones alternativas que sean más eficaces.

Las instituciones de control deben hacer un esfuerzo para avanzar en la utilización de las técnicas de control de eficacia y eficiencia e intentar superar las limitaciones con las que se encuentran en la aplicación de tales técnicas. Para ello, es necesario desarrollar nuevos campos de investigación con el objeto de facultar la construcción de modelos de medición que contengan unos indicadores normalizados que permitan evaluar las distintas alternativas de gasto. En definitiva, es importante que el gasto público y la política fiscal se destinen a aumentar la productividad y a fomentar el empleo. El gasto público, ahora más que nunca, debe ser eficaz.

GRUPO DE TRABAJO A.1: “FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN SANITARIA”

1ª. Las listas de espera, sobre las que vienen centrándose distintas auditorías operativas, son un efecto inevitable e inherente al compromiso que el sistema sanitario público mantiene con la ciudadanía de garantizar el acceso universal a una atención completa y de máxima calidad. La Administración sanitaria tiene, no obstante, la responsabilidad de garantizar que esta demora sea razonable y se corresponda con la gravedad, el estado funcional y la situación social de cada paciente, así como de preservar con su gestión la sostenibilidad del sistema sanitario. Existe un acuerdo unánime en que las actuaciones de gestión no pueden centrarse únicamente en el incremento de la oferta, ya que con frecuencia, como se reveló en distintos trabajos de fiscalización, las actuaciones que se concentran en el uso intensivo o extraordinario de recursos han demostrado un efecto negativo a largo plazo.

Las experiencias de fiscalización muestran que la utilización exclusivamente de más recursos financieros para la reducción de las listas de espera o planes de choque suele estimular la demanda sanitaria a medio plazo, eliminando por tanto la mejora inicial observada en los indicadores de las listas de espera. Si estos planes son coyunturales, una vez eliminada la aportación adicional las listas de espera podrían volver a crecer; si son permanentes, el incremento de actividad sanitaria que conlleva provocaría a medio plazo un aumento del número de pacientes y un empeoramiento de los plazos de espera. En definitiva, esta utilización exclusiva de mayores recursos presiona en gran medida a todos los estamentos del sistema sanitario, pudiendo generar una situación de colapso en servicios concretos y de primacía de comportamientos oportunistas por determinados colectivos de profesionales sanitarios.

2ª. Las iniciativas actuales inciden fundamentalmente en cuatro ejes, que constituyen otros tantos retos para los trabajos de control: el establecimiento de un catálogo de prestaciones coste-efectivas, que limite aquellas que no aporten un beneficio significativo para el paciente; la introducción de nuevas formas de trabajo, que permitan integrar equipos de distintos ámbitos y crear sinergias entre unidades clínicas; la potenciación del papel del profesional sanitario a la hora de organizar los procesos asistenciales (eliminando las actividades que no aportan valor añadido), distribuir de forma equitativa los recursos (de forma que las personas con más necesidad reciben una atención preferente y ningún paciente se beneficie en perjuicio de otro), y de optimizar la gestión de la innovación tecnológica para conseguir su mayor eficiencia; y, por último, la garantía que las Administraciones ofrecen a los pacientes de ser atendidos en un plazo máximo de tiempo.

El desarrollo de cada una de estas estrategias conlleva un grado importante de complejidad, por lo que con frecuencia las actuaciones en gestión se concentran en el uso intensivo o extraordinario de recursos. Por ello, el abordaje eficiente de las listas de espera requeriría de un debate abierto entre planificadores, gestores, organismos de evaluación y de control, profesionales, y también la sociedad en su conjunto, con la consecuente toma de decisiones participada. Su consenso y su posterior evaluación

CONCLUSIONES

transparente darían legitimidad y estabilidad a los planes establecidos y evitaría el habitual tratamiento demagógico de las listas de espera.

- 3ª. Las consultas externas conforman el área asistencial de mayor impacto en lo que a número de usuarios respecta en cualquier sistema sanitario, relegada dentro del ranking de preocupaciones de los gestores y también de los órganos de control, sin caer en la cuenta del enorme volumen de recursos humanos –especialmente personal médico– que moviliza. A la hiperfrecuentación y elevado consumo de recursos contribuyeron distintas razones culturales, como la patologización de la vida cotidiana, el déficit de cultura evaluadora del sistema sanitario, el déficit de educación sanitaria en la población en general, la valoración del rendimiento en base a actividad y no a resultados; y también razones estructurales, como la orientación del sistema sanitario a la medicina de agudos, la concentración de la atención ambulatoria en los hospitales, la deficiente conexión entre profesionales intra e internivel; y, por último, razones derivadas del proceso asistencial, como el acceso ilimitado a las prestaciones, las deficiencias del modelo de citación, la variabilidad en la práctica clínica y en particular la falta de visión integral del proceso asistencial, la cronificación de procesos agudos, o la escasa presencia de profesionales no médicos con responsabilidades específicas.
- 4ª. Frente a esa realidad, la auditoría operativa se convierte en una tarea imprescindible en el reto organizativo en el que es necesario aplicar medidas a corto, medio y largo plazo con la finalidad de aportar valor al acto asistencial, eliminando actividades, procedimientos y visitas inútiles con medidas de abordaje que permitan situar al paciente en el centro de la organización, la implantación efectiva de las guías de práctica clínica, el desarrollo de la gestión clínica, el fomento de las TIC, el fomento del papel de la enfermería con responsabilidades específicas, la vinculación de las retribuciones a resultados, el desarrollo de la telemedicina, fomentar las actividades de alta resolución y en acto único, la creación de la figura del especialista de referencia, o diferenciación de rutas de acceso independientes para patologías preferentes.
- 5ª. La actividad sanitaria concertada con entidades del sector privado –con y sin fines de lucro– constituye un instrumento de gestión que cumple un papel relevante en la provisión de asistencia sanitaria en el marco de los sistemas nacionales de salud, toda vez que su utilización se justifica por la necesidad de contar con dispositivos sanitarios ajenos para atender excesos temporales de demanda asistencial que no se pueden cubrir con la dotación de medios y recursos propios. Los conciertos sanitarios singulares sustitutorios constituyen una manifestación de especial intensidad en la externalización de los servicios sanitarios, en los que cobran singular importancia los mecanismos de planificación, control y evaluación como elementos clave para su efectividad y adecuado funcionamiento. Identificar los principales riesgos en relación con la gestión del concierto, y evaluar los distintos procedimientos de control y supervisión de la actividad concertada, de su gestión económico-presupuestaria, y de la calidad asistencial, establecidos por la Administración sanitaria, para la minimización de aquellos constituye un objetivo general de la fiscalización.

GRUPO DE TRABAJO A.2: "NUEVAS FÓRMULAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA SANIDAD PÚBLICA"

1ª. En el contexto de la economía social de mercado que difumina cada vez más las fronteras entre sector privado y público, se da la participación de la iniciativa privada en segmentos del proceso de provisión de bienes públicos. Esta colaboración público-privada, y en particular en la prestación del servicio general sanitario público –fundamentada en una pretendida mayor eficiencia de la gestión privada frente a la pública así como en las restricciones al endeudamiento y déficit establecidas por las leyes de estabilidad presupuestaria- está produciendo cambios en el marco jurídico para regular los procedimientos, modalidades y control de esta aportación de medios económicos desde la empresa privada a la gestión de la sanidad.

En efecto, desde el año 1996 comienza una apertura en el marco jurídico que regula la gestión indirecta de la sanidad española y muy especialmente a través de la ley 15/1997, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del sistema de salud, así como su desarrollo posterior mediante normas estatales y de las diferentes Comunidades Autónomas. En dichas normas se van regulando las diferentes formas jurídicas de colaboración –en la financiación de las inversiones y en la gestión de los servicios sanitarios- con personas o entidades de naturaleza privada, el régimen de garantías para la prestación de este servicio público esencial y los mecanismos de control. Esta regulación se debe insertar en la de carácter más amplio que se viene produciendo en Europa y en España, referida a las condiciones, medios y sistemas de información y control de la participación de fondos económicos provenientes del mercado en el conjunto de la inversión, financiación y gestión del sector público. Así el Sistema Europeo de Cuentas (SEC'95), la decisión de Eurostat de febrero de 2004, la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, Plan General de Contabilidad RD 1514/2007 o el Plan General de Contabilidad Pública OMEHA 1037/2010.

2ª. Las diversas formas de gestión indirecta que se han venido implantando en el ámbito sanitario –empresas mixtas publico-privadas, convenios de vinculación, conciertos sanitarios, concesiones, consorcios entre administraciones o con fundaciones privadas, etc.- han venido siendo implantadas en mayor o menor medida por las diferentes Comunidades Autónomas, y se han aplicado, para la financiación y gestión a los centros hospitalarios –el 38% de los centros inaugurados en los últimos 5 años en España están gestionados en todo o en parte por una empresa privada- o a los servicios auxiliares o complementarios.

3ª. Se considera que el proceso de decisión, en cada caso concreto, por parte de los responsables públicos sobre si la gestión sanitaria, de hospitales o servicios, directa o mediante alguna de la forma de gestión indirecta, tiene que tener en cuenta que la colaboración desde el sector privado no puede suponer perder la potestad administrativa para definir, dirigir y controlar los elementos esenciales de la provisión preservando la equidad y la consecución de una mayor eficiencia.

CONCLUSIONES

- 4ª. El proceso de decisión sobre la forma más adecuada de prestación tiene que incorporar las tres fases siguientes: 1ª Identificación de la gestión sanitaria o los servicios (si es un hospital en su conjunto o qué servicios auxiliares sanitarios, auxiliares no sanitarios o complementarios); 2ª Plantear las diferentes alternativas para prestar con medios propios o ajenos los componentes financieros, materiales, personales o de gestión; y 3ª Establecer variables objetivas para la toma de la decisión, en cuanto a la comparación de costes de producción -directos e indirectos- o adquisición con medios propios o ajenos; concepto de calidad para cada servicio junto con sus indicadores y los niveles exigibles.
- 5ª. El control y auditoría de estos procesos de externalización en entidades privadas de aspectos de la financiación y prestación del servicio sanitario público, debería ser especialmente considerada su realización, con medios propios o utilizando la colaboración de firmas privadas, por las Intervenciones y demás responsables del control interno así como por los Organos de Control Externo, y configurarse con elementos como los siguientes:
- Tener como objetivo orientador el aseguramiento del legal y eficiente uso de los recursos públicos independientemente de las formulas de gestión utilizadas.
 - Los objetivos generales deben extenderse a auditorías contables, de regularidad y operativas, con especial atención en este último aspecto de la relación coste-beneficio de las decisiones adoptadas.
 - Utilizar, además de las normas y procedimientos generales de auditoría, las específicas para este tipo de actuaciones, como por ejemplo las Normas Internacionales Auditoría de la colaboración público/privada (ISSAI 5220 de INTOSAI).
 - Aportar transparencia e información de modo que se puedan valorar los resultados y costes asumidos que permita una correcta evaluación de las decisiones tomadas sobre la externalización efectuada.
 - Abarcar todas las fases del proceso desde los análisis realizados por los órganos de la Administración de las alternativas existentes, elaboración de los pliegos y procedimiento de contratación, hasta el adecuado desempeño por las entidades gestoras de los servicios, incluyendo, entre los objetivos de la auditoría, el sistema efectivo de supervisión y control sobre el gestor privado.
 - Verificar la existencia o no de posibles ganancias de eficiencia así como la medición de los diversos parámetros y variables que caracterizan la necesaria valoración multidimensional de las políticas públicas.
 - Comprobar que el sistema de información económica y específicamente la contabilidad -presupuestaria, financiera y analítica- y los indicadores y ratios, reflejan todas las operaciones y suministran datos completos, verificables y comparables.
 - Analizar los costes de prestación de los servicios y efectuar comparaciones con los costes totales de la alternativa gestión directa, de forma que se evalúe que la

IV Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público

provisión de bienes públicos con la colaboración privada, suponga un incremento razonable de, en su caso, los costes de la inversión inicial y, en todo caso, de un aumento de la eficiencia en la gestión.

- Que las ganancias de los colaboradores privados se corresponden razonablemente con los riesgos efectivos por ellos asumidos.
- Por último, se anima a la realización de estudios empíricos sobre los casos ya producidos que permitan establecer indicadores para objetivar tanto los procesos de decisiones de la mejor opción de prestación, como el control posterior de las mismas, en efectividad, coste y calidad.

GRUPO DE TRABAJO B.1: LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y SU INTEGRACIÓN EN LOS DISTINTOS NIVELES DEL SECTOR PÚBLICO

EMPRESAS PÚBLICAS Y OTROS ENTES

- 1ª. Uno de los aspectos más significativos de la configuración del Sector Público lo constituye la denominada Administración Institucional que encuadra diferentes Entes de carácter instrumental de diversa naturaleza. Estos Entes son creados para el cumplimiento de unos fines concretos, aunque, de hecho, dichos fines se pueden lograr asignando su competencia y gestión a órganos propios de la de la Administración que los crea.
- 2ª. Entre estos Entes destacan las Empresas Públicas, que se definen legalmente en el artículo 2.1 de la Ley 4/2007, de 3 de octubre, de Transferencia Financiera (LTF) como “cualquier empresa en la que los poderes públicos puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen”.

Esta definición legal es importante, pero no resuelve cuestiones fundamentales como la de la pertenencia al Sector Público de determinadas empresas públicas no incluidas en el artículo 2 de la Ley General Presupuestaria y calificadas como tales por la Ley de Transparencia Financiera.

El artículo 166.1 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, señala que, “en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), son empresas públicas: Las Entidades Públicas Empresariales; las Entidades de Derecho Público vinculadas a la Administración General del Estado o a sus organismos públicos, cuyos ingresos provengan, al menos, en un 50 por 100 de operaciones realizadas en el mercado; las Sociedades mercantiles Estatales, en las que la participación, directa o indirecta en su capital social, de las entidades que integran el sector público estatal, sea superior al 50 por 100; las sociedades mercantiles que, sin tener la naturaleza de sociedades mercantiles estatales, se encuentren en el supuesto previsto en el artículo 4 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores respecto de la Administración General del Estado o sus organismos públicos.”

El listado de empresas públicas del mencionado artículo no parece cerrado teniendo en cuenta que el vocablo “En particular” del art. 2.2 de la LTF permite considerar que existen otras empresas públicas, además de las señaladas. En este sentido, el artículo 166.2 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, identifica otro tipo de sociedades mercantiles estatales que “tienen forma de sociedad anónima, cuyo capital sea en su totalidad de titularidad, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos”.

- 3ª. Además de los consorcios, fundaciones y empresas públicas, se consideran Entes instrumentales, en el ámbito de las AA.PP, los Organismos Autónomos y las Agencias Estatales; y en cuanto a la Administración de la Seguridad Social: las Entidades Gestoras,

IV Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público

los Servicios Comunes y las Mutuas de Trabajo y Enfermedades Profesionales, en su función pública. Algunos administrativistas consideran también que son Entes instrumentales los Organismos reguladores y supervisores, llamados Administraciones Independientes, pero la autonomía e independencia que los caracterizan hacen difícil la vinculación de instrumentalidad con las AA.PP y, más aún, considerando sus relación con las Cortes Generales.

- 4ª. Las diferentes categorías de Entes que conforman el Sector estatal son las mismas que existen en el autonómico y en el local. La pertenencia a uno u otro sector no plantea dudas cuando se trata de Entidades creadas por la autoridad que tenga competencia para ello. En este sentido, un Organismo Autónomo, una Entidad Pública Empresarial o una Agencia será estatal, autonómica o local dependiendo del ámbito que establezca la norma que los haya creado. Cuestión diferente se plantea cuando se trata de una sociedad mercantil o consorcio y sus accionistas no poseen la mayoría del capital social. En este caso, puede aplicarse el criterio de la "influencia dominante" y comprobar si los "poderes públicos" tienen posibilidad de ejercer dicha influencia; y, si existe presencia de más de un sector público, cual de ellos está en condiciones de ejercerla.

Situación muy difícil, pero posible teóricamente, se plantearía cuando dos o los tres sectores (estatal, autonómico o local) tuviesen el mismo porcentaje de participación accionarial y estuvieran en idénticas condiciones para poder ejercer "una influencia dominante".

Lo importante, en todo caso, en relación a las empresas públicas participadas por más de un sector público no es el ámbito en el que se integren sino la posibilidad de que las autoridades competentes puedan tener control sobre su gestión y resultados.

FUNDACIONES

- 5ª. La fundación constituye una figura jurídica que cada vez cobra mayor importancia como instrumento que las distintas administraciones, usan para evadirse del estricto marco del derecho administrativo y de la administración pública en sus formas tradicionales.

Es bien cierto también que si se usa con buen criterio, es un instrumento idóneo para la coparticipación con los particulares en iniciativas de interés público.

Dicho con ánimo de fomentar el debate y ayudar a la reflexión, podría decirse que el uso de una figura pensada para unas finalidades: un patrimonio al que se dota de personalidad jurídica y con cuyos rendimientos deben cubrirse unas finalidades, se está pervirtiendo usándola para finalidades bien distintas (por legítimas que sean).

La normativa "pública" se resiente de tal perversión (entiéndase que tan duro término se usa exclusivamente para despertar la atención) ya que no está pensada ni para la finalidad ni para el control de esas "nuevas" fundaciones.

Existe una enorme dispersión de normas tanto de contabilidad como de control -que afectan a toda la administración "institucional"-. Pero ninguna pensada para las fundaciones, hecho sobre el que se debe reflexionar.

CONCLUSIONES

6ª. Si, además, se tiene en cuenta que las CCAA tienen potestad para regular la figura fundacional en sus ámbitos territoriales propios, tanto desde el punto de vista sustantivo –creación, normas reguladoras, inscripción, etc.- como de procedimiento –planes contables, rendición de cuentas, etc.- el panorama que se presenta, es más complejo si cabe.

Por ello resulta tan difícil encajar correcta y unívocamente a muchas fundaciones del sector público -o de iniciativa pública- dentro de alguno de los tres ámbitos afectados: administrativo, contable y de control.

Así, nos encontramos con frecuencia con fundaciones que, por su composición, origen o ámbito/s territorial/es de actividad/es pueden estar sometidas a más de una legislación: estatal, más autonómica, más local; y, a más de una normativa contable: la general contable de ámbito estatal, más la sectorial especial de entidades no lucrativas, más la específica de su Comunidad Autónoma.

7ª. Todo ello sin perjuicio de que, además, puedan verse en la sorprendente -y costosa- necesidad de confeccionar varias contabilidades: una “contabilidad pública” para someterla a intervención, tutela, rendición y consolidación de cuentas dentro de su “localidad”, CC.AA. y/o el Estado, y otra general o de fundaciones para rendir cuentas ante su protectorado correspondiente –de los que, por cierto, hay notable variedad -. Y lo más chocante es que los criterios contables pueden llegar a ser francamente distintos en cada ámbito -cuando no contradictorios-.

8ª. De esta situación resulta una “cuarta derivada”, de forma que, según cuales sean las circunstancias, una misma fundación, puede ser legítimo sujeto sometido al control de más de un OCEX: el del Tribunal de Cuentas del Estado, el del OCEX competente en su Comunidad Autónoma y el de la Intervención de su ámbito territorial (a saber: Local, Autonómica y/o Estatal).

CONSORCIOS

9ª. En los últimos años se ha asistido a la consolidación de la figura jurídica del consorcio como un instrumento permanente de colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas. Desde el punto de vista de la organización pública, estas formas de ordenación del sector público ofrecen múltiples ventajas y utilidades, si bien han de ser analizadas individualmente desde el punto de vista de su eficiencia y calidad.

En clave jurídica, no existe una regulación homogénea del concepto de consorcio en todo el sector público español, toda vez que no se ha acuñado un concepto básico, de uso general, por parte del Estado, probablemente porque no ha considerado que existiera un título constitucional suficiente para llevar a cabo esta misión. La noción del artículo 2.1 h) de la Ley General Presupuestaria no es coincidente con la definición alumbrada en los ordenamientos jurídicos autonómicos, ya que las condiciones de dominio financiero y político son dispares. Esta confusión normativa puede provocar paradójicamente que entes consorciados formalmente formen parte de diferentes

IV Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público

sectores públicos territoriales. Por ello, un primer avance en esta materia debería venir de la mano de crear un sustrato jurídico común, basado en un concepto unívoco, universalmente aceptado por todos los poderes públicos.

- 10ª. Desde el punto de vista de su autoorganización interna, los convenios que configuran estas entidades y sus estatutos reguladores contienen previsiones de alcance muy variado e incluso contradicciones internas respecto al régimen jurídico aplicable. En este contexto, sería razonable que se elaborasen, en plena cooperación entre Administraciones, modelos de estatutos para crear un molde general de generalizado conocimiento por todos los agentes públicos.
- 11ª. Por lo demás, y desde la perspectiva del control, la primera cuestión a plantearse es la de la conveniencia, oportunidad y deseabilidad de la constitución de estas entidades. Un estudio preliminar debería analizar si los servicios que presta o las actividades que desarrolla se pueden llevar a cabo sin necesidad de constituir una estructura permanente que cronifica costes. A partir de allí, los controles de legalidad, operativos o económico-financieros deberían tener un alcance similar al de cualquier otro ente u organismos del sector público.
- 12ª. Para cerrar el modelo, no hay que ignorar que son cada vez más frecuentes los casos de consorcios "sin dueño", esto es, consorcios que no dependen financiera o políticamente de ningún sector público. En estos casos, un posible modelo de control posterior se basaría, tal como se ha aprobado en algunos consorcios, en la constitución de una Comisión Financiera formada por responsables del control interno de las Administraciones partícipes, que, sobre la base de las estipulaciones previstas en los estatutos y en el convenio, adoptarían decisiones relativas a las modalidades de control a llevar a cabo y a los responsables de ese control. Asimismo, podrían informar de los proyectos de presupuesto, de las operaciones de endeudamiento o emitir opinión preventiva sobre los gastos de determinada cuantía.
- 13ª. La existencia de entidades dependientes de la entidad local, con personalidad jurídica propia, como resultado de la descentralización de la gestión de los servicios públicos, hace necesario ampliar el ámbito de la información contable pública a la elaboración de estados financieros consolidados. Dichos estados consolidados permitirán obtener una visión de la realidad económica del grupo local en su conjunto.

Sin embargo, nuestra normativa únicamente exige que las entidades unan a la Cuenta General los estados de sus organismos autónomos y los de las sociedades mercantiles de capital mayoritariamente propiedad de las mismas, dejando en manos del Pleno de la Corporación la opción de aprobar la elaboración de estados consolidados.
- 14ª. Para elaborar los estados contables consolidados, el primer paso será delimitar el conjunto de entidades que deben incluirse dentro de dichos estados, así como los métodos y procedimientos de consolidación a aplicar. En este sentido, una vez analizadas las posibles alternativas para determinar el conjunto de entidades a consolidar y las posturas adoptadas por numerosos organismos reguladores, consideramos que es el

CONCLUSIONES

concepto de control el que deberá servir de base para determinar tanto qué entidades consolidar como el método a aplicar en la consolidación.

Esto llevaría a incluir dentro de los estados consolidados a aquellas entidades que son consecuencia de la gestión directa, tal como organismos autónomos locales y sociedades de capital íntegramente público, mediante el método de integración global, que podría extenderse igualmente a otras formas de gestión indirecta, derivadas de la capacidad de la entidad local de nombrar a los administradores (la mayoría) de las sociedades mercantiles en las que participa.

Respecto a la consolidación propiamente dicha, esta no plantea diferencias importantes con el proceso seguido en un grupo de empresas, si bien hay que tener en cuenta la existencia de entidades que están regidas por distintas normas contables. La realización de los ajustes por homogeneización y eliminaciones permitirá que las cuentas anuales consolidadas, formadas por el estado de liquidación del presupuesto, el balance, la cuenta del resultado económico patrimonial, estado de flujos de efectivo, estado de cambios en patrimonio neto y memoria, muestren fielmente la situación económico financiera del grupo.

15ª. En el seno de este grupo de trabajo se plantearon las siguientes propuestas de actuación:

- En primer lugar, en relación a la delimitación precisa del sector público, deberían introducirse cambios normativos de calado: en todas las áreas en las que ésta actúa y en la obligación de consolidación de cuentas.
- En segundo lugar, eliminar cualquier zona gris en la integración de los entes instrumentales. No formarían parte de los inventarios las entidades con participación y dominio efectivo minoritario del sector público; las que se encontraran fuera del perímetro de la consolidación pública, en cualquiera de los tres niveles del sector público; ni aquellas cuya financiación por éste fuera, también, minoritaria. El resto de entidades estarían obligadas a integrarse en uno o varios de los inventarios, a consolidar sus cuentas en uno o varios niveles y a rendir cuentas a uno o varios OCEX.
- En tercer lugar, sería conveniente crear bases de datos económicos de los estados contables de los entes instrumentales como herramienta para analizar de manera fiable, rápida y oportuna la situación y la evolución de cada uno de los subsectores del sector instrumental y, por consiguiente, fijar las tareas de fiscalización en los planes anuales de actuación.
- En cuarto lugar, se debe fomentar que los gobiernos aprueben pautas escritas relativas a la creación, participación y control de entes instrumentales como herramienta para su adecuada ordenación y análisis.
- La huída del derecho administrativo y del derecho presupuestario, en ningún caso debe significar una huída del derecho contable público en lo que respecta a la obligación de rendición de cuentas de las actividades del sector público.

IV Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público

16ª. A modo de conclusiones finales se pueden extraer las siguientes:

1. En general la lógica, entendida como un orden planificado, que explique la necesidad de creación de Consorcios, Fundaciones, Asociaciones, Entes Públicos Empresariales o Sociedades Mercantiles, responde a criterios de mera oportunidad política.

Un buen ejemplo lo constituyen las Fundaciones, que, según el art. 2 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, son un patrimonio al que se dota de personalidad para cumplir unas finalidades con los frutos de ese patrimonio. Asistimos al hecho de que la Administración constituye Fundaciones, las dota de un patrimonio fundacional, que en la mayoría de casos es una aportación dineraria mínima o, con suerte, les adscribe unos edificios –frecuentemente sin cederles la propiedad si no simplemente el uso-, en y con los cuales cumplirá su finalidad, pero de los que no obtendrá ningún rendimiento (un hospital del área pública, un centro de atención a la tercera edad,...) y por tanto, como tal Fundación no obtendrá ingresos de ese patrimonio, por lo cual la administración matriz deberá cubrir anualmente con Transferencias sus gastos de funcionamiento y de inversión. Esto no es una “auténtica” Fundación.

Existe una utilización perversa, en sentido de que corrompe su estado natural, de las figuras que, como entes instrumentales, ofrece el ordenamiento jurídico para desempeñar finalidades o funciones que la Administración General podría llevar a cabo directamente de una forma eficaz.

Ciertamente, una razón que podría justificar esta actuación sería una hipotética mayor eficiencia de los entes instrumentales, pero como este aspecto no es objeto ni de un análisis previo a la creación, ni posterior en su ejecución, esa es una explicación sin contrastar.

2. Existe un “superávit” normativo respecto de los entes instrumentales, que se manifiesta en las distintas regulaciones que de las mismas figuras encontramos en los diversos ordenamientos jurídicos, especialmente en la figura del “Consorcio de titularidad pública”. Regulaciones que son además de variadas, incluso contradictorias, lo que pone de manifiesto la imprevisibilidad del legislador, estatal y autonómico.

También se encuentra esa abundancia (esa inflación), normativa respecto de ámbitos parciales y concretos de la gestión, como, por ejemplo en materia contable.

3. Existe por lo anterior una gran inseguridad en la adscripción de los entes a uno u otro subsector, por lo cambiante de los criterios en uno y otro ordenamiento y sobre todo por la diversidad de criterios, según los efectos que se pretendan con la integración.
4. Deben aplicarse soluciones a los llamados “entes sin dueño”, soluciones que han de ser unívocas, que no incurran en los errores antes citados, ya que lo contrario favorece, cuando menos, el fraude de ley.

CONCLUSIONES

5. Se necesitan criterios generales para delimitar claramente el sector público para que el ciudadano pueda conocer, entender, y así poder exigir respecto del sector público de "su administración;" para que los órganos gestores de esa administración sepan real y certeramente cual es su responsabilidad, cual es su ámbito de sector público, para que los órganos de control actúen donde tiene que actuar, los parlamentos controlen al ejecutivo allí donde deben, y al mismo tiempo se ponga freno, o cuando menos racionalidad, al crecimiento del sector instrumental.
6. Debe avanzarse en la necesidad de contar con información, especialmente contable, que es la base de la toma de decisiones, si es que éstas se quieren tomar con un mínimo de sustento, y para ello es preciso contar con la consolidación de cuentas y se debería impulsar la creación de bases de datos económicos.

GRUPO DE TRABAJO B.2: “NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN INSTRUMENTAL”

1ª. La Administración instrumental en España tiene una larga tradición, que se remonta a tiempos muy anteriores al movimiento internacional de la Nueva Gestión Pública (en adelante NGP). De los establecimientos públicos del siglo XIX al complejo panorama actual, ha mediado un proceso más o menos accidentado de multiplicación y diversificación de las entidades instrumentales, que ha tenido como principales hitos la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, la Ley General Presupuestaria de 1977, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 1997, la Ley General Presupuestaria de 2003, y la Ley de Agencias Estatales de 2006. Como resultado, hallamos hoy día en el sector público estatal (en adelante SPE), una vasta Administración instrumental compuesta por siete categorías de entes: organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales, fundaciones del SPE, consorcios del SPE y los denominados “entes apátridas”, que se acomodan en el cajón de sastre de las Disposiciones Adicionales 6ª y 11ª de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y el art. 2.1.g) de la Ley General Presupuestaria.

Teóricamente, la NGP debiera conducir a la supresión de algunas “viejas” expresiones de la Administración instrumental y a la aparición de “nuevas” formas, así como a una profunda transformación de sus modelos de control de gestión y control sobre la gestión. Respecto a lo primero, la NGP ha favorecido la privatización de empresas públicas tradicionales —lo que curiosamente lleva a potenciar ese otro tipo de entes instrumentales que son las agencias reguladoras— y la creación de agencias o, más recientemente, la constitución de sociedades de economía mixta en la colaboración público-privada. Respecto a lo segundo, se ha promovido la implantación de la denominada gestión por resultados, lo que supone dar poder a los gestores, establecer presupuestos y sistemas de información basados en el rendimiento, incentivar al personal, externalizar funciones mediante mecanismos contractuales, etc. A semejante modelo de gestión correspondería un control basado en contratos de gestión, disciplina competitiva, presión de los “clientes”, auditoría operativa y evaluación de resultados.

2ª. En la práctica, sin embargo, lo que ha predominado en nuestro país ha sido la apelación más bien retórica y un tanto indiscriminada a los valores de eficiencia, eficacia y agilidad que enfatiza la NGP, empleados como coartada para la proliferación de entes instrumentales. Ante los potenciales peligros que dicha proliferación entraña, cabe preguntarse si el pretendido fin de lograr una gestión pública más eficaz y más eficiente (algo por demostrar), incluso facilitando financiación adicional para el Sector Público, puede justificar ciertos medios. En particular, es preciso analizar con rigor si un crecimiento desaforado del número de entidades instrumentales, con elevadas retribuciones de su personal y creciente deuda situada fuera del perímetro de consolidación de las Administraciones Públicas, puede llegar a comprometer la propia sostenibilidad del Sector Público.

A la vista de tales riesgos, se impone ante todo reafirmar la segunda conclusión del grupo de trabajo sobre auditoría de servicios públicos gestionados a través de entes instrumentales, del anterior Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público. “La

CONCLUSIONES

utilización de estos entes instrumentales —se señalaba entonces—, especialmente cuando gestionan servicios públicos, no debe implicar en ningún caso una disminución de la transparencia y control de la gestión pública. Por ello, debe implantarse un eficaz sistema de control sobre su actividad, tanto desde el ámbito interno de la administración que lo crea, como del ámbito externo. Este control debe ejercerse desde el mismo proceso de autorización de constitución del ente, verificando la idoneidad y suficiencia de la memoria administrativa y económica que lo justifica”.

- 3ª. En el diseño del control sobre la Administración instrumental, varias consideraciones han de tenerse en cuenta. En primer lugar, parece apropiado que donde aún no se den las condiciones para implantar la gestión y control por resultados, se opte por ir consolidando modelos de control en la línea de los existentes en el ámbito anglosajón antes de la NGP, al tiempo que se avanza hacia el establecimiento de tales condiciones. En segundo lugar, no ha de perderse de vista que en nuestro país los cambios normativos se subvierten a menudo en la práctica y que los órganos fiscalizadores no dejan de ser una pieza del sistema político-administrativo, todo lo cual plantea la necesidad de reformas más amplias tendentes a articular, reforzar o regenerar lo que se conoce como sistema nacional de integridad. En tercer lugar, conviene reconocer que “lo público” no se hace presente de la misma forma ni en igual grado en todas las entidades controladas por una Administración territorial, de donde la importancia de considerar la mezcla de dimensiones públicas y privadas de cada ente instrumental a la hora de decidir a qué control se le somete.
- 4ª. En todo caso, las anteriores cautelas no deben de ningún modo interpretarse como inhibitorias del necesario desarrollo de la auditoría operativa sobre ese sector institucional. De hecho, la evolución del control interno y externo en España durante los últimos años ha virado desde un énfasis casi exclusivo en la regularidad hacia un creciente peso de la auditoría operativa, y la doble descentralización que estamos viviendo —hacia gobiernos subcentrales y entes instrumentales— no ha de constituir un freno sino un aliciente adicional para dicha evolución de la labor fiscalizadora. Sin embargo, todavía existen problemas de “desconfianza institucional” hacia los OCEX, así como una escasa tradición en el presupuesto por objetivos y notables carencias de procedimientos normalizados o de personal especializado. Todo ello hace del fortalecimiento del control operativo en los OCEX, particularmente en la vigilancia y el seguimiento de las entidades instrumentales, un reto fundamental que puede afrontarse por una triple vía: el refuerzo institucional de los propios OCEX, una coordinación más estrecha entre control interno y control externo y, finalmente, una amplia modernización presupuestaria. En última instancia, la meta a alcanzar es la mejora continua de procedimientos y resultados, superando el enfoque burocrático y sometiendo a estricto escrutinio la gestión que pretende “huir” del Derecho Público.
- 5ª. Las experiencias documentadas en el grupo de trabajo acreditan claramente la sustancial contribución que al respecto pueden hacer tanto los órganos de control interno como los de control externo. Respecto a los primeros, su carácter de órganos insertos en la organización controlada —que por ello no persiguen más que contribuir a

IV Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público

la mejora de su gestión— tiende a potenciar la cara positiva de la auditoría, rompiendo de algún modo la tradicional desconfianza de las unidades gestoras hacia los órganos auditores. La auditoría interna se entendería así como una actividad independiente y objetiva de asesoramiento y consulta concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de la organización; una actividad que ayuda a la organización a cumplir sus objetivos, aportando un enfoque sistemático para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, de control y de gobierno. En un contexto de nueva gestión pública, los auditores internos están pues llamados a asumir un rol relevante, contribuyendo desde sus cometidos a desarrollar una gestión pública de calidad, con un fuerte componente emprendedor, capaz de anticipar y gestionar el cambio en un entorno cada vez más competitivo. A título de ejemplo, se ha presentado en el grupo de trabajo la experiencia de las auditorías de la ejecución presupuestaria anual realizadas en la Universitat de València, que se traducen en unos cuarenta y tantos informes anuales remitidos tanto a los servicios centrales como a las unidades descentralizadas de la universidad. Además de proporcionar a cada una de éstas cifras relativas a los principales indicadores de la ejecución de su presupuesto, se le brinda información comparativa con períodos anteriores y con otras unidades, lo que permite su ubicación tanto en el Campus correspondiente como en el conjunto de centros de tipología similar (Facultades, Escuelas, Institutos, Servicios...). A ello se añaden otros datos interesantes como los relativos al origen de los fondos de investigación y su empleo por partidas, o al número de expedientes de gasto tramitados en el ejercicio —un indicador importante para el personal de administración y servicios porque, conjugado con el montante presupuestario gestionado, permite formarse una idea bastante aproximada de la carga y complejidad de la gestión económica administrativa—. Como principales resultados de la experiencia, se destacan la mejora de la información de los destinatarios, su mayor implicación en la gestión presupuestaria, una más adecuada planificación de la gestión económica, mayor transparencia, mayor confianza en la labor de auditoría interna, y satisfacción con ella de sus destinatarios. Se pone asimismo de manifiesto que el éxito de este tipo de iniciativas requiere una comprensión de sus vínculos con cuestiones como las respuestas a la información, la desconcentración de la gestión, o el desarrollo de una mentalidad gerencial por parte de los destinatarios de los informes, entre otras.

- 6ª. En cuanto a la contribución de los órganos de control externo al desarrollo de la auditoría operativa sobre entes instrumentales, se ha ofrecido como ilustración el análisis de una auditoría de gestión de la calidad realizada por el Tribunal de Cuentas sobre una sociedad estatal. Se trata de una experiencia que ha de inscribirse en la propensión a la organización directiva para la calidad que durante los últimos años se ha ido generalizando en el conjunto de las administraciones públicas españolas, dotándose estas al efecto de unidades específicas para el diseño, implementación e impulso de actuaciones relacionadas con la gestión de la calidad. Dicha tendencia se va a acelerar e intensificar en el futuro inmediato, como consecuencia del inevitable proceso de contención y racionalización del gasto público que seguirá a la crisis económica actual. Las auditorías de los sistemas de gestión de la calidad, pese a que llevan practicándose

CONCLUSIONES

desde la década de los años 90 en el sector empresarial, constituyen un campo de actuación que prácticamente no ha sido explorado por los organismos de control de las entidades públicas en España, que no deben permanecer ajenos a esta nueva gobernanza administrativa. El caso descrito en el grupo de trabajo sugiere que el papel de los OCEX no se vuelve redundante o superfluo por la mera existencia de una auditoría interna, ya que del análisis de la muestra de expedientes por el Tribunal de Cuentas se dedujo que el sistema de gestión de la calidad implantado en la entidad auditada presentaba notables carencias de las que no había quedado constancia en el informe de auditoría interna ni en la revisión del propio sistema realizada por el Comité de Dirección de la sociedad.

7ª. A las conclusiones hasta aquí expuestas, que se proyectan sobre la Administración instrumental en general, cabe añadir otras referidas específicamente a los sectores públicos empresarial y fundacional. Respecto al primero de ellos, se ha advertido el sobredimensionamiento del mismo experimentado en esta última década, ya apelando al legítimo ejercicio de la iniciativa pública económica o, con mayor frecuencia, a la eficiencia de estas estructuras organizativas privadas al servicio de funciones administrativas, o incluso compatibilizando ambos tipos de motivación y finalidad. En un primer estadio, dicho proceso expansivo ha tendido a aparecer como un sector empresarial que se iba creando sin un plan de conjunto definido. Se creaban sociedades para responder a necesidades individualmente valoradas, incluso de carácter temporal, lo que a veces, suponía la existencia formal de sociedades sin actividad. Había descentralización de funciones y en este sentido empresas claramente instrumentales y algunos casos de empresas con clara vocación competitiva, que, a veces se utilizaban como instrumentales. No había clasificación por sectores de actividad, ni por tipo de iniciativa económica. En una segunda fase, sin embargo, dicho sector tiende a menudo a reordenarse en un "grupo societario piramidal", aunque ello no suponga, de por sí, un valor añadido para obtener la optimización de recursos ni la racionalidad de la gestión. De hecho, la creación del grupo puede no traducirse en una mayor austeridad sino en una menor transparencia y una mala utilización de las relaciones de prestación de servicios entre las sociedades del grupo. Resulta, pues, indispensable que la regulación de ese sector público empresarial —que cada vez más se manifiesta como grupo fáctico o jurídico o, cuando menos, como concentración financiera— prevea métodos de transparencia externa de su estructura interna. De singular importancia es la cantidad y calidad del control que pueda ejercer el Parlamento como representante de los ciudadanos, desde el control sobre el acto de creación o la actividad desarrollada por dicho sector hasta el análisis de su transparencia financiera.

8ª. Respecto al sector público fundacional, se ha analizado en el grupo de trabajo el control practicado por la IGAE y las empresas privadas de auditoría y auditores individuales sobre las fundaciones públicas estatales. Del análisis empírico efectuado se desprende que el sector público estatal fundacional se audita anualmente de forma significativa, cumpliendo la IGAE con su obligación al auditar todas las fundaciones grandes. Casi el 60% de estos trabajos de auditoría de fundaciones estatales se lleva a cabo directamente por la IGAE, observándose una especialización entre las firmas auditoras

IV Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público

que se reparten el 40% restante —las grandes firmas vienen centrándose en la auditoría de fundaciones grandes y medianas, en tanto que las otras firmas reparten su mercado entre las pequeñas y medianas—. El 30% de los informes emitidos por la IGAE son calificados, frente al 15% de los emitidos por las auditoras. En la mayor parte de los casos, los auditores se han venido decantando por la opinión favorable, seguida a distancia de la opinión con salvedades, y teniendo un carácter residual la opinión desfavorable. A partir de 2004, se observa además una mejora progresiva en los tipos de opinión emitidos, tras un período irregular en el que la opinión mejoraba un año y empeoraba al siguiente y se repetía la misma secuencia para los dos años posteriores. No obstante, se hace necesario incrementar el grado de control, a través de la auditoría externa, del resto de fundaciones no auditadas y mejorar la gestión de las auditadas, modificando las salvedades detectadas en los informes, evitando así la desconfianza que este tipo de formas jurídicas puede suscitar a la sociedad.

GRUPO DE TRABAJO C.1: "ALCANCE Y LÍMITES DE LA AUDITORÍA PÚBLICA"

1ª. De modo paralelo a la ampliación de las funciones y cometidos de la moderna administración pública, se ha ampliado el alcance de sus instrumentos de control. La auditoría pública es uno de esos instrumentos y, en consonancia con el conjunto, ha visto también ampliarse su horizonte desde las originarias auditorías de regularidad y legalidad hasta las más modernas versiones de las auditorías de gestión y de sistemas. En este movimiento expansivo, se ha ido incrementando asimismo el acervo de objetivos a contrastar pasando, desde los originarios controles de economía, eficacia y eficiencia, al más variado elenco de aspectos susceptibles de comprobación: la equidad, la ecología, etc. Esa tendencia no tiene seguramente posibilidades reales de ser contenida, no ya sólo por el hecho antes mencionado del constante crecimiento de la actividad de los entes públicos, sino también porque el propio desarrollo de las actuaciones de control pone ante los ojos del auditor realidades nuevas o formas nuevas de presentarse aquellas que un observador atento no puede dejar de analizar y verificar.

A pesar de esta perspectiva, el grupo de trabajo se proponía plantear la existencia de algunos puntos de anclaje seguros en cuyo entorno debe desenvolverse siempre la labor de auditoría desde distintos puntos de vista: el de su contenido propio, el de las exigencias derivadas de la pluralidad de organismos que hacen auditoría pública y están obligados a relacionarse entre ellos, el de la necesidad de respetar las funciones de otros organismos, aunque no sean de control, etc. Por tanto, la variedad de planteamientos posibles es realmente ilimitada, como se demuestra por la muy diversa perspectiva desde la que propusieron los temas desarrollados en el seminario. No obstante, la propia diversidad revela implícitamente o la presencia real de límites o la conveniencia de establecerlos y perfilarlos.

Así, se deduce de la normativa que regula la organización y funcionamiento de los órganos de control externo, tanto en relación con la actividad de las administraciones, como respecto a los sujetos, aun pertenecientes al sector privado, que se relacionan con aquellas. Esta es el enfoque bajo el que se presentan las conclusiones de la ponencia del profesor López Hernández, catedrático de la Universidad de Granada, para quien una concepción moderna del control en el sector público ha de considerar la ampliación de su ámbito de actuación, que se extiende no sólo a la propia administración sino también al sector empresarial público, concesionarios de servicios públicos y perceptores de subvenciones, entre otros.

No cabe duda de que, la auditoría pública es uno de los métodos de control y seguimiento más idóneos para verificar la gestión pública. Su alcance, en relación con las entidades del sector público, fundamentalmente se orienta al examen de las operaciones financieras y de legalidad, al análisis de la economía y eficiencia en el uso de los recursos y a la evaluación de los resultados previstos. Sin embargo, también se extiende a entes gestores o receptores de fondos, no pertenecientes al sector público, por diversas causas:

- Recepción de fondos por prestación de servicios públicos (concesionarios).

IV Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público

- Colaboración público-privada en la financiación, construcción, renovación y gestión o el mantenimiento de infraestructuras o la prestación de servicios.
- Percepción de ayudas financieras (subvenciones) por entidades públicas o privadas como parte de la actividad promocional de las administraciones, ya sean fondos comunitarios o no.
- Suministro de bienes y servicios específicos para la Defensa.

2ª. Por lo que se refiere al control de las concesiones sobre la entidad contratante, resultan de gran utilidad la auditoría de cumplimiento y la auditoría operativa. Mientras la primera se ocupa de comprobar si la tramitación del expediente se ha realizado correctamente y conforme a los preceptos contenidos en la Ley, la segunda lo hará de los procedimientos de gestión y del control de la concesión. Teniendo en cuenta que la Administración no controla los medios a través de los que se presta el servicio en concesión (organización del concesionario), deberá establecer controles técnicos que garanticen que el servicio se presta en las condiciones y con el nivel de calidad adecuado, así como controles económicos sobre el coste de prestación del servicio. Para todo ello, resulta fundamental la elaboración de unos pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas exhaustivas y precisas que regulen adecuadamente las condiciones de adjudicación y ejecución de la concesión.

3ª. En lo concerniente a la auditoría de la concesión, el objetivo principal es la cuenta de ingresos y gastos específica de la concesión, con especial atención en:

- Coste de la prestación del servicio, adecuadamente desglosado.
- Adecuación y valoración de los medios humanos y materiales.
- Cumplimiento de las condiciones de la concesión y del contrato.
- Adecuación de la prestación del servicio.

Otros aspectos a considerar serían:

- Condiciones de la concesión y de las estipulaciones del contrato (pliegos y propuesta del concesionario).
- Cuenta de resultados individualizada.
- Contabilidad analítica.
- Gastos indirectos imputados por el concesionario.
- Transacciones con empresas del grupo (precios de mercado).

4ª. Por otra parte, es resaltable el papel de la auditoría pública en la concesión de infraestructuras, dentro de las diversas figuras de colaboración entre el sector público y el sector privado (PPP). Los controles sobre el concesionario pretender verificar la calidad del servicio y la bondad de las tarifas aplicadas. Así, en el caso de financiación conjunta

CONCLUSIONES

(por razones de rentabilidad económica o social) o aportaciones no dinerarias de la administración, el objetivo será verificar la razonabilidad de las previsiones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas en términos de rentabilidad económica o social. En caso de subvenciones (peajes en sombra) u otras ayudas para garantizar la viabilidad económica de la explotación, el interés se centrará en verificar la razonabilidad de los cambios en las condiciones iniciales de viabilidad. En cualquier caso, resulta esencial el control de la cuenta de gastos e ingresos específica de la concesión, especialmente en lo concerniente al cumplimiento de las tarifas aprobadas y los costes de la actividad.

- 5ª En cuanto a la auditoría de subvenciones, conviene destacar tanto los diversos tipos de subvenciones existentes como la existencia de diferentes ámbitos competenciales para la realización de las auditorías. De esta forma, conviven subvenciones concedidas con fondos propios de las administraciones públicas españolas con las procedentes de fondos europeos (FEDER, FSE, FEAGA-LEADER, FEP) o de la Comisión Europea (Cooperación Territorial Europea -SUDOE, MED España-Francia e INTERREG IV C-), cada una de ellas con problemáticas muy específicas. Igualmente, encontramos concurrencia en la competencia para la realización de las auditorías, ya sea por el órgano concedente (art. 14 LGS), por el órgano de control interno (arts. 141 y 44 LGP) o por el órgano de control externo correspondiente (autonómico, nacional o europeo). Éste último, generalmente, centra sus procedimientos de fiscalización en: a) la verificación, ante la entidad concedente, de los procedimientos seguidos para otorgar la subvención o ayuda de que se trate; b) la comprobación de que los perceptores de las ayudas las han destinado a la finalidad para la que fueron concedidas; c) comprobación de que la administración concedente efectúa un seguimiento sobre la aplicación por el perceptor de la ayuda concedida.
- 6ª. Finalmente, en lo concerniente a la auditoría de costes y precios en la contratación de bienes y servicios para la defensa, que podría considerarse como una manifestación de la auditoría operativa, su aplicación a las empresas suministradoras por parte del Grupo de Evaluación de Costes, está generando importantes ahorros presupuestarios para el ministerio de Defensa. El proceso metodológico aplicado en este tipo de auditoría, por sus características, podría ser extrapolable a otros ámbitos del sector público.
- 7ª. Desde la perspectiva de la relación con otros organismos vinculados también por la legalidad, se plantea la ponencia del Sr. Mas Cladera, Síndic Mayor de la Sindicatura de Cuentas de Illes Balears, relativa a la concurrencia de investigaciones judiciales con informes de fiscalización. Esta posible concurrencia puede presentarse con mayor frecuencia en el ámbito penal y, en menor medida en el contencioso administrativo. Evidentemente la concurrencia no supone identidad de enfoques ni, mucho menos, igualdad de consecuencias. Pero sí hay cauces para la colaboración de los órganos de control con los órganos jurisdiccionales a través del auxilio judicial y la actividad probatoria en el seno de los procedimientos, aunque es necesario reconocer la conveniencia de perfilar mejor la regulación de estas fórmulas. El ponente concluye así que:
- 1º Informes de fiscalización e investigaciones judiciales tienen distinto alcance y funcionalidad.

IV Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público

- 2º Pueden concurrir sobre unos mismos hechos, con diferente perspectiva.
- 3º El deber general de colaboración con jueces y tribunales no se halla suficientemente detallado en lo que se refiere a los OCEx.
- 4º Los informes de fiscalización pueden servir de base a procedimientos judiciales, incorporándose a los mismos como prueba documental, pericial o de testigos, sin que esté claramente definido en las normas procesales el papel de los informes ni el modo de intervención de los OCEx en el procedimiento.

8ª. La tercera ponencia, del Sr. Herencia de Grado, Subdirector Adjunto adscrito a la Fiscalía en el Tribunal de Cuentas, realmente amplía la originaria perspectiva del grupo de trabajo, aunque con un objetivo bien definido y un enfoque de la auditoría como instrumento vinculado a nuevos enfoques que deben ir adquiriendo peso en las funciones atribuidas a los órganos de control externo en la verificación de la actividad desplegada por el Sector Público a través de sus respectivos presupuestos y su adecuación a los principios de legalidad, economía y eficiencia.

Para ello, se consideran no sólo aquellas actuaciones contrarias a la ley, con detrimento de los intereses generales y normalmente en provecho de las autoridades o funcionarios que las adopten, sino también aquellas otras en las que si bien no resulta contrariado ninguna disposición legal, si existe una mala praxis de la "gobernanza" de la gestión pública desde la óptica de la economía y eficiencia, lo que desde el punto de vista de la ciencia económica, sabemos que se traduce en una pérdida de competitividad, proliferación de estructuras oligopólicas con desviación de fondos públicos hacia actividades ineficientes, y finalmente incremento de deuda y exclusión de los recursos limitados del sistema respecto de otros operadores competitivos.

9ª. En términos de auditoría pública, se destaca la importancia de la función fiscalizadora al realizar un seguimiento eficaz de las políticas de consolidación fiscal en un entorno de acuciante crisis, cuya importancia vuelve a ponerse de manifiesto con la decisión adoptada por los responsables de la Unión Europea de revisar los Presupuestos de cada país antes de su aprobación, como primera medida dirigida a reforzar una política fiscal común; o la necesidad de ir un paso más respecto de aquellas situaciones en las que la actividad de la entidad pública auditada sea correcta desde la perspectiva de la legalidad presupuestaria, pero no tanto desde la exigencia de cumplimientos de fines. Surgen ejemplos varios, como la adecuación a los fines perseguidos de aquellas administraciones encargadas del denominado mercado de trabajo o del sector de Universidades, o en el extremo más pernicioso, la existencia de entidades instrumentales receptoras de transferencias de fondos públicos, y que en los informes de fiscalización se constata su inactividad o falta de impulso en el cometido de las funciones que originaron su creación; también se hace hincapié de los sesgos que produce determinados claroscuros existentes en la legislación vigente, que si bien fueron pensados para dotar de agilidad a la actuación administrativa, son a veces utilizados por los agentes para soslayar impunemente los principios más exigentes de objetividad, concurrencia y publicidad.

CONCLUSIONES

- 10ª. Finalmente, a pesar de que los sectores estudiados al tratar temas de corrupción en el sector público sean, por lo general, contratación, subvenciones, urbanismo y medio ambiente, política pública empresarial y privatizaciones, entre otros, se haya elegido como contenido de este trabajo, empezar desde el principio, es decir, abordar el desarrollo de las actividades que constitucionalmente se les atribuye a los partidos, y de manera particular, por estar sometida a la fiscalización de los órganos de control externo, su actividad económica- financiera. Y en estrecha relación está la manera en la que, una vez celebrada las elecciones, los partidos acceden al gobierno y nombran en cascada a los titulares de los diversos órganos que vertebran la administración territorial e institucional, con criterios quizá demasiado políticos, y en la manera en que tales órganos deciden y adoptan decisiones, y como complemento, la forma de evitar que se produzcan situaciones en las que existan conflictos de intereses.
- 11ª. La Comunicación presentada por don Nicolás Sánchez García expresó la necesidad de exigir el cumplimiento por los Ayuntamientos de la obligación de rendir cuentas completas y con regularidad, a cuyo efecto propuso diferentes instrumentos como la censura de las autoridades correspondientes, la acreditación del cumplimiento para la obtención de subvenciones y ayudas y la adecuada divulgación de los informes de las instituciones de control.
- 12ª. Posiblemente, como conclusión general del grupo de trabajo podría sustentarse que la variedad de objetivos materiales de la auditoría pública, y la diversidad de enfoques con los que puede proyectarse el trabajo, son realmente características sustanciales de esta actividad. No obstante, deberían precisarse cuáles son las condiciones a las que deben responder las diversas auditorías para que les fueran conferidos los muy distintos efectos que de ellas pueden derivarse y que se manifiestan útiles para obtener la reprobación social de determinadas conductas, la cooperación de los auditores públicos con otras instituciones públicas, la mejora de la gestión en su conjunto, etc. La previsión y la concreción de esas condiciones de referencia deben recogerse en el ordenamiento jurídico, de un modo semejante a como ya están recogidas las normas contables, las presupuestarias, las de contratación, etc., pues, sin perjuicio de la creatividad y capacidad de aportación propia de cada auditor, y con toda la flexibilidad que sea precisa, la misma eficacia de la auditoría depende en gran medida de su empleo de elementos de contraste previamente conocidos y objetivos.

GRUPO DE TRABAJO C.2: "AUDITORÍA Y E-ADMINISTRACIÓN"

1ª. La e-administración ha dejado de ser un factor exclusivamente de valor añadido para convertirse en una exigencia que ya está siendo percibida como tal por los ciudadanos. Tras la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, se produce un avance trascendental, ya que la administración electrónica ha dejado de ser una opción de las administraciones para convertirse en una obligación que consagra los derechos de los ciudadanos a relacionarse con ellas a través de las TIC. Para ello, las administraciones públicas deben dotarse de los medios tecnológicos, jurídicos y organizativos necesarios para atender el ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos.

La sede electrónica constituye la puerta de acceso a aquella información y servicios que se ponen a disposición de ciudadanos y empresas a través de medios electrónicos. El establecimiento de una sede conlleva la responsabilidad de la administración respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma.

El uso extensivo de la administración electrónica por parte de los ciudadanos exige obtener su confianza, que se sustenta en la aplicación de las medidas técnicas y organizativas que permitan una utilización segura de dichos medios por parte de los usuarios. El Esquema Nacional de Seguridad fija las medidas mínimas a aplicar sobre los sistemas de Administración Electrónica, así como los mecanismos para garantizar su gestión sobre una base de mejora continua.

El manejo de tecnologías cada vez más complejas provoca que los riesgos tecnológicos se multipliquen y deban ser gestionados para ofrecer y garantizar el adecuado nivel de calidad en la prestación de servicios. Actualmente, la inmensa mayoría de la operativa de las entidades depende para su ejecución de sistemas informáticos y, por lo tanto, el control de su adecuado funcionamiento se lleva a cabo por medio de controles automatizados.

2ª. Los trabajos de auditoría informática están orientados a verificar que el modelo de control de los sistemas de información es suficientemente robusto para garantizar la veracidad de los estados contables y a asegurar la integridad, calidad y fiabilidad de los datos gestionados por los diferentes procesos soportados por la aplicación o sistema de información.

Desde una perspectiva práctica, en el grupo de trabajo se plantearon las experiencias de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana en materia de auditoría informática y de la Cámara de Cuentas de Andalucía en la aplicación de tecnologías de la información en la rendición de cuentas.

3ª. La Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, de acuerdo con lo previsto en sus planes estratégicos introdujo la metodología necesaria para realizar auditorías de sistemas de información (ASI) en las fiscalizaciones.

CONCLUSIONES

La utilización de la ASI en la auditoría financiera de entidades con entornos informatizados complejos, es la única forma de reducir el riesgo global de auditoría a un nivel aceptable, y así viene exigido por las normas técnicas de auditoría.

El pronunciamiento realizado por los Presidentes de los OCEX el 19 de octubre de 2006 mediante la conocida como Declaración de Pamplona destacaba la necesidad de “pronunciarse sobre esos sistemas informáticos”.

Algunos de los principales aspectos que merecen destacarse de los surgidos de la experiencia de la Sindicatura se refieren a:

- La necesidad de una planificación a largo plazo que permita desarrollar una disciplina nueva, que no resulta fácil de aprender.
- La necesidad de formación específica y la especialización del personal.
- La conveniencia de la colaboración externa.
- Las normas técnicas de ASI aplicables y el desarrollo de metodología.
- La auditoría informática es un universo en sí mismo, con muchos enfoques posibles, con múltiples marcos conceptuales y cuerpos doctrinales, por lo que se hace necesario concretar qué normas técnicas de ASI aplicar.

En los últimos años la Sindicatura ha emitido siete informes en materia de auditoría de sistemas de información.

Si se va a efectuar por primera vez una auditoría de sistemas de información resulta absolutamente necesario tener una reunión de alto nivel para explicar qué es lo que se va a hacer, porqué y establecer un calendario de trabajo detallado con hitos concretos y fijar reuniones de seguimiento.

Debe destacarse la importancia en este tipo de trabajos de mantener unas buenas relaciones con el auditado, desde la comunicación inicial hasta la presentación final del trabajo. Dando por descontado que el trabajo se va a realizar con el máximo grado de profesionalidad y calidad, para evitar reticencias y susceptibilidades la consigna es: transparencia y comunicación permanente al máximo nivel.

Tras la realización del trabajo de campo y antes de realizar el informe, se debe comentar con los responsables funcionales de la entidad fiscalizada las debilidades significativas detectadas, para obtener su conformidad con los hechos descritos y tener la oportunidad de conocer la existencia de aspectos adicionales de relevancia para la evaluación de los efectos de cada debilidad observada. Para evitar desvelar información confidencial, el auditor proporcionará un borrador del informe a la entidad para que revise dichos aspectos de seguridad y confidencialidad.

Antes de la emisión definitiva del informe, el borrador debe ser presentado a los responsables de la entidad, que normalmente serán los mismos que asistieron a la reunión inicial de presentación. Debe prestarse tanto cuidado a esta presentación final del trabajo como a la inicial.

IV Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público

4ª. La Cámara de Cuentas de Andalucía ha venido implantando diferentes procedimientos electrónicos y telemáticos. A partir del año 1997 se posibilitó rendir en formato electrónico. A partir del ejercicio 2004 se posibilitó rendir por vía telemática, los dos primeros años a través de ficheros TXT, y posteriormente bien aportando ficheros XML, MD5 y PDF entre otros o bien rellenando manualmente determinados formularios.

El formato normalizado adoptado se corresponde con el de la Resolución de 28 de julio de 2006, de la Intervención General de la Administración del Estado.

Otras utilidades de las nuevas tecnologías son por ejemplo: Comprobar la idoneidad del fichero que se está desarrollando o utilizar la página web oficial de la Institución, para la petición de documentación, o generar avisos en el que se detalla la información que se va a remitir e indicando si falta algún documento de carácter de obligatorio, o la utilización de un validador que refuerzan la seguridad e integridad de las cuentas rendidas, o publicar la relación de entidades locales que no han rendido sus cuentas para dar mayor transparencia.

La Resolución de 4 septiembre 2008 de la Cámara de Cuentas de Andalucía, que hace público el acuerdo del Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía regulando la rendición de cuentas de las entidades que integran el sector público local andaluz a través de medios telemáticos, da cobertura jurídica a la rendición telemática que se establece como único medio obligatorio, y permite que a través de un acto único de rendición se considere rendido a la Cámara de Cuentas de Andalucía y al Tribunal de Cuentas. Además, se definen los ficheros que deben ser remitidos, el ámbito de aplicación, y establece el criterio de no considerar válidamente rendidas las cuentas hasta que se produzca la rendición de todas las entidades dependientes que se integran en la entidad principal.

El procedimiento de rendición se inicia accediendo a la plataforma de Rendición Telemática de Cuentas a partir de la página web oficial de la Cámara de Cuentas de Andalucía, www.ccuentas.es, en el apartado "Rendición Telemática de Cuentas". Posteriormente, se identifica el cuentadante, se selecciona el ejercicio de las cuentas que se van a remitir y la forma de rendición, manual o mediante la importación de ficheros. Posteriormente, se incorporarán los datos, o se importarán los ficheros y se validarán. La aplicación producirá un informe en el que se detallará la documentación que se va a remitir con indicación de la que pudiera faltar y que tuviera el carácter de obligatoria, y habrá que confirmarse el envío. Finalmente, el Registro Telemático emitirá un recibo de presentación.

5ª. Los efectos del uso de nuevas tecnologías de la información, ha supuesto una reducción de la utilización del papel, un aumento de los medios de comunicación con los cuentadantes y un aumento en la calidad de la información rendida. Además, se ha reducido el primer año las entidades que han rendido sus cuentas y de las que lo hacen en plazo, pero por la coincidencia de la obligación de adaptarse a los nuevos modelos contables, y al nuevo procedimiento de rendición.

CONCLUSIONES

6ª. En conclusión, el impulso en la aplicación de nuevas tecnologías de la información permite realizar controles automáticos sobre la información rendida, aumentando el sistema de control que, utilizando menos soporte documental, permite un mayor número de interacciones comunicativas entre el cuentadante y los órganos de control externo.

