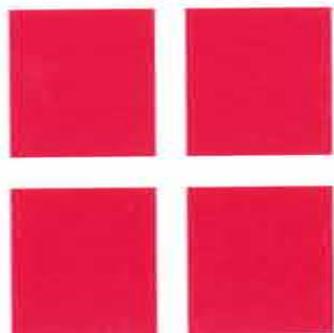


CONCLUSIONES DE LOS

N **encuentros**
técnicos



DE LOS ORGANOS
DE CONTROL EXTERNO

Indice

Salutación a cargo del Ilmo. Sr. alcalde de Pamplona D. Alfredo Jaime.....	7
Acto de apertura a cargo del Exmo. Sr. D. Francisco Javier Tuñón, presidente de la Cámara de Comptos de Navarra	11
Conclusiones de los IV Encuentros Técnicos de Organos de Control Externo.....	15
Conferencia de clausura a cargo de D. Ricardo Bolufer Nieto, presidente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas	37
Acto de clausura a cargo de los Exmos. Sres. D. Vicente Montesinos, síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas de Valencia y presidente de la Comisión de Formación de los OCEx, y D. Javier Otano, presidente del Parlamento de Navarra	47

Salutación a cargo del Ilmo. Sr. alcalde de Pamplona D. Alfredo Jaime

Señor presidente de la Cámara de Comptos,
Señoras y señores representantes de las instituciones, organismos y entidades participantes en los presentes encuentros,
amigos todos,

Siete años después, Pamplona vuelve a acoger los Encuentros Técnicos de los Órganos de Control Externo, tras aquella primera experiencia impulsada por la Cámara de Comptos de Navarra en el mismo sentido de la que hoy nos congrega.

Mucho ha cambiado desde entonces en todos los órdenes y también en el campo de la fiscalización de los fondos públicos. Pero sin duda persiste la necesidad, probablemente hoy acrecentada, de que los profesionales especialistas en materias tan esenciales no sólo para la adecuada gestión administrativa, sino también para la propia credibilidad de nuestro sistema democrático, se reúnan con el propósito de intercambiar experiencias y compartir opiniones, de manera que todo ello redunde en un mutuo enriquecimiento y, a la postre, en una mejora del servicio a la sociedad.

Por todo ello es obligado agradecer a la Cámara de Comptos de Navarra la organización en nuestra capital de este foro que hoy inicia sus actividades, en coordinación con el Tribunal de Cuentas de España y los Órganos de Control Externo constituidos en las diferentes comunidades autónomas.

Pamplona se siente muy honrada en recibirles a todos, en la con-

vicción de que la sede de una institución histórica, como es la Cámara de Comptos de Navarra, adaptada por el Parlamento Foral a las nuevas exigencias de su función institucional, constituye un marco sumamente apropiado para la celebración de estos encuentros.

Desearía aprovechar la ocasión para desgranar algunas reflexiones suscitadas a propósito del tema que nos ocupa. Un principio fundamental de una sociedad democrática es la responsabilidad que tienen los gobiernos y entidades a las que se confían recursos públicos de rendir cuenta plena de sus actividades. Esta rendición de cuentas del gobierno (ya sea local, autonómico o nacional) debe identificar no sólo los objetos a los que se destinaron recursos públicos, sino también la manera y el efecto de su aplicación.

Una sociedad democrática responsabiliza a los gobiernos de lo que hacen y de lo que omiten; de cómo y con qué grado de calidad ejecutan sus promesas; de los resultados que logran y de los fracasos; de sus juicios acertados o equivocados, que se manifiestan en la adopción y ejecución de las políticas públicas; de la custodia y disposición de los recursos, etc.

El comportamiento de un gobierno puede juzgarse de diversas maneras. Puede evaluarse en términos de gestión, de desempeño y de resultados comprobables, y en términos de efectividad, eficiencia, economía y productividad. Puede hacerse también en términos de honestidad, fidelidad e integridad, y en términos de acatamiento a las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y contractuales.

Estos criterios diversos, que responden a diferentes perspectivas, deben plantearse los responsables públicos a la hora de confeccionar sus presupuestos; criterios que, bien resueltos, con acierto en la decisión, posibilitarán posteriormente una buena auditoría interna o externa, a fin de potenciar sus fines o modificarlos para mejorarlos.

Tales principios responden a una concepción amplia, que quien les habla comparte, de la gestión política, tomando como base de la gestión unos presupuestos viables y susceptibles de rápida constatación, mediante auditorías no sólo sobre la legalidad, sino basadas también en la eficacia, eficiencia y efectividad, capaces de detectar si se han producido desviaciones de los objetivos previstos, con el fin de poder corregirlas.

Sabido es que la sociedad suele caminar siempre un paso por delante del legislador, como consecuencia de la rapidez en los cambios de

todo orden que caracterizan nuestra época. Y resulta evidente en ocasiones que la función legislativa acusa su distanciamiento de la realidad social, de la que, quienes administramos en el ámbito local, por ejemplo, tenemos experiencia mucho más directa. Es por ello que, en mi opinión, el control de legalidad, con ser esencial, no puede convertirse en un fin en sí mismo, en un principio estanco, ajeno a la evolución social, que llegue a comprometer la agilidad, la eficiencia y la eficacia de la gestión pública.

No se puede olvidar que es en función de los criterios señalados, correspondientes a una visión plural de la gestión pública, como se nos va a medir políticamente a sus responsables. La opinión bastante generalizada es que hasta ahora, tanto los Ayuntamientos como los gobiernos de otros niveles administrativos, hemos sido bastante manirrotos y despilfarradores, con la consiguiente pérdida de credibilidad hacia las instituciones que ello supone. Pero cuando éstas dan muestras del control del gasto, de que cada peseta que se ingresa se invierte no en intereses partidistas, sino en lo que demanda la sociedad, el pueblo, los ciudadanos, vuelven a otorgarles mayoritariamente su confianza.

Me he permitido exponer sobre la mesa del debate algunas de las cuestiones que, como responsable de la gestión de los recursos en una administración pública, me preocupan. Sirvan éstas como invitación a todos ustedes para que el trabajo que se aprestan a abordar no olvide las múltiples dimensiones, la diversidad de enfoques aplicables en el análisis de la gestión de los asuntos públicos, también desde la perspectiva de los recursos económicos y del uso que se haga de los mismos.

La relación de participantes en los presentes Encuentros, que dan cita a expertos representantes de la Administración Central, Comunidades Autónomas, Diputaciones, Entes Locales, Universidades, firmas de auditoría así como del Tribunal de Cuentas de Europa, revelan, sin duda, el interés suscitado por esta reunión. La alta cualificación de la representación aquí congregada asegura de antemano el éxito de las jornadas, que les deseo sinceramente.

Finalizo pues, reiterando mi bienvenida a todos ustedes, a esta ciudad que les recibe con la hospitalidad que Pamplona ha tributado desde antiguo a cuantos se acercaron a esta histórica encrucijada de caminos. Confío, por lo demás, en que lo apretado del programa les per-

mita el respiro necesario para conocer, siquiera someramente, la capital de los navarros, y que ésta deje un grato recuerdo en su memoria.

No es mi propósito hurtar más tiempo que el preciso para el saludo al trabajo que desde esta misma mañana han de abordar. Así que, reiterando mi enhorabuena a la Cámara de Comptos y a cuantos han hecho posible la celebración de estos Cuartos Encuentros, dejo en las mejores manos el timón de esta nave cuya singladura ha de resultar, sin duda, útil y positiva para cuantos estamos preocupados por la transparencia, el rigor y la profesionalidad en la gestión pública.

Muchas gracias a todos.



Acto de Apertura de los IV Encuentros Técnicos de los Órganos de Control Externo a cargo del Excmo. Sr. D. Francisco Javier Tuñón, presidente de la Cámara de Comptos de Navarra. A su derecha, el Ilmo. Sr. D. Alfredo Jaime, alcalde de Pamplona. A su izquierda, D. Miguel Esparza, secretario general de la Cámara de Comptos.

Acto de Apertura de los IV Encuentros Técnicos de los Órganos de Control Externo a cargo del Excmo. Sr. D. Francisco Javier Tuñón, presidente de la Cámara de Comptos de Navarra

Tengo el honor de iniciar el Acto de Apertura de los IV Encuentros Técnicos de los Órganos de Control Externo del Estado Español a celebrar en un lugar tan entrañable como es Pamplona.

Este es un acto de salutación, de bienvenida, de contacto con la ciudad y con el Congreso que se va a celebrar. La presencia de ustedes justifica que Pamplona, la vieja Iruña, se convierta por unos días en la capital de la fiscalización y auditoría pública del Estado Español.

Como presidente de la Cámara de Comptos, institución que organiza estos Encuentros, me gustaría que se sintieran como en su propia casa, o mejor como en casa de unos amigos de toda la vida, con el ánimo de trabajar y de poner todo su empeño en contribuir al avance decidido en nuestra tarea cuyo objetivo final debe ser una mayor transparencia en el uso y gestión de los fondos públicos.

Están ustedes en Pamplona, lugar de encuentro, una buena ciudad para vivir, para trabajar, para reunirse. Una ciudad acogedora y amable, bien diseñada, con abundancia de espacios verdes, llena de restaurantes para los amantes de la buena cocina, con una excelente dotación de servicios, una ciudad con alta calidad de vida.

Las gentes de Navarra se destacan por su capacidad de acogida y por vivir intensamente el hecho cotidiano. Nuestra participación a veces se convierte en confrontación. Nuestro encuentro cotidiano responde a una necesidad de comunicación y de amor a la ciudad, donde todos somos partícipes de los distintos lugares y espacios de la ciudad.

Las emociones fuertes las guardamos para los días mágicos de los

Sanfermines, lugar de encuentro universal para todos los amantes de la Fiesta con mayúsculas.

Están ustedes en Navarra, una Comunidad con experiencia de autogobierno contrastada en la historia, que va más allá del estado de las autonomías. La Cámara de Comptos es el Tribunal de Cuentas más antiguo del Estado y el primer órgano autonómico de control externo reinstaurado con la democracia.

Estos IV Encuentros dan continuidad a los ya celebrados en Pamplona, noviembre 87; Valencia, primavera 89; y Vitoria en los primeros días de verano del 91. Su organización y planteamiento responden al mismo esquema participativo y de debate seguido en Encuentros anteriores.

Existen cinco grupos de trabajo cerrados, donde cada participante ha hecho ya un esfuerzo presentando su comunicación. Llevan ustedes trabajando dos meses, para que el Coordinador correspondiente presente la síntesis y metodología a seguir en las reuniones de cada grupo.

Posteriormente a las Reuniones de grupo, con sus Conclusiones provisionales, se pasará a las sesiones plenarias, donde se establecerá un debate sobre las anteriores Conclusiones. Las Conclusiones definitivas serán objeto de una publicación separada.

En estos Encuentros se ha ampliado tanto el número de participantes, como la lista de instituciones y organismos representados, que ha crecido notablemente respecto a anteriores acciones. Aquí están presentes Técnicas de Órganos de Control Externo, de Órganos de Control Interno, de la Administración y de empresas privadas de Auditoría.

Esta amalgama de opiniones con distintos enfoques enriquecerán unos Encuentros de técnicos, selectos y elegidos por nuestras instituciones.

Junto a Auditores y Letrados del Tribunal de Cuentas y de los Órganos de Finanzas de Control Externo de la Comisión de la Unión Europea y del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea estáis técnicos de la Intervención del Estado y de la Seguridad Social; de los Departamentos de Economía y Hacienda, Administración Local y Agricultura del Gobierno de Navarra; técnicos de la Federación Navarra de Municipios y Concejos; interventores de los Ayuntamientos de Pamplona, Tudela y Mancomunidad de la Comarca de Pamplona; técnicos de la Diputación Foral de Guipúzcoa;

Auditores del Instituto de Censores Jurados de Cuentas y profesionales de firmas privadas de auditoría (Arthur Andersen, KPMG Peat Marwick y Price Waterhouse).

Los temas de estudio y debate elegidos son importantes y de actualidad:

– *Control del “Otro” Sector Público Local.* En este grupo se integran el conjunto de entes que nacen y crecen alrededor de las entidades locales: mancomunidades y agrupaciones, áreas metropolitanas, organismos autónomos, empresas públicas municipales y consorcios.

Se analizará la problemática de la confección del censo o inventario de los entes enumerados; el fundamento, objetivos y resultados de su creación; la normalización contable y rendición de cuentas de su actividad económica-financiera; y el alcance y limitaciones en su control.

– *Evaluación de la Eficacia de los Informes de los Órganos de Control Externo.*

Los temas propuestos hacen referencia a la importancia de los informes generales o específicos; a la inmediatez del informe respecto al ejercicio fiscalizador, al análisis y seguimiento de las recomendaciones, con medidas de evaluación de su cumplimiento; y los efectos de la publicidad de los informes.

– *Fiscalización de los Fondos Comunitarios.*

Se analizará el papel de los distintos Órganos de Control Externo: Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea, Tribunal de Cuentas de España y Tribunales de Cuentas Autonómicos, así como el alcance y limitaciones del control.

– *Fiscalización de Programas Presupuestarios.*

Junto al análisis y estudio del desarrollo actual de los presupuestos por programas, el alcance y limitaciones de la revisión del presupuesto por programas, así como las experiencias concretas a partir de la Auditoría de programas.

– *El grupo de trabajo de Letrados analizará el Contenido Jurídico de los Informes de Fiscalización.*

Los temas son amplios y suponen una novedad respecto a anteriores Encuentros: El tratamiento de los aspectos legales en los

informes de fiscalización, el papel de los letrados en los Órganos de Control Externo y las responsabilidades derivadas de los informes de fiscalización.

Esperamos lo mejor de estos Encuentros, que sus conclusiones sean, a su vez, recomendaciones que tendremos que aplicar los Órganos de Control Externo a corto y medio plazo.

Su esfuerzo merece la consideración de toda la sociedad. Con ese ánimo les emplazo a trabajar durante estos días en esta ciudad.

Finalmente, y aunque hubiera correspondido decirlo al principio de mis palabras, estos Encuentros se enmarcan como una actuación de la Comisión de Formación de los Órganos de Control Externo (OCEx) del Estado Español. Dicha Comisión ha aprobado y apoyado la celebración de estos Encuentros. A su representatividad corresponde el amplio poder de convocatoria de este Congreso.

Quisiera agradecer públicamente la labor desarrollada por el primer Presidente de esta Comisión, al Excmo. Sr. D. Mariano Zufía, Ex-Presidente de la Cámara de Comptos, que alimentó con su experiencia y tenacidad la necesidad de formación de nuestros OCEx.

Igualmente, mi agradecimiento al actual presidente de la Comisión, el Excmo. Sr. D. Vicente Montesinos, Síndico Mayor de la Sindicatura de Cuentas de Valencia, por haber recogido esta iniciativa de la Cámara de Comptos, apoyarla y haber hecho viable la celebración de los Encuentros.

Por último, mi agradecimiento a todas las personas que han colaborado en la Organización de los Encuentros, especialmente al personal de la Cámara de Comptos y a los coordinadores. Al Coordinador General D. Miguel Esparza, Secretario General de la Cámara de Comptos; coordinador Técnico D. Ignacio Cabeza, Auditor de la Cámara de Comptos; Directora de Servicios Técnicos Dña. Isabel Martínez de la Cámara de Comptos y Coordinadores de grupo, Dña. M^a Luz Martín, Auditora del Tribunal de Cuentas; D. Luis Fuentes, Auditor del Consejo de Contas de Galicia; Dña. M^a Eugenia Zugaza, Auditora del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas; D. Francisco J. Sesma, Auditor de la Cámara de Comptos; y D. Luis Ordoqui, Letrado de la Cámara de Comptos.

Quedan abiertos estos IV Encuentros Técnicos de Fiscalización.
Muchas gracias.

Conclusiones de los IV Encuentros Técnicos de Órganos de Control Externo

Grupo I. El otro Sector Público Local

I.1.- Se detecta la necesidad de delimitar el conjunto de entes y la naturaleza de los mismos, de aquéllos que forman el que hemos denominado "el otro Sector Público Local", fundamentalmente:

- Las Mancomunidades.
- Las Áreas Metropolitanas.
- Los Organismos Autónomos.
- Los Consorcios.
- Las Comarcas.
- Las Empresas Municipales.

Se observa, igualmente, la necesidad de obtener un inventario de los mismos.

I.2.- Se necesita reducir la ambigüedad y confusión legislativa que afecta a algunas de estas Instituciones, en especial los Consorcios, y se necesita definir, con carácter general, el alcance y medios de control interno del que deben de estar dotados.

I.3.- En cuanto a la actividad desarrollada por los órganos externos de control: con carácter general es incipiente. Dada la importancia progresiva y proliferación del sector, debe potenciarse el control interno y acometer, por nuestra parte, como OECx, a dar más relevancia en nuestros planes de trabajo.

I.4.- Sería positivo el apoyo del control externo independiente. A este fin las empresas de auditoría deberían adecuar sus tipos de infor-

mes y técnicas de trabajo al ente público de que se trate. Este trabajo complementaría y coadyuvaría al del indispensable control interno y al de los OCEX.

I.5.- Se ha observado la creación de entes instrumentales por parte de estos entes. Motivos de agilidad en la gestión son los que promueven estas creaciones en las Mancomunidades y Áreas Metropolitanas, por ejemplo. Este hecho es otro que debemos tener en cuenta.

I.6.- No se observa en estos Entes una planificación de objetivos a medio o largo plazo. Se especifica exclusivamente el objeto concreto para el que se crea el Ente, sin ir más allá. Por lo tanto, la realización de programas es más nominal que real. La fiscalización del grado de eficiencia se imposibilita por la falta de explicación de los objetivos que se quieren alcanzar.

I.7.- Se debería prestar atención, en nuestros análisis, a la posibilidad de que se creen estructuras paralelas de algún órgano que ya existe en la Corporación Local, duplicándose así la competencia en las funciones.

I.8.- Se debería comprobar que la creación de estos entes debe estar respaldada con estudios y memorias que analicen la racionalidad y viabilidad de estos entes.

I.9.- La labor fiscalizadora de los Órganos de Control Externo referida al otro Sector Público Local no debe ser distinta, en principio, a la que se realiza en otras Administraciones. En consecuencia, los objetivos, alcances, limitaciones, contenido y técnicas de las fiscalizaciones no diferirán de los que existirían para otras Administraciones.

Grupo II. Evaluación de la eficacia de los informes

II.1.- Se considera necesario que desde todas las instancias se reconozca el papel de los Órganos de Control Externo en la mejora de la gestión pública para que su labor sea plenamente aceptada por las instituciones fiscalizadas y por la sociedad en general.

II.2.- Se debe tender a una homogeneización de los informes de los Órganos de Control Externo con el objeto de facilitar su entendimiento.

II.3.- Los informes deben contener todos los aspectos relevantes detectados en la fiscalización, redactados de forma concisa y estructurados de tal manera que diferencien los aspectos de legalidad, financieros y de gestión.

II.4.- Se considera necesario prestar mayor relevancia a los aspectos relativos a la auditoría de gestión, dado que coincide el mayor interés público con un insuficiente desarrollo de dicho control.

II.5.- Los informes deberían realizarse con la máxima inmediatez respecto a las actividades que son objeto de fiscalización para que las recomendaciones del órgano fiscalizador puedan ser más efectivas.

II.6.- Se considera conveniente establecer mecanismos adecuados para que las entidades fiscalizadas comuniquen tanto al Parlamento

como al Órgano de Control Externo, las medidas adoptadas en aplicación de las conclusiones y recomendaciones de los informes correspondientes.

II.7.- En las fiscalizaciones recurrentes, es conveniente que los informes respectivos mantengan aquellas recomendaciones que no hayan sido implantadas por los gestores responsables de la entidad fiscalizada, en tanto no hayan variado o desaparecido las circunstancias que motivaron la formulación de las mismas. Asimismo, es razonable, incluir comentarios acerca del grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en informes anteriores.

II.8.- Los informes deben tener la máxima difusión pública y a su vez esta difusión debe distinguir a los diferentes destinatarios (Colegios Profesionales, Universidades, Medios de Comunicación, etc.) a efectos de eliminar interpretaciones erróneas. Es conveniente dotar a los Órganos de Control Externo de iniciativa en la publicidad de sus informes.

II.9.- Salvo en el informe de la Cuenta General la publicación de los informes de los Órganos de Control Externo tras su remisión al Legislativo debería realizarse sin esperar a los debates parlamentarios sobre los mismos e independientemente de las resoluciones adoptadas en éstos.

II.10.- La exposición del borrador del informe a los gestores es una condición de calidad ya que permite:

- Al auditor, confirmar que los hechos se exponen con exactitud.
- A los gestores, revisar las conclusiones y recomendaciones y ofrecer sus propias sugerencias.
- Desarrollar anticipadamente los planes para poner en práctica las sugerencias.
- Controlar el estilo de redacción del informe.

II.11.- Finalmente, se considera necesario significar que, en relación con la eficacia de las fiscalizaciones que realizan los Órganos de Control Externo, tienen un papel relevante los Parlamentos como instrumentos catalizadores del citado control y como garantes de la independencia y autonomía de dichos órganos.

Grupo III. La fiscalización de los fondos comunitarios

III.1.- Los fondos comunitarios

La existencia de desigualdades regionales, bien por diferentes niveles de desarrollo, bien por el diferente impacto de la crisis económica, ha supuesto la necesidad de una política regional comunitaria, dentro de la cual se contempla la intervención financiera a través de los diferentes fondos comunitarios.

Los fondos comunitarios están incluidos en los presupuestos de la Comunidad Europea dentro del límite de los créditos autorizados, cuya ejecución corresponde a la Comisión, de conformidad con los principios del Reglamento financiero y con arreglo al principio de buena gestión financiera.

La ejecución de los fondos comunitarios es realizada por la Comisión de la Unión Europea con ayuda de los Estados miembros a través de organismos que pertenecen, según la estructura político-administrativa de cada uno de ellos, a la administración nacional, autonómica, provincial y local.

Aunque integrados todos en el presupuesto de la Comunidad Europea, los fondos comunitarios tienen diferencias en cuanto a las características de su ejecución. En un grupo podrían integrarse el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección garantía, y en otro los dedicados a las medidas estructurales y otras medidas agrarias y regionales, transportes y pesca como son: el Feoga Orientación, el FEDER, el F.S.E. y el Fondo de Cohesión. Estas diferencias en cuan-

to a su ejecución, llevan implícitas diferencias consustanciales en cuanto a su control.

III.2.- El control de los fondos comunitarios

Como todo gasto o fondo público, los fondos comunitarios están sometidos a control pudiendo establecerse tres niveles:

a.- El propio órgano gestor que recibe las ayudas o que realiza la gestión de dichas ayudas. Estos órganos realizan un control administrativo y económico garantizando el cumplimiento de la normativa que regula dichas ayudas y para lo cual deberán establecer los procedimientos o sistemas de control interno que considere más apropiados para la consecución de estos objetivos.

b.- El control interno, llevado a cabo a nivel Comunitario por la Comisión y por aquellas instituciones que en cada administración han sido creadas al efecto correspondiendo, en el caso de España, a la Intervención General de la Administración del Estado y a las diferentes intervenciones generales o direcciones de intervención existentes en las comunidades autónomas. El control efectuado por estas instituciones se realiza con el mismo rigor que aplican para el control de todos los gastos que no cuentan con financiación comunitaria y, por tanto, incluye un control de gestión, de los sistemas o procedimientos establecidos por los órganos gestores, de legalidad y financiero.

c.- El control externo realizado a través de las Instituciones u órganos de control externo existentes en cada país comunitario.

El primer nivel de competencia de este control externo se encuentra en el Tribunal de Cuentas Europeo.

A través del Reglamento Financiero se establece que la verificación de los ingresos y gastos y el control de la buena gestión financiera se extenderá a la utilización, por los Estados miembros, de los fondos comunitarios percibidos a título de subvenciones.

Para facilitar el adecuado ejercicio de sus funciones, tanto el Tratado como el Reglamento, establecen el deber de colaboración de las demás instituciones y de los Estados miembros para con el Tribunal de Cuentas Europeo. Tanto unas como otros deben facilitar cualquier documento o información necesarios para el cumplimiento de su misión.

Al analizar los tres niveles de control se observa una superposición de competencias de control de los órganos europeos, nacionales y regionales. Esta afirmación nos lleva a plantear la necesidad de coordinar, para respetar el principio de buena gestión financiera, los distintos niveles de control con objeto de evitar que la duplicidad de los controles supongan una duplicidad de gastos.

Por ello se considera importante establecer los mecanismos de colaboración y cooperación de los trabajos a realizar para conseguir los objetivos al menor coste posible.

III.3.- La colaboración y cooperación entre las diferentes Instituciones

Para la realización del control interno en la actualidad están establecidas las siguientes actuaciones:

* La Comisión Europea, a través de la Dirección General XX, comunica sus programas de inspección a la Intervención General de la Administración del Estado.

Ésta a su vez tiene establecidos mecanismos de colaboración con los gestores de los fondos comunitarios y con las intervenciones de las comunidades autónomas, elaborándose con ello el denominado "Plan Nacional de Controles sobre Fondos Comunitarios".

Por otra parte, se lleva a cabo la realización de controles asociados por mandato de la Comisión Europea, estando previsto una desconcentración de las competencias de ésta en favor de la Intervención General de la Administración del Estado.

Todo ello supone la realización de forma conjunta de determinados trabajos de fiscalización, así como la homogeneización de procedimientos de control con objeto de establecer unos mínimos comunes en su actuación.

Para la realización del control externo, la colaboración y cooperación entre las diferentes Instituciones, debe realizarse tanto orgánica como funcionalmente.

* Orgánicamente debe realizarse a través de reuniones entre los distintos órganos de control externo. En la actualidad estas reu-

niones entre el Tribunal de Cuentas Europeo y los Tribunales de Cuentas nacionales se realizan en el seno del denominado "Comité de Contacto". Para el caso español la "Comisión General de Coordinación de los Órganos de Control Externo" es la encargada de la preparación y celebración de estas reuniones entre el Tribunal de Cuentas de España y los distintos Órganos de Control Externo de las comunidades autónomas. Tanto uno como otra son los foros imprescindibles para, desde el punto de vista orgánico, impulsar los diferentes niveles de colaboración cooperación.

- * Desde el punto de vista funcional, la colaboración y cooperación debiera realizar a través de:
 - Un intercambio de los programas plurianuales de los controles a realizar.
 - Intercambio de los programas anuales de trabajo y de las visitas a realizar a los entes fiscalizados.
 - Intercambio de los informes y resultados de los controles realizados.
 - La realización de fiscalizaciones en las que intervengan distintos órganos de control externo con intercambio de personal.

En la actualidad, las fiscalizaciones que realiza el Tribunal de Cuentas Europeo en España se instrumentan a través de comunicaciones al Tribunal de Cuentas de España en las que se informan de los trabajos que ha decidido realizar en el estado español, dándole la posibilidad de personarse en los mismos. Cuando los trabajos inciden en una determinada comunidad autónoma, el Tribunal de Cuentas de España es el encargado de comunicarlo al Órgano de Control Externo respectivo.

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas Europeo está llevando a cabo, de forma experimental, la realización de fiscalizaciones conjuntas con tribunales de cuentas nacionales en varios países entre los que no se encuentra España.

El futuro de la colaboración entre los distintos tribunales de cuentas está condicionado, de alguna manera, por el párrafo segundo del art. 188c del Tratado de la Comunidad Europea que recoge la obligación, para el Tribunal de Cuentas Europeo, de presentar, al Parlamento Europeo y al Consejo, una Declaración sobre la fiabilidad

de las cuentas y la regularidad de las operaciones correspondientes.

Esta Declaración se referirá a las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad y de las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier organismo creado por la Comunidad.

El cumplimiento de este precepto obligará al Tribunal de Cuentas Europeo a contar con los diferentes Órganos de Control Externo, tanto nacionales como autonómicos, ante la falta de medios propios y la necesidad de conseguir una eficacia en la función de control de los fondos comunitarios.

III.4.- Por todo lo expuesto y como conclusión general sobre las fiscalizaciones que se están llevando a cabo de los fondos comunitarios, podemos señalar:

a.- La existencia de distintos niveles de control sobre los fondos comunitarios, como consecuencia de las responsabilidades asumidas por las diferentes administraciones que intervienen en la gestión de dichos fondos.

b.- La necesidad de establecer los mecanismos y procedimientos de colaboración y cooperación entre los órganos competentes de control que eviten una presión innecesaria sobre los órganos gestores, una inadecuada utilización de los recursos públicos y permitan una eficaz fiscalización de los fondos comunitarios.

Grupo IV. Fiscalización de programas presupuestarios

IV.1.- El presupuesto por programas pretende definir el impacto y alcance de los programas sobre los objetivos preestablecidos por las Administraciones Públicas, poniendo el énfasis en la planificación y distribución de los recursos estudiando las diferentes alternativas que existen para alcanzar un mismo objetivo utilizando métodos analíticos de evaluación.

El presupuesto por programas, requiere:

- La necesidad de definir objetivos plurianuales, al menos a medio plazo.

- El desarrollo de una contabilidad analítica necesaria en la fase de análisis de alternativas para llevar a cabo un determinado programa.

- Una dotación de personal experto que oriente el proceso así como una unidad central cuya labor fundamental es la coordinación.

Las dificultades de implantación de este tipo de presupuesto han determinado que gradualmente haya sido abandonado en los diferentes países donde se pretendió poner en práctica, desarrollando una u otra fase o aspecto del sistema, sin haber llegado a estar desarrollado íntegramente en la práctica.

IV.2.- Como resultado de las experiencias del control interno en las Administraciones Públicas, se resumen a continuación los aspectos más significativos que es necesario considerar si se quiere implantar con garantías de éxito un sistema de seguimiento de este tipo.

- El planteamiento de los programas debe ser adecuado y realista.

- Su aplicación debe contar con el respaldo activo de la dirección, de modo que sea considerado por toda la organización como un instrumento sustancial del proceso de gestión.

- Es necesario que el sistema de seguimiento de objetivos que desarrolle el gestor responda a la naturaleza y exigencias de las actividades que desarrolla y debe apoyarse en centros de responsabilidad.

- Los objetivos deben ser precisos, susceptibles de medición, identificables y orientados a resultados.

- Se debe identificar el responsable de su logro y el marco espacio temporal en que han de realizarse.

- Se deben instrumentar mecanismos para estimular la mejora de los resultados y para favorecer que las prioridades entre objetivos sean comprendidas, asumidas y aceptadas por los distintos agentes.

- Es imprescindible cumplir los requerimientos de rendición de cuentas establecidos por el Sistema.

- El control financiero debe aportar, como elementos de cierre del proceso presupuestario, información objetiva elaborada bajo un criterio técnico e independiente.

IV.3.- En lo que se refiere a los Órganos de Control Externo, los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público elaborados por la Comisión de Coordinación de los OCEX, definen la Auditoría Operativa como un tipo de control necesario para verificar la correcta utilización de los fondos públicos con criterios de eficacia, economía y eficiencia. Este tipo de control está además recogido en la normativa reguladora de los diversos OCEX del Estado Español.

No obstante, a los OCEX les ha resultado difícil emitir una opinión global en estos términos por una serie de limitaciones actualmente existentes, que se fundamentan en dos factores determinantes:

a) Por regla general, los actuales sistemas contables de las Administraciones Públicas facilitan información sobre los recursos asignados a cada programa. Sin embargo, el desarrollo de un sistema que incorpore indicadores para cuantificar los objetivos y permita comparar éstos, y los resultados conseguidos, con sus correspondientes costes se encuentra todavía en una fase inicial.

b) Las especiales características del sector público suponen impedimentos añadidos como: dificultad para cuantificar ventajas y objetivos sociales, así como las políticas, la propia dimensión de las organizacio-

nes, la evaluación de la incidencia de las rigideces que la normativa legal pueda introducir, la inadecuación del beneficio y otros excedentes como medida de la eficiencia de las organizaciones, etc.

c) Las decisiones que se adoptan durante el proceso de aprobación del Presupuesto normalmente no tienen en cuenta su repercusión en los objetivos e indicadores inicialmente propuestos.

Estos aspectos citados han supuesto un freno efectivo importante en el desarrollo y aplicación de la auditoría operativa.

IV.4.- Teniendo en cuenta estas limitaciones antes expuestas, pero conscientes de la necesidad de utilizar cada vez más criterios de eficiencia, eficacia y economía en la gestión de los fondos públicos, se ha realizado por diversos OCEX el análisis de determinados aspectos bajo estos criterios. Las deficiencias más significativas que han surgido como consecuencia de este análisis se resumen a continuación:

– Las modificaciones introducidas al anteproyecto de presupuesto no se traducen en modificaciones de los objetivos propuestos.

– Inexistencia de un plan a medio o largo plazo en el que se encuadren los objetivos marcados.

– El coste económico del programa no se desagrega para los objetivos concretos.

– Desconocimiento de los programas, objetivos e indicadores por las unidades ejecutoras.

– Objetivos generales de difícil evaluación.

– Objetivos voluntaristas, no estimados en datos históricos recientes y fiables.

– Definición imprecisa de los indicadores.

– Falta de correspondencia entre objetivos e indicadores.

– No se indican los sistemas de información que permitan el seguimiento y evaluación de los resultados.

– Evaluaciones subjetivas y/o inconscientes.

IV.5.- Como particularidades de este tipo de auditorías operativas podemos destacar las siguientes, en cuanto a la:

– Opinión o conclusión.

No se estima adecuada la emisión de una opinión global sobre eficacia, eficiencia y economía; el auditor debe exponer las conclusiones y recomendaciones que se derivan de su trabajo.

– Materialidad o importancia relativa o materialidad.

Opinar sobre una cuestión en el informe de auditoría operativa debería estar limitado por el concepto de materialidad o importancia relativa, que es la cualidad que identifica los aspectos considerados necesarios para que la Dirección entienda los problemas y los corrija.

Este requerimiento es necesario para evitar que un número importante de asuntos triviales en el informe lo convierta en una simple relación de información no significativa.

– Especial dificultad de este tipo de trabajos, que obliga a analizar aspectos muy variados, en ocasiones técnicamente complejos, lo que puede hacer necesario la asistencia de especialistas que asesoren en el desarrollo de estos trabajos.

IV.6.- La conclusión más significativa es la necesidad de realizar fiscalizaciones de programas desde una perspectiva de eficiencia, eficacia y economía. Las limitaciones actualmente existentes para realizar este tipo de revisiones no deben actuar de freno cuando todavía en nuestro país la realización de las auditorías de regularidad por parte de los OCEX constituye el principal control de la actividad de las Administraciones. Este tipo de control implicaría que el órgano gestor mejorara su actuación en términos de economía, eficiencia y eficacia y facilitaría valorar la gestión realizada y, en su caso, el análisis de las desviaciones producidas.

Queremos, por último, poner de manifiesto la necesidad de elaborar unas normas específicas para estas actuaciones de los OCEX que permita una normalización de los trabajos realizados en este campo por los diferentes órganos de control, así como impulsar el desarrollo de Planes de Formación al efecto.

Grupo V: el contenido jurídico de los informes de fiscalización

El tratamiento de los aspectos legales en los informes de fiscalización.

V.1.- El control de legalidad es un aspecto esencial de los informes de fiscalización. El principio de legalidad debe enmarcar los posteriores controles financieros, de eficacia y de eficiencia, que no deben considerarse como actuaciones ajenas al mismo. La eficacia y la eficiencia deben alcanzarse siempre dentro del respecto a la legalidad.

V.2.- Los informes de fiscalización por su naturaleza pertenecen a la categoría de los actos de control. Por ello, el control de legalidad no puede ser un control genérico, ni limitarse a relatar hechos asépticamente o a efectuar meras consideraciones jurídicas, sino que debe hacer constar los incumplimientos legales que detecte así como su grado de importancia.

V.3.- El control de legalidad debe extenderse no sólo a las materias que disciplinan el gasto y el ingreso público, esto es, al derecho financiero, sino a todas aquellas de las que deriven derechos u obligaciones de contenido económico. En la actualidad, pocas normas carecen de interés para el controlador y será habitual que éste se introduzca en nuevos ámbitos como el administrativo, el laboral, el mercantil, el civil, etc..., en la medida en que incidan en la actividad financiera de los entes fiscalizados.

V.4.- Respecto del alcance jurídico de los informes de fiscalización pueden formularse los siguientes criterios generales de actuación:

a) En los informes de fiscalización debe realizarse un esfuerzo de síntesis que permita ofrecer una valoración general sobre la observancia de la legalidad por parte del ente fiscalizado. Al efectuar la valoración global de legalidad se identificarán las áreas sobre las que recaiga, evitando afirmaciones generales que la puedan hacer extensible a ámbitos no revisados.

b) El control de legalidad que compete a los OCEX tiene por objeto analizar la adecuación de la actividad económico-financiera de los entes controlados al ordenamiento jurídico vigente, debiendo respetarse en los informes la presunción de constitucionalidad de las leyes y de legalidad de los reglamentos. El pronunciamiento sobre estas cuestiones compete a los tribunales, no siendo los OCEX la instancia adecuada para solventar estos problemas, sin perjuicio de que éstos puedan formular propuestas concretas de mejora de las normas que afectan a la actividad financiera de los entes controlados.

c) En materia de actos administrativos deben indicarse en los informes las infracciones cometidas, sus consecuencias económicas y los preceptos legales infringidos, sin entrar a calificar el grado de invalidez de los actos.

d) Toda apreciación sobre las responsabilidades en que puedan incurrir autoridades y funcionarios deberá realizarse con suma prudencia.

e) Las expresiones jurídicas utilizadas en los informes de fiscalización deben ser claras y sencillas. Deben evitarse generalidades y juicios de valor. La cita de artículos infringidos se efectuará en los casos en que la vulneración sea clara y directa, evitando reiteraciones innecesarias.

f) En materia de infracciones de legalidad, debe atenderse tanto al aspecto cualitativo de la infracción, es decir, su gravedad y alcance jurídico como al aspecto cuantitativo de la misma, es decir, su repercusión económica.

V.5.- Los mecanismos que los OCEX tengan establecidos para el control de calidad de los informes de fiscalización, deberán considerar

y prestar atención, entre otros aspectos, al tratamiento de las cuestiones jurídicas que aquellos contienen.

Responsabilidades que pueden derivarse de los informes de fiscalización

V.6.- Los informes de fiscalización deben reflejar los distintos tipos de responsabilidades que a juicio del órgano fiscalizador se desprendan de las actuaciones fiscalizadas, ya que aquellas pueden concurrir respecto de unos mismos hechos y su exigencia ser totalmente compatible.

V.7.- La existencia de dos modalidades procedimentales en las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables conlleva una complejidad innecesaria. Por ello, sería deseable que dichas actuaciones se canalizasen por medio de una única vía y a través de un delegado instructor. Además, debiera preverse legalmente que las denuncias debidamente sustentadas y, en todo caso, el ejercicio de la acción popular, pudieran dar inicio a las actuaciones instructoras.

V.8.- Las competencias y mecanismos de que disponen los OCEX en orden a la detección, corrección y erradicación de las infracciones, abusos y prácticas irregulares que ponen de relieve en sus informes, son insuficientes e inexplicablemente menos eficaces que las que tienen atribuidos otros órganos de la Administración. En esta línea puede señalarse, a modo de ejemplo, que el conjunto de medidas que la ley atribuye a los OCEX para hacer cumplir un deber tan básico como el de rendición de cuentas por parte de las entidades sujetas a su control, es en la práctica inoperante cuando no inviable.

V.9.- Sería deseable que el Tribunal de Cuentas, siempre que el Órgano de Control Externo Autónomo diese su conformidad, delegase en éstos con carácter general la instrucción de los procedimientos de reintegro por alcance.

V.10.- Dada la complejidad que puede conllevar la instrucción de los procedimientos de reintegro por alcance, se considera necesario un

cierto grado de especialización de los letrados de los OCEX a quienes se encomiende esta función.

El papel de los letrados en los Órganos de Control Externo

V.11.- El papel de los letrados en los OCEX viene definido en cada caso por su legislación específica. Otros aspectos como la dimensión del OCE, su estructura orgánica, el número de letrados con que cuente, etc..., influyen en las funciones y cometidos que a estos se les asignen. Se considera en todo caso necesaria la participación de los letrados en los trabajos de fiscalización, cuyo alcance vendrá determinado por la regulación y características del OCE. Por ello, es obligado para los letrados conocer los principios y normas de la auditoría pública y recomendable que estén familiarizados en los planes de contabilidad.

V.12.- De la misma forma y dada la importancia que el control de legalidad tiene en los informes de fiscalización, es deseable que todo el personal técnico que lleva adelante las fiscalizaciones en los OCEX, tenga unos mínimos conocimientos jurídicos sobre el ordenamiento regulador de la actividad económico-financiera de los entes sujetos a fiscalización.

V.13.- Sería deseable en caso necesario diferenciar, incluso orgánicamente, las tareas que los letrados realizan como responsables y coadyuvantes de las fiscalizaciones y las que ejercen como parte imprescindible de la gestión y administración del OCE tales como la representación y defensa en juicio, la realización de informes jurídicos internos, la preparación de Pliegos, la elaboración de contratos y convenios, la realización de estudios y preparación de documentos de apoyo, etc...

V.14.- El encuadramiento de los letrados en los OCEX puede plantearse en diversas formas: adscripción a la Asesoría Jurídica, a un Departamento o a una Ponencia o Equipo. Con carácter general se considera deseable que en los OCEX que cuenten con pocos letrados, éstos se encuadren en la Asesoría Jurídica y ésta se adscriba orgánica-

mente en la Secretaría General. Desde ella y con un criterio de flexibilidad podrán adscribirse cuando sea necesario a equipos, departamentos o ponencias concretas.

V.15.- Cuando el número de letrados con que cuente el OCE lo permita se considera deseable que, en fiscalizaciones con aspectos jurídicos relevantes, se constituyan equipos de trabajo multidisciplinares en los que junto a los tradicionales expertos contables se integren los juristas. Ello es también extensible a otros profesionales como ingenieros, informáticos, y, en general, a cuantos expertos puedan prestar un apoyo especializado en otros ámbitos importantes de la fiscalización.

V.16.- El grado de incidencia que los aspectos jurídicos tengan en una fiscalización determinará el nivel de intensidad con que participa el letrado en cada una de ellas. En el caso de fiscalizaciones básicamente jurídicas como las que pueden desarrollarse en el ámbito de la contratación administrativa, la intervención y participación de los letrados se considera esencial.

V.17.- Todos los técnicos de los OCEx deben colaborar estrechamente para que sus informes de fiscalización se elaboren con el máximo rigor y calidad. La colaboración, la coordinación y la flexibilidad son principios básicos que deben presidir la organización de estas instituciones y las relaciones entre sus técnicos.

Presentación de D. Ricardo Bolufer, presidente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas a cargo del Excmo. Señor D. Francisco Javier Tuñón, presidente de la Cámara de Comptos de Navarra.

Nuestro invitado es Ricardo Bolufer, presidente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. Es licenciado en Ciencias Económicas y miembro del Instituto de Censores Jurados de Cuentas, funcionario del Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado, inspector de Finanzas desde 1977. En febrero de 1984 fue nombrado por el Gobierno interventor general de la Administración del Estado, puesto desde el que durante más de cuatro años se ha potenciado de forma considerable la labor de control del sector público estatal a través de técnicas de auditoría. Como funcionario ha trabajado en diversas dependencias del Ministerio de Economía y Hacienda, como interventor, destacando el trabajo desarrollado como auditor en la Subdirección General de Control Financiero, en la Intervención General de la Administración del Estado en los años 79 y 80.

Ha ocupado también puestos como administrador solidario de RUMASA, encargándose especialmente de coordinar las diversas firmas de auditoría en la inauguración de grupos de RUMASA. También ha trabajado en el Banco de Crédito Agrícola. Pertenece como consejero a los Consejos de Administración del Instituto Nacional de Industria, Consejo Superior de la Caja Postal, Tabacalera, etc. Ha escrito multitud de artículos y participado en congresos y conferencias relacionados con temas como gastos públicos, contabilidad y auditoría.

Le ha sido concedida la Cruz de Honor de la Orden de San

Raimundo de Peñaflores y la Gran Cruz de la Orden del Mérito de Militar con distintivo blanco.

Las funciones del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas se basan fundamentalmente en la normalización y planificación contable, en la derogación de normas técnicas de Auditoría y el control y disciplina del ejercicio de la actividad de auditoría de cuentas.

Su persona reúne las condiciones básicas para esta conferencia por el atractivo de su personalidad y el cargo relevante que ocupa de máxima autoridad en materia de auditoría de cuentas.

Conferencia de clausura de los IV Encuentros de Organos de Control Externo a cargo de D. Ricardo Bolufer Nieto, presidente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

Tema: "La auditoría de cuentas: Estado actual y perspectivas de futuro".

Es un honor participar en estos Encuentros porque mi origen es el control interno y de ahí mi respeto hacia los Organos de Control Externo que es inmenso. Quiero, antes de nada, expresar mi agradecimiento a la Cámara de Comptos y en particular a su presidente por la invitación.

La auditoría de cuentas se inscribe en el marco de la reforma mercantil, cuyo objetivo básico y fundamental en términos de tamaño cuantitativo de letra en el BOE como de aspectos que va regulando o cambiando sobre la antigua normativa mercantil es fundamentalmente el de conseguir la transparencia y la confianza en la información económico-financiera. Para conseguir estos objetivos se trata de regular todos los aspectos de presentación de la información, de criterios de valoración de las diferentes operaciones económicas y de publicidad de esa información.

Por otro lado establece dos mecanismos para conseguir que este objetivo de transparencia y confianza en la información funcione.

El primero de ellos es el de la responsabilidad de los administradores. La información económico-financiera es responsabilidad de los administradores y se establece en el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas —artículos 133, 134 y 135— una responsabilidad objetiva o cuasi objetiva de los administradores por el incumpli-

miento de los planteamientos de presentación, valoración y criterio de la información económico-financiera. Si no lo hacen son los responsables por los daños y perjuicios que se ocasionen frente a terceros.

En el ámbito público, por el contrario, el problema de información siempre se adscribe al jefe de contabilidad o al auditor, sin que recaiga sobre los administradores ninguna responsabilidad.

No obstante, se establece además otro mecanismo añadido importante: la auditoría de cuentas. En el marco de la reforma mercantil la auditoría de cuentas se concreta como mecanismo para conseguir ese objetivo de la reforma mercantil, la transparencia en la información económico-financiera.

Con relación a la ley 19 del año 1988 habría que analizar los antecedentes históricos y qué ha pasado del 88 hasta ahora, es decir, qué influencia ha tenido la nueva base de la auditoría de cuentas y cuáles son los problemas que existen para su reforma. En relación a los antecedentes históricos, hasta el año 1988 no existe en nuestro país un concepto jurídico de auditoría de cuentas en el sentido moderno. Lo más que existe es un concepto de censura de accionistas de cuentas, que en algunos casos puede ser un profesional del Instituto de Censores Jurados de Cuentas, pero no es un planteamiento de revisión de las diferentes operaciones económicas, sino en la mayoría de los casos de certificación, un concepto que no tiene nada que ver con la auditoría.

Esta es una realidad que se encuentra con problemas incluso en el Reglamento de Bolsas que pretende introducir un mecanismo de control de la información económico-financiera en los años 60 y dice que se audite por un experto profesional. El planteamiento inmediato es sacar una circular por la cual se plantea que esa revisión se limita a analizar si los saldos de la cuenta de mayor coincide con los saldos de la cuenta de balance y pérdidas y ganancias que se remiten a las Bolsas de Comercio. Únicamente comprueba si hay un engaño entre saldo y saldo pero no establece ningún procedimiento de revisión o método para poder opinar sobre la realidad de la información.

Es en estas circunstancias cuando surge la Ley de 1988. La frase que más claramente destaca la realidad sobre la que surge esta Ley es una de Alberto Bercober en un artículo del año 84, que con relación a la información económico-financiera y su control dice que en estos años se seguía sin saber quiénes pueden hacer las auditorías y seguimos

sin disponer de una regulación legal que dé garantías de que esas auditorías se realizan bien.

La Ley de Auditorías de 1988 surge en el marco de la reforma mercantil y en la adaptación de todas las directivas comunitarias. En concreto la Ley de Auditorías es la octava directiva comunitaria que trata de trasponerse en nuestro país.

La Ley de Auditorías y su reglamento regulan el concepto de auditoría, los tipos de informes y el contenido mínimo que tienen que tener los informes de auditoría, quién y cómo se puede ser auditor, el régimen de incompatibilidades, la responsabilidad de los auditores, la elaboración de normas técnicas, los aspectos de infracciones y sanciones administrativas, puesto que existe la responsabilidad civil por daños y perjuicios que ocasione ese auditor que realice un mal trabajo, y, por último, regula el control técnico.

Voy a detallar algunas características puntuales de esta regulación que en algún caso han sido muy criticadas desde el origen de la Ley, incluso con recursos al Tribunal Constitucional, afortunadamente todos subsanados y ganados ante las instancias de los tribunales. La Ley y el Reglamento han sido recurridos por las Corporaciones en todos sus aspectos y en ninguno de ellos se les ha dado la razón.

La primera características y más criticada es que la regulación que se establece en esta ley es intervencionista. Se establece un mecanismo por el cual el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas puede controlar y disciplinar esta actividad. Opino que se ha quedado corta en su intervencionismo porque la realidad demuestra que las Corporaciones no funcionan.

La Ley plantea un modelo mixto por el cual de las tres grandes funciones que están contenidas dentro de la misma, que es la elaboración de normas técnicas y sistema de acceso por un lado, se le da a las Corporaciones pero con un mecanismo de homologación o tutela por parte del Instituto, y la tercera de las funciones que es el control técnico y los expedientes sancionadores en su caso de los auditores se le da únicamente al Instituto y en principio a las Corporaciones no se les reconoce ninguna función. El reglamento recogió un planteamiento de subsidiariedad en el control técnico y planteó que las Corporaciones podían hacer ese control técnico y sólo el Instituto, de alguna forma, sería subsidiario en lo que sería un mecanismo de control de aquellos aspectos que, obviamente, las corporaciones no fueran capaces de ha-

cer o no quisieran hacer. La realidad final después de cuatro años de funcionamiento de este reglamento indica que sólo ha existido un caso de control técnico realizado por un Corporación. Creo que, obviamente, las corporaciones no quieren o no pueden y lo primero es plantear un mecanismo de control de calidad de sus profesionales.

La segunda característica es que el marco que se desarrolla a partir de la ley es fundamentalmente de los profesionales a través de sus Corporaciones. Hasta ahora todo ha sido realizado y elaborado por las Corporaciones, es cierto que de alguna forma con el Instituto. En este aspecto han regulado normas uniformes especiales como son el de exclusión del derecho de suscripción preferente, el de emisión de obligaciones convertibles, normas sobre valoración en las que intervienen con carácter legal, porque lo establece la ley de Sociedades Anónimas, como es el determinado caso de transmisión de acciones, o de sustitución del objeto social, el informe especial de aumento de capital por compensación de créditos, el informe especial de aumento capital con cargo a reservas, normas sobre hechos posteriores, normas sobre relación entre auditores, normas sobre control de calidad, normas sobre principios de empresa en funcionamiento, modificaciones de las normas generales, debilidades significativas de control interno, normas sobre informes especiales que exige la Comisión Nacional del Mercado de Valores o las entidades financieras, es decir, el Banco de España y la Dirección General de Seguros, para las compañías de seguros, etc. Existe toda una normativa profesional o técnica desarrollada por los propios auditores, de alguna manera con el Instituto, que es lo que caracteriza la realidad profesional de este trabajo.

En cualquier caso, digo que es realizado por ellas, porque cada vez que hay problema una de las defensas que utilizan los propios auditores es que la normativa profesional es muy extensa y ellos necesitan estar más en los planteamientos de la ética o de ese concepto metajurídico de imagen fiel. En este sentido, los primeros que siempre están pidiendo que se acote su responsabilidad y que se determinen normas técnicas o normas contables no ha sido la Administración, sino que han sido fundamentalmente las propias Corporaciones. Muchos de los desarrollos contables y algunos de los desarrollos técnico-profesionales no se realizan por gusto de la Administración o del Instituto de Contabilidad, sino que son peticiones de los auditores de cuentas.

Dentro de estas características, me gustaría señalar características

de la realidad. En el aspecto de cantidad, en el año 90 —se refiere al ejercicio del 89 años en que no había entrado en vigor, de forma generalizada, la aplicación de la auditoría obligatoria— existían 9.713 trabajos totales de los auditores de cuentas, de los que 2.212 eran auditoría obligatoria de cuentas anuales; en el año 92 —se refiere a los trabajos del 91— hay 18.000 trabajos de auditorías de cuentas anuales y 29.000 totales. El volumen de facturación se ha duplicado, se ha pasado de 23.000 millones de pesetas de facturación total del año 90 a 44.000 en el 92. Con relación a otra serie de datos, como el volumen de auditores, hay 13.468 personas físicas inscritas como auditores, y lo más significativo es que más de 8.000, es decir, la mayoría son no ejercientes, un porcentaje significativo dice que quiere ejercer, pero de estos porcentajes no significativos, en concreto 3.500, sólo hay 336 profesionales, que representan el 9,6%, que facturan individualmente más de 5 millones de pesetas. La realidad numérica de los profesionales personas físicas que se dedican a esta actividad es muy reducida.

El 67% de los trabajos de auditoría y facturación son realizados sólo por seis firmas. Esos 336 realizan un porcentaje muy pequeño, tan pequeño que medio centenar de empresas facturan el 95% del total, lo que quiere decir que esos profesionales sólo cuentan con el 5% del volumen total de facturación. No existe apenas capacidad profesional, que no sean seis firmas grandes y otras cincuenta medianas, por encima de los cuales tengan esto como profesión. Realmente se dedican a otras actividades, llámese asesoría fiscal o asesoría legal.

A partir de aquí quiero señalar algunos de los problemas que tiene la auditoría de cuentas.

El primero de ellos es algo consustancial a esos datos de no profesionalidad de muchos auditores: el problema de la capacitación profesional. Existen problemas de otro tipo, como son el de la pluralidad de Corporaciones. El que exista el Instituto del Censor Jurado de Cuentas, el Registro de Economistas Auditores y en menor medida el Registro del Consejo Superior del Colegio de Titulares Mercantiles provoca unas distorsiones y unos problemas permanentes en todo lo que es el sistema de acceso. Llevamos desde el año 89-90, que debió empezar a funcionar un sistema de acceso anual permanente, con una única convocatoria de acceso para acceder a la profesión. A pesar de esa única convocatoria de sistema de acceso, ésta ha sido absolutamente nefasta y preocupante. Es un problema que también habría que

intentar solucionar. Aquí la administración no creo que quiera entrar a solucionar el problema, fusionando o integrando a las tres corporaciones, pero deberían hacerlo ellas por sí mismas y están permanentemente diciendo que lo hacen, lo que pasa es que siempre hay alguien que pone el listón un poco más alto para que no suceda, y mucho me temo que si todo sigue igual la Administración tendrá que intervenir, en el sentido de sacar una norma jurídica con el rango que sea necesario para integrar las tres Corporaciones y que empiecen a funcionar puesto que si no el modelo realmente no funcionará.

Hay otro problema importante de tiempo y no de la propia auditoría de cuentas: empezar a conocer socialmente las modificaciones legales y que luego la práctica dentro de los Tribunales de Justicia empiece claramente a utilizarlos y a manifestarlos con sentencias. Es necesaria ya una exigencia de las responsabilidades gestivas de los auditores. No se conoce en ningún caso en el que se haya establecido una responsabilidad por daños y perjuicios ocasionados por una mala información económica, ni para los administradores ni para los auditores. Este es un problema que espero que el tiempo subsane sin cambiar absolutamente nada. A partir de este problema, creo que surgirá otro problema que es el de si realmente se llega a exigir la responsabilidad efectiva a los auditores, o sea, la responsabilidad civil, no la administrativa o sancionadora, va a haber un grave problema con las fianzas o seguros que se les está exigiendo ahora a los auditores. Dado el movimiento de responsabilidad que se empieza a intuir que puede existir en los auditores, muchas compañías de seguros no quieren asegurar a las grandes firmas de auditoría. No aseguran más de un año, no garantizan más de unos importes, tienen que tardar meses para conseguir que una compañía internacional reasegure ese tipo de seguros y cada año que tienen que remitirnos su seguro nos encontramos con muchas y más difíciles pegadas para obtenerlo. A nivel individual o de auditores pequeños, el coste de la prima se está multiplicando en algunos casos hasta por 10 de lo que fue el seguro hace dos o tres años. Si además se produjera lo que tiene que producirse, es decir, una responsabilidad efectiva por parte de los auditores, en los tribunales obviamente este problema de los auditores saltaría por lo que creo necesario empezar a pensar en cómo subsanarlo.

Hay otro problema que también provoca gran resquemor a los auditores: el régimen de incompatibilidades. El régimen de incompatibi-

lidades establecido en la ley es bastante excesivo en muchos aspectos y desde luego en otros es muy corto. El gran problema de independencia que tienen los auditores no es el tipificado en la ley de auditorías, sino que fundamentalmente viene determinado por lo que son otros trabajos que realiza el auditor para la propia empresa auditada. A un nivel pequeño o mediano, hay una falta de independencia absoluta, porque son asesores fiscales más que auditores, lo que hacen es firmar un informe dentro de esa profesionalidad que es la asesoría fiscal, y luego en otros casos existe un planteamiento de consultoría que produce grandes ingresos a una entidad y que obviamente de alguna forma la limita en su independencia en lo que es el trabajo de auditoría. No sé si la solución debe ser el de declarar incompatible para una misma empresa otros trabajos que no sean de auditoría, es decir, que si se es auditor no se pueda realizar ningún otro trabajo. Obviamente ésta sería la solución óptima, pero quizá la que más daño haría. A pesar de todo, a mi entender tenemos que ir acercándonos a ese planteamiento sin ningún género de dudas. Actualmente se está planteando que, por lo menos en las cuentas anuales de la memoria, se informe de lo que cobra el auditor por todos los conceptos. Obviamente con estas cifras las dudas sobre su independencia son más que importantes y, como dicen sus propias normas técnicas, un auditor no sólo es independiente sino que además debe parecerlo, y con esas cifras desde luego no lo parece. La auditoría como se configura en la ley y como se configura en todo el mundo es una auditoría financiera con un alcance muy limitado. El alcance de un auditor, es decir, sus procedimientos no se establecen ni para detectar irregularidades, ni para determinar cuál es la viabilidad futura de una empresa. Otra cosa es que dentro de lo que es su alcance y su procedimiento para dar una opinión sobre la información económico-financiera detecte irregularidades, o detecte que hay un problema de empresa en funcionamiento. Obviamente tendrá que explicarlo, pero él no diseña procedimientos para ver si eso es así, y esto genera grandes problemas, no en España todavía, lamentablemente, pero sí fuera de España donde está implantada esta profesión, puesto que muchas veces no son capaces de entender los usuarios el porqué con un informe limpio luego puede ir una empresa a la suspensión de pagos, a la quiebra, al cierre, etc... o cómo pueden verse después irregularidades que el auditor no ha detectado.

En este sentido hay una discusión eterna que comenzó hace más de

diez años en Estados Unidos e Inglaterra y que se refiere a la posibilidad de ampliar el alcance auditorial, pero que todavía no se ha resuelto. Hay planteamientos como el del Comité Cadbury de la Bolsa de Londres, que habla de un comité de auditoría dentro del consejo de administración con administradores independientes, que no sean ni accionistas ni gestores de la empresa, planteamientos de incompatibilidades absolutas, modificar el alcance en el sentido de analizar viabilidad de la gestión y de analizar aspectos sobre regularidades de gestión. En este sentido hay una discusión permanente y a la única conclusión que han llegado hasta ahora el Comité Ryan del Senado en Estados Unidos y el Comité Cadbury en Inglaterra es emplear un comité de auditoría, empezar a plantear lo que ellos llaman un código de buena conducta, es decir, un código que se autoimpongan los gestores y administradores de las diferentes sociedades, que se explique en la información y que se controle por parte de los auditores. En este sentido es a lo máximo que se ha llegado como planteamiento y no como realidad, porque ni siquiera es obligatorio en estos países que son los más avanzados en el campo de la auditoría.

Es un tema que hay que empezar a plantear. Los usuarios de la información, cuando esté instalada o funcione, se encontrarán en muchos casos con que han confiado en un auditor y luego una empresa ha acabado mal, y el auditor además ha hecho bien su trabajo. Es un problema de que sus procedimientos no estuvieron diseñados. Por lo tanto hay que empezar a pensar en satisfacer su demanda.

En el caso español existen dos casos que hay que empezar a plantear, uno de ellos es el sector público y otro, dentro de lo que es el caso mercantil absolutamente urgente, el de las suspensiones de pagos. Este último no tiene ninguna entidad si no entra en alcances de viabilidad futura de la entidad que suspensa. Plantear las suspensiones de pago tal como están configuradas en la normativa profesional y en la normativa mercantil lo único que lleva es a alargar la agonía de una empresa y a aumentar los costes de esa agonía, pero no a ninguna solución válida. En ese sentido, todos los procesos del interventor auditor que debía estar en esas suspensiones de pagos deben ser sobre planteamientos no de alcance de información económico-financiera, sino de procedimientos menos objetivos, más complejos pero en cualquier caso son válidos, porque si un auditor puede entrar en valoraciones de empresas, podrá entrar en valoraciones que no sean opiniones o jui-

sean opiniones o juicios, sobre lo que es la viabilidad futura de las entidades.

Existe dentro del ámbito público, a nivel de control interno y de control externo, un concepto de la contabilidad en un sentido histórico del siglo pasado, un planteamiento de la contabilidad que está pensado únicamente como mecanismo de control, es decir, de rendición de cuentas. La Ley General Presupuestaria, la Ley Orgánica, la Ley de Funcionamiento definen la contabilidad pública como aquello que tiene como objetivo rendir cuentas al Tribunal de Cuentas. Este es un concepto que hay que romper.

Contabilidad es un mecanismo de transmisión de información a muchos usuarios. Hay que empezar a entender esto porque si no todos los modelos que se instauren serán de alguna manera fallidos por la propia base, puesto que la contabilidad es un mecanismo de transmisión de información, de gestión, de control, de usuarios, de ciudadanos, etc... y esto a nivel conceptual hay que cambiarlo radicalmente.

El segundo aspecto es empezar a plantearse en el sector público y en el privado que la contabilidad se rige no sólo por unos planteamientos o normas técnicas concretas. Por encima de ello hay un planteamiento metajurídico de principios que es más importante que cualquier otra norma, es decir que el propio Plan General de Contabilidad, y es el concepto de imagen fiel, que nadie sabe o nadie quiere saber cómo se manifiesta, pero de alguna manera en el Plan General de Contabilidad que ha seguido lo que es un desarrollo del marco conceptual en Estados Unidos, intenta encajar algo más, en el sentido de que intenta cerrarlo, dejándolo siempre como concepto metajurídico, y es que la información o el desarrollo de imagen fiel tiene unos principios por encima de los propios principios contables. La información tiene que ser comprensible, fiable, relevante y comparable. No puede suceder como en el déficit público que haya unas discrepancias de varios millones de pesetas. Hay aspectos que no soy capaz de entender. Por ejemplo, cómo existe la discusión de no aplicar el principio de devengo en el sector público, pero desde luego si existe un planteamiento generalizado de que para los intereses se sigue el principio de caja no tiene sentido ni discutirlo, puesto que la información es una de las características que tiene que ser comparable y la magnitud déficit es para compararla con otra magnitud déficit.

Desde que se plantea la auditoría integral en el sector público se ha

llegado a desarrollar una función crítica muy significativa. Creíamos que la auditoría era capaz de entrar en juicios y valoraciones hasta el mayor de los extremos. La auditoría de eficiencia tiene graves problemas en todo el mundo. A nivel privado se es incapaz de entrar en alcances de viabilidad o de regularidad en este campo. El sector público debe entrar de forma clara pero siendo conscientes de que se nos ha utilizado a nivel político en el planteamiento de gestión.

Lo peor de todo es que la diferencia de criterios en los Organos de Control Interno y Externo provoca confusión al ciudadano y eso es lo que hemos conseguido lograr y soy uno de los principales responsables.

Por último, quiero subrayar que el Tribunal de Cuentas como Organo de Control Externo y máximo Organo fiscalizador en los modelos públicos continentales es básico pero habría que dejar de llamarle Tribunal para pasar a llamarse Organo de Control o Fiscalizador. Este tipo de órganos pueden ser jueces. El alcance de estos órganos técnicos en el mundo de la empresa o economía no puede llegar a ser juez, ya que es mezclar dos ámbitos que lo único que provoca son problemas, distorsiones y en cualquier caso indefensión a todos los gestores públicos que no se merecen que sean condenados ni siquiera criticados.

Acto de clausura

Vicente Montesinos, síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas de Valencia y presidente de la Comisión de Formación de los Organos de Control Externo del Estado Español.

Hay que situar estos Encuentros dentro de una secuencia que en el tiempo se inicia en 1987 con los I Encuentros que se desarrollan en Pamplona en noviembre, y que posteriormente tuvieron su continuación en el 89 y 91 en Valencia y Vitoria.

Con posterioridad, la Cámara de Comptos de Navarra vuelve a ofrecerse generosamente para organizar unos Encuentros y por diferentes razones se retrasa la celebración de estos del 93 al 94. Espero que esa secuencia se continúe y la tradición se reanude e incrementemos nuestros logros.

Quisiera resaltar que la celebración de estos Encuentros se ha reconducido a través de la Comisión de Formación. Me siento muy honrado de estar encargado actualmente de esta Comisión, especialmente porque con ello continúo la tarea de D. Mariano Zufía, anterior presidente de esta Cámara de Comptos, decano de todos nosotros y persona especialmente querida, no sólo por sus condiciones humanas sino también por lo efectivo de su gestión, en este caso concreto, y por el buen saber de marcarnos un camino a seguir.

Dentro de la actual etapa de la Comisión de Formación no pretendemos ni queremos suplir las tareas de formación de cada uno de los

Organos de Control porque esto supone unos niveles muy diferenciados con unas necesidades muy diferentes en cada uno de los Organos de Control, a las que se puede dar en muchos casos respuesta más oportuna desde la proximidad y con los recursos que se tienen en cada uno de los Organos de Control. Sin embargo, estimamos oportuno reflexionar de una manera continuada en torno a las necesidades de actualización.

En el sector público nos encontramos con una serie de retos que nos exigen una respuesta cada vez más estricta porque no podemos situarnos desde la perspectiva del privilegio sino desde el servicio a la sociedad. No lo conseguiremos con unos cuerpos especialmente privilegiados desde el punto de vista jurídico o jerárquico. Después de tener facultades importantes nos sitúa ante una grave responsabilidad que es atender a las necesidades de una manera dinámica considerando cuál es la realidad social a la que tenemos que atender. La realidad social exige una mayor calidad, exigencia continuada del producto que desde la Administración Pública se le sirva y en nuestro caso desde los Organos de Control que, en definitiva, son oficinas públicas de auditoría.

Esto supone que no dejemos de plantearnos unas exigencias en cuanto a requerimientos de formación. El mundo cambiante no nos puede permitir una situación cómoda. Los técnicos responsables están deseando tener esa oportunidad para trabajar como sujetos activos de esa mejora de la calidad de la Administración Pública y hacer esto no desde la soledad que se puede sentir desde un Organo de Control, muchas veces incomprendido por la opinión pública y por la clase política. El apoyo moral y efectivo que podemos prestarnos a través de este tipo de actos es importante e imprescindible.

En esta línea, resaltar que la próxima actividad que tenemos prevista es en mayo en Santiago de Compostela para tratar de forma monográfica lo relativo a procedimientos jurisdiccionales que afectan a nuestros Organos de Control. Quiero animarles a que nos hagan llegar a la Comisión sugerencias para que este tipo de contactos continúe por las vías del máximo interés y vitalidad. Por último, insistir en el agradecimiento a la Cámara de Comptos de Navarra por su decidido apoyo y empuje a la celebración de estas jornadas y personalmente dar mi más cordial enhorabuena por el éxito total de organización y respuesta.

Francisco Javier Tuñón, presidente de la Cámara de Comptos de Navarra:

El colofón de estos Encuentros bien merecía una persona relevante para su clausura y qué mejor que el presidente del Parlamento de Navarra, persona que sigue con interés todo lo que sucede a la Cámara de Comptos y a nuestro trabajo. Es sensible a las opiniones emitidas por los Organos de Control y puede valorar nuestro trabajo.

A él le corresponde clausurar oficialmente los IV Encuentros Técnicos de los Organos de Control Externo.

Javier Otano, presidente del Parlamento de Navarra:

Excmo. Sr. Presidente de la Cámara de Comptos
Sr. Montesinos,
Sras. y Sres., buenos días,

Venimos con gusto a la clausura de los "IV Encuentros Técnicos de los Organos de Control Externo". Y digo venimos porque juntamente con el presidente del Parlamento se encuentran entre ustedes los miembros de la Mesa del Parlamento y portavoces de los Grupos Parlamentarios. También vengo con gusto desde el profundo respeto que tenemos a los organismos que ustedes representan y desde el reconocimiento y confianza que tanto con los funcionarios de la Cámara de Comptos como con el Sr. Zufía primero y ahora con el Sr. Tuñón ha mantenido el Parlamento de Navarra.

Quiero, por tanto, agradecer al presidente de la Cámara de Comptos de Navarra, D. Francisco Tuñón San Martín, la invitación a la clausura de estos encuentros que, por un carácter eminentemente técnico, han abordado una serie de cuestiones que están presentes permanentemente en la actividad de los órganos de control externo.

Me van a permitir que, durante unos minutos, en este foro especializado reflexione brevemente ante ustedes sobre la importancia y la necesidad del control de la actividad de los poderes públicos. Toda sociedad democrática se caracteriza fundamentalmente por un equilibrio de poderes en el que el Parlamento, como máximo representante de la soberanía ciudadana, tiene depositada la función de velar por el ejer-

cicio responsable de la administración de los fondos públicos. Como es obvio, una institución de naturaleza política como el Parlamento requiere la diversificación del ejercicio de control y la existencia de órganos técnicos, como es el caso de los tribunales de cuentas que tienen encomendada la función de fiscalizar la gestión económica y financiera del sector público, y cuyos informes constituyen elementos rigurosos para conformar la opinión de los parlamentarios a la hora de exigir responsabilidades de tipo político o penal de los administradores de caudales y efectos públicos.

Así pues, la noción de responsabilidad va aparejada al ejercicio del poder y es uno de los principios básicos de la democracia y del Estado de Derecho que la Constitución española contempla en su artículo 9.1 cuando proclama que "los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico". Nos encontramos, pues, ante uno de los pilares fundamentales de toda actuación cívica inspirada en el imperio de la ley que ha de regir la actividad pública y privada de las instituciones y de los ciudadanos. Más aún, la Constitución, en su artículo 106.1, con referencia explícita a la Administración pública, señala que ésta debe actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho cuando establece que "los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican".

Es por ello, pues, que la legalidad hay que respetarla simplemente porque la ley constituye la norma, una norma del ordenamiento jurídico que obliga a todos los poderes públicos.

Pero, junto a esta explicación puramente formal, no por ello menos importante, hay otra explicación de carácter material que consiste en que la legalidad no es sólo un aparato de formalidades que cumplir, sino sobre todo atiende una vocación de servir de guía y de cauce de actuación de la Administración pública y una vocación de defender los derechos y la igualdad de todos los ciudadanos.

Es evidente que la legalidad de la que estamos hablando no sólo debe permitir el mejor funcionamiento de la Administración pública, sino que además ha de garantizar los derechos de los ciudadanos no sólo como beneficiarios de las actuaciones de la Administración, sino también como afectados por las mismas.

La Administración, no obstante, no sólo ha de ajustarse estricta-

mente al principio de legalidad. Sus actuaciones han de estar presididas también por los principios de eficacia y eficiencia, entendidos como la consecución de los objetivos y el cumplimiento de los programas con economicidad, esto es, maximizando resultados y minimizando los costes. La Constitución española recoge estos principios al determinar en su artículo 31.2 que "el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía". El texto constitucional destaca, pues, como principio jurídico importante de la actuación de la Administración pública "la eficacia", en el sentido de que la administración pública debe perseguir la consecución de los resultados fijados, en las leyes, y en los programas y proyectos que la misma aprueba.

Son estos principios valores imprescindibles en el comportamiento de los poderes públicos y que despiertan una alta sensibilidad política y social. De ahí que han de inspirar la actividad pública desde el momento mismo de la concepción de los programas y de los proyectos. Pero es más, si el principio de legalidad es exigible como regla básica de nuestro Estado de Derecho, la eficacia y la eficiencia han de conducir al responsable público a precisar al máximo su proceder, puesto que incluso se convierte en una cuestión de moralidad pública cuando hoy más que nunca los recursos públicos resultan cada más escasos. En unos momentos de ajuste económico, derivado de las especiales circunstancias que envuelven a la economía española e internacional, cuando los Presupuestos de las Administraciones públicas experimentan recortes en la mayoría de las partidas, resulta doblemente exigible incidir en este principio de la eficacia y de la eficiencia. Incluso, y aunque esto podría circunscribirse al ámbito del control político, no estaría de más avanzar en el campo de los principios a exigir, desde un punto de vista técnico, responsabilidades en cuanto a la determinación de las prioridades de los programas, como una ramificación del principio de eficacia de los mismos.

Dicho esto, me gustaría repasar brevemente los instrumentos institucionales de control de la gestión pública, que, como es conocido, constituyen la raíz diferenciadora de los regímenes democráticos respecto a los autoritarios. Y considero importante tenerlos presentes porque, a la luz de lo apuntado anteriormente, pero sobre todo a la vista de las deficiencias que suelen detectarse en los informes de fisca-

lización de las actuaciones de los poderes públicos, da la impresión de que esos otros instrumentos no existen o no son eficaces. En cualquier caso, habrá que concluir que esos instrumentos precisarán de mejoras que los hagan eficaces, pero su existencia es, por encima de todo, una garantía de la solvencia del sistema democrático.

La Constitución, en el caso de las Cortes Generales, y el Amejoramiento, en el del Parlamento de Navarra, configuran un modelo en el que se contemplan los mecanismos que permiten a la institución parlamentaria intervenir en las decisiones de los respectivos Gobiernos. Los Parlamentos determinan en última instancia los ingresos y los gastos de la Administración con lo que se está propiciando de entrada un control previo a la actuación de la Administración. Es más, tal y como se establece en el artículo 131 de la Constitución, el Estado y, en su caso, el Parlamento, podrá mediante ley "planificar la actividad económica". Estamos, pues, ante un control de la actividad de la Administración previo a que se produzca.

Por otra parte, el Parlamento dispone de una serie de medidas que le permiten conocer la ejecución y la gestión de los recursos del sector público. Entre esas medidas se encuentran las interpelaciones, mociones, preguntas, etc., y sobre todo el control ejercido por órganos dependientes del Parlamento, como en nuestro caso la Cámara de Comptos de Navarra, cuya ley reguladora la configura como el "órgano técnico fiscalizador de la gestión económico financiera del sector público de la Comunidad Foral, así como de aquellos fondos que tengan consideración de públicos".

Así pues, el Parlamento no sólo aprueba los presupuestos, sino que, tras el informe de examen y censura de las Cuentas Generales que anualmente emite la Cámara de Comptos, aprueba posteriormente el rendimiento de la ejecución presupuestaria. Una ejecución que, por otra parte, el Parlamento conoce con periodicidad trimestral por expreso deseo de la Cámara.

Cuando muchos coinciden en que este final de siglo asiste a una clara crisis de parlamentarismo y entre las causas de la misma se apunta el fortalecimiento de los ejecutivos por los procesos de expansión de la intervención estatal, la tecnificación de toma de decisiones y la generalizada burocratización de las sociedades contemporáneas, en estos tiempos, digo, se hace cada vez más necesaria la existencia de órganos técnicos que contribuyan a reforzar la presencia controladora

del Parlamento sobre los responsables de la gestión pública. A ello, sin duda, aporta su alta contribución nuestra Cámara de Comptos y los Tribunales de Cuentas en general. Sin embargo, parece claro que se hace necesario insistir en la necesidad de diversificar e incrementar los medios y los mecanismos que permitan a los Parlamentos ejercer una función de control totalmente eficaz.

Cuando el Parlamento de Navarra puso en marcha el proceso de restablecimiento de la Cámara de Comptos de Navarra no actuó únicamente por recuperar una institución que había sido símbolo de su histórica autonomía financiera, sino que lo hizo consciente de que su presencia entre las instituciones de la Comunidad Foral habría de ser garantía del control económico-financiero de los fondos públicos de Navarra. Fue un espíritu más acorde con los tiempos actuales que con los pasados el que impulsó la idea de recoger en el Amejoramiento del Fuero la presencia de la Cámara de Comptos, conocedores los legisladores navarros de que el sistema democrático moderno, propio de una sociedad desarrollada, aconsejaba que el Parlamento contara con el asesoramiento técnico necesario para el ejercicio, cada día más complejo, de sus funciones.

Hoy podemos afirmar que la actividad desarrollada por la Cámara de Comptos en estos años ha venido a confirmar que su existencia era un pilar imprescindible en el entramado institucional de la Comunidad Foral. Sus informes de fiscalización han propiciado numerosas correcciones en la gestión de los fondos públicos, tanto en la administración foral como en la local. Las recomendaciones contenidas en sus informes han versado fundamentalmente sobre irregularidades detectadas y no debido al mal uso de los fondos públicos. El Parlamento, por su parte, somete todos los años a examen sus Cuentas al órgano fiscalizador como una muestra de la necesidad que las mismas instituciones tienen de que su gestión esté perfectamente controlada, lo cual es una garantía para los propios responsables de la gestión y para los ciudadanos en general.

Finalmente, quisiera abordar brevemente, al hilo de todo cuanto antecede y ante ustedes como expertos en la aplicación del control externo, un asunto de evidente actualidad. España vive unos momentos en los que la principal preocupación de la opinión pública y de las instituciones es poner freno a las conductas desviadas de quienes tienen responsabilidad en el manejo de los caudales públicos. Por ello, y

como un deber de todos quienes desempeñamos responsabilidades públicas, tenemos la obligación de encontrar los instrumentos que permitan que comportamientos al margen de la legalidad puedan ser llamados a responder ante la sociedad y ante sus instituciones como un grave delito contra la solidaridad y la convivencia. Desde el convencimiento de que con las actitudes corruptas se tambalea el mismo sistema democrático, es imprescindible abordar medidas que pongan freno a la corrupción.

En el reciente debate sobre el estado de la nación celebrado en el Congreso de los Diputados, entre las medidas aprobadas, se encuentra la modificación de la Ley del Tribunal de Cuentas para aumentar su ámbito de competencias y para incrementar sus posibilidades de fiscalización y de control. Con esta resolución se abunda en la reconocida necesidad de que los poderes públicos han de contar con órganos técnicos que, con absoluta independencia, contribuyan a profundizar en las actividades de control de la gestión de los recursos públicos. La eficacia de los órganos de control constituye la garantía de la solvencia y credibilidad de un sistema y de sus instituciones que a todos nos corresponde mejorar. Y, dado que determinados comportamientos de algunos responsables públicos consiguen burlar los sistemas de control, es por lo que las instituciones han de reforzar esos instrumentos.

Sólo así las instituciones, desde el conocimiento y control de los hechos, podrán cumplir su misión de ser la garantía de la sociedad. Y en este caso garantía de defensa, porque deben protegernos de quienes con su comportamiento atentan contra las normas sociales y deben defender también la honorabilidad de quienes honradamente se dedican a la gestión de los recursos políticos.

La celebración de estos encuentros, por otra parte, y concluyo, es una muestra de que hay preocupación por el perfeccionamiento del funcionamiento de las instituciones que han de desempeñar el papel de vigilar las actividades de gestión públicas y privadas. En esa alta responsabilidad que os corresponde sólo nos queda desearos plena eficacia, y estoy seguro que durante estos días habréis obtenido importantes resultados y conocimientos, de lo cual he de felicitar a la Cámara de Comptos por su labor organizadora y a todos ustedes por su inestimable participación. Asimismo, si ustedes me lo permiten, quiero desde esta tribuna animarles a que ejerzan el poder que legítimamente ostentan, y que no duden en demandar más medios y atribucio-

nes si así lo precisan para el ejercicio de las funciones que les otorga el ordenamiento jurídico, al objeto, sobre todo, de que estos órganos de control no se vean limitados en la importantísima función que la sociedad les demanda.

Muchas gracias.

Relación de Instituciones representadas en los IV Encuentros Técnicos de Organos de Control Externo

Arthur Andersen
Audiencia de Cuentas de Canarias
Ayuntamiento de Tudela
Ayuntamiento de Pamplona
Cámara de Cuentas de Andalucía
Cámara de Comptos de Navarra - Nafarroako Comptos Ganbara
Comisión de la Unión Europea
Consejo de Cuentas de Galicia
Contraloría General de la República de Colombia
Dpto. de Agricultura - Gobierno de Navarra
Dpto. de Economía y Hacienda - Gobierno de Navarra
Dpto. Administración Local - Gobierno de Navarra
Diputación Foral de Guipúzcoa
Federación Navarra de Municipios y Concejos
Instituto de Censores Jurados de Cuentas
Intervención General de la Administración del Estado
Intervención de la Seguridad Social
KPMG Peat Marwick
Mancomunidad de la Comarca de Pamplona
Price Waterhouse
Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Sindicatura de Cuentas de Generalidad Valencia
Tribunal Vasco de Cuentas Públicas - Herri Kontuen Euskal Epaitegia
Tribunal de Cuentas
Tribunal de Cuentas de la Unión Europea
Universidad de Zaragoza



Asistentes a los IV Encuentros Técnicos de Órganos de Control Externo.

Relación de asistentes a los IV Encuentros Técnicos de Organos de Control Externo

Abarca Junco, Juan	Esparza Oroz, Miguel
Alonso Rodríguez, Antonio	Espina, Enric
Álvarez de Miranda, Ramón	Espinosa Fernández, Andrés
Aranguren, Concepción	Etxezarraga Zuluaga, Carmen
Aristu Villanueva, José Ramón	Fernández-Vitorio y de la Fuente, Francisco
Arregui Echave, Mercedes	Ferrero Peso, M ^a José
Arrizabalaga Zabala, Joseba	Fuentes García, Luis
Astiz López de Letona, Miguel Angel	Fuertes Pérez, José
Aurrecoechea Gutiérrez, Miguel Angel	García Vázquez, José
Bacaicoa Sánchez de Muniáin, Pilar	Gómez Gómez, Isabel
Balerdi, Javier	Hernández, Manuel
Cabasés Hita, Fermín	Jolonch, Jordi
Cabeza Del Salvador, Ignacio	Larequi Gorritz, Amaia
Calvo Manrique, Jesús	Lázaro Cuenca, Jesús
Cámara Rodríguez-Valenzuela, Rafael	Lezana Odriozola, Manuel
Casas, Manuel	López Quiñones, Luis
Colinas Pérez, Francisco	Lumbreras Navas, Manuel
Cordero Zárraga, Elena	Llorente, Amparo
Del Barco Fernández-Molina, Jesús	Madurga Gil, Antonio
Díaz de Cerio Erro, Lidia	Marijuan Arcocha, Begoña
Donázar, M ^a Teresa	Márquez Jurado, José M ^a
Ducay Azparren, Roberto	Martín Sanz, M ^a Luz
	Martínez Zaragoza, Juan Vicente
	Martínez Romero, Santiago
	Meda, Roxana

Mendiola Erkoreka, Rubén
Mendoza Domínguez, Nuria
Monreal, Javier
Monzo Torres, José Luis
Mosquera Monroy, Marta Lucía
Muñoz, Enrique
Muruzábal Lerga, Jesús
Mutiloa Lecumberrí, Jesús M^a
Ojer Sola, Carlos
Oliva Morales, José Miguel
Olivas Arroyo, Miguel
Ordoqui Urdaci, Luis
Palomo Lara, Juan Antonio
Pascual García, José
Quintanilla Angulo, José Angel
Ranz Periañez, Eduardo
Rosignol Vidal, Carlos
Ruiz del Molino, José Andrés

Ruiz Ayensa, Juan
Sáez Díaz, M^a José
Sala Ibarrola, Fernando
Salvador Villar, José Enrique
Sánchez García, Nicolás
Sarobe Carricas, Carlos
Sesma Masa, Francisco J.
Souto Diz, Julio
Subirán Barón, Jesús
Teré Pérez, Alejandro
Terraza, Lluís
Torres prada, Lourdes
Troncoso H. de Mendoza, Miguel
Ugarte Zubizarreta, Jesús
Urrutia Juanicotena, Begoña
Vila Domínguez, Julio
Zubiaga Nieva, Josu
Zugaza, M^a Eugenia

ámara de Comptos de Navarra 
Nafarroako Comptos Gambara
Comisión de Formación de los OCEX