



V Encuentro Técnico de los Órganos de Control Externo

En el marco del V Encuentro Técnico de los Órganos de Control Externo, organizado por la Audiencia de Cuentas de Canarias y la Comisión de Formación de los OCEX, se reunieron en Las Palmas de Gran Canaria del 2 al 4 de octubre de 1996 técnicos auditores y letrados de los órganos fiscalizadores, junto a representantes de otras instituciones públicas y privadas, para debatir distintos aspectos relativos al control de los fondos públicos.

El objetivo de la reunión fue contribuir al enriquecimiento de la formación técnica y profesional de los participantes, y constituir un foro de debate entre los profesionales de los sectores representados. Para conseguir este fin, el sistema de trabajo se centró en la constitución de cinco grupos, cuatro de técnicos y uno de letrados, donde se examinaron y discutieron las comunicaciones presentadas y se originó un intercambio de información. La última sesión de trabajo sirvió para sintetizar los contenidos de los debates y consensuar las conclusiones del Encuentro.

Las cinco áreas de trabajo fueron las siguientes:

- 1 - Las subvenciones, avales y demás ayudas del Sector Público
- 2 - Los usuarios de la información económico-financiera del Sector Público
- 3 - El control externo de la actividad económico-financiera de las universidades
- 4 - Relaciones entre los órganos de control interno y de control externo
- 5 - El régimen jurídico y funciones del personal al servicio de los Órganos de Control Externo

Conclusiones



Subvenciones, avales y demás ayudas del sector público

▲ Las distintas leyes que regulan los Órganos de Control Externo contienen como elemento de fiscalización específica las subvenciones, avales y demás ayudas concedidas por el Sector Público.

Si bien la normativa regula exhaustivamente los deberes contables en el supuesto que el beneficiario sea otra entidad pública, no está suficientemente delimitado o detallado cuando el receptor es una persona física o jurídica privada, por lo que puede influir en la actuación de los OCEX.

▲ Un aspecto de especial incidencia en la fiscalización de las subvenciones al sector privado lo constituye la posible limitación al acceso de información por parte del beneficiario que permita garantizar una adecuada comprobación de la correcta aplicación dada a los fondos públicos.

Como principio básico de actuación debe señalarse que el alcance de la fiscalización se determinará en función de las características de la subvención y de las exigencias o necesidades de comprobación.

▲ El control de la actividad económico-financiera del Sector Público en general, y de la subvencional en particular, se ha efectuado básicamente a través de la institución presupuestaria (cuánto, en qué y cuándo). Sin olvidarse de estas intervenciones, los Órganos de Control deben incluir en sus planes anuales actuaciones que permitan analizar si la gestión de los recursos públicos destinados a subvenciones se han gestionado con criterios de eficacia, eficiencia y economía.

▲ En general, las finalidades a alcanzar en estos trabajos operativos son las siguientes:

- * Verificar que los objetivos que se pretenden conseguir y los criterios aplicables para la concesión de las subvenciones:
 - Están definidos y son representativos de la actividad a desarrollar.
 - Están cuantificados y relacionados con los créditos presupuestarios.
 - Se acompañan de un conjunto de indicadores que permitan analizar su grado de cumplimiento.
- * Contrastar que los procedimientos administrativos de gestión aplicados son razonables y adecuados para una eficiente utilización de los recursos disponibles.
- * Revisar el grado de consecución de los objetivos generales de la entidad en lo referente a subvenciones, contrastando además su grado de eficiencia y economía.
- * Para determinadas actividades subvencionadas, comparar los resultados obtenidos con estándares disponi-

bles o resultados de otras entidades del mismo sector económico.

- * Analizar si la normativa aplicable es un obstáculo para una gestión operativa correcta.

▲ Además de las recomendaciones propias de gestión y al objeto de colaborar con la política de rigor presupuestario, demandar, y en su caso revisar, de las distintas Administraciones Públicas la elaboración de:

- Evaluaciones periódicas de la repercusión real en la economía y en la sociedad de concretas políticas de subvenciones.
- Derivado del apartado anterior, revisar crítica y periódicamente las líneas de subvenciones al objeto de que las mismas respondan a las necesidades que demanda la sociedad.

▲ La coordinación y colaboración entre los Órganos de Control Externo constituye un principio básico de actuación al objeto de evitar duplicidades de intervenciones, irracionalidad en la utilización de fondos públicos y sensación de exceso de control.

Esta coordinación y colaboración, exigible en materia de competencias concurrenciales, podría centrarse al menos en las siguientes áreas:

- Elaboración de técnicas de actuación.
- Realización de fiscalizaciones conjuntas sobre áreas de común interés.
- Intercambio de información y comunicación de resultados.
- Desarrollo de normas para actuaciones de naturaleza operativa.

▲ Los profesionales externos pueden colaborar con los órganos de control -tanto externo como interno- a la hora de poder verificar la aplicación de las subvenciones, especialmente las de un número importante de beneficiarios, las que presentan dificultades de carácter técnico y las que exijan comprobaciones físicas.

Grupo I





Grupo II

Los usuarios de la información económico-financiera del sector público

Usuario

Es toda persona o entidad que tiene interés en recibir información económico-financiera del Sector Público.

Los usuarios de la información económico financiera del Sector Público pueden dividirse en:

- **Usuarios internos:** órganos de control, gestores públicos y otros funcionarios.
- **Usuarios externos:** organismos internacionales, inversores, acreedores, proveedores, entidades de crédito, medios de comunicación y público en general.

Destinatario

Aquella persona o entidad que ha sido tenida en cuenta para el diseño de la información. El sistema de información debe intentar convertir a los usuarios en destinatarios.

Expectativas

Los usuarios esperan obtener información transparente y útil que les ayude a adoptar las decisiones que en cada caso les corresponden en el ámbito de su relación con la entidad pública.

Diferencia de expectativas

Es la diferencia entre lo que los usuarios esperan en relación al contenido de la información y lo que en realidad reciben.

Se debe profundizar en el conocimiento de las expectativas de los usuarios de la información económico-financiera del sector público, mediante técnicas tales como, encuestas, análisis de la prensa, sugerencias, experiencias de otros países, etc., a fin de ampliar la información que se elabora en la actualidad.

Situación actual de la información elaborada por el gestor

- **Presupuestaria.** El uso inadecuado de la clasificación funcional está provocando que las expectativas de los usuarios no sean atendidas debidamente.

- **Económico-financiera.** No tiene una implantación homogénea en todas las Administraciones Públicas. Además, esta implantación todavía no está consolidada.

- **Contabilidad nacional.** La información que proporciona es razonablemente satisfactoria.

- **De Gestión.** (Costes, programas, calidad, etc.). Hay intentos parciales de elaboración que no cubren las expectativas de los usuarios.

Contenido mínimo de la información a elaborar por el gestor, en relación con las expectativas de los usuarios

Para atender a las expectativas de los usuarios la información debe ampliarse, al menos, a los extremos que se señalan a continuación:

- Estados financieros consolidados.
- Tendencias del endeudamiento, pasivos contingentes, gastos sin consignación presupuestaria y, en general, cualquier aspecto que pueda afectar significativamente a la viabilidad financiera y situación patrimonial.
- Indicadores y comparadores de gestión.
- Cumplimiento de objetivos.

Informes de fiscalización de los OCEX, en relación con las expectativas de los usuarios

La función de los informes de fiscalización debe ser la de expresar una opinión sobre la fiabilidad de la información suministrada por los gestores. Cuando la información es insuficiente los informes de fiscalización intentan suplir esta carencia.

Los informes de fiscalización, incluso cuando la información elaborada por el gestor no sea completa, deben extenderse a evaluar la eficacia, eficiencia y economía de la gestión realizada, así como a los aspectos medioambientales y de equidad que los usuarios demandan actualmente.

Las cuentas de todas las entidades públicas deberían ser auditadas anualmente y con anterioridad a su aprobación. En el caso de las corporaciones locales deberían promoverse los oportunos cambios legales.

Los plazos de emisión de los informes deben ser lo más cortos posible.

Todos los informes de fiscalización deben ser publicados en los boletines oficiales respectivos.

Los aspectos de interés para los usuarios deben extenderse al momento de la emisión de los informes y poner de manifiesto aquellas incertidumbres que pudieran afectar negativamente a la situación financiera y patrimonial de la entidad y al cumplimiento de sus objetivos.

La información contenida en los informes tiene que ser exacta, precisa, clara, accesible, sencilla y de estructura normalizada. Además, los textos deben tender a reducir su extensión.

Los informes de auditoría deben tener un lenguaje comprensible para un ciudadano medio.

El control externo de la actividad económico-financiera de las universidades públicas

■ Las universidades son parte integrante del Sector Público, aunque gozan de diversas peculiaridades producto de la autonomía universitaria. Su pertenencia al ámbito de las Administraciones Públicas implica la obligación de rendir cuentas y de someterse a la actividad fiscalizadora de los OCEX competentes.

■ En el momento actual no hay uniformidad en el sistema contable de las distintas Universidades y, en consecuencia, no se ha logrado la homogeneización que exige el art. 54.5 de la Ley de Reforma Universitaria (LRU). Para conseguir ese objetivo, se considera que la normalización debe realizarse a través del Plan General de Contabilidad Pública y el marco conceptual constituido por los criterios y normas emitidos por la Comisión de Principios y Normas Contables Públicas creada por Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 28/12/90, si bien con adaptación específica dadas las peculiaridades del sector universitario y la normativa económico-financiera de las comunidades autónomas en las que se ubican las respectivas universidades.

■ El modelo presupuestario de las universidades debe ampliarse y contemplar la vertiente funcional, incluyendo objetivos e indicadores de gestión homogéneos que permitan medir, y comparar entre ellas, la eficacia, eficiencia y economía con que se utilizan los recursos públicos que se les asignan.

En el curso académico 1996-1997 el Consejo de Universidades va a iniciar el primer Plan Nacional de Evaluación de Universidades al que se han adherido todas las universidades públicas españolas. Para dicho Plan se han elaborado objetivos e indicadores de rendimiento que, previos los análisis y valoraciones oportunas, podrían constituir los pilares básicos de un futuro presupuesto funcional.

■ El control interno de las universidades se regula en el art. 56 de la LRU con una redacción que se estima desafortunada y generadora de dudas. No obstante, se considera que el apartado 2 de dicho artículo obliga a las universidades a tener su propio órgano de control interno, lo que constituye una exigencia obvia en organizaciones que, como los centros universitarios, son complejas y manejan magnitudes financieras muy significativas.

Los informes de fiscalización de los OCEX deberían recomendar, en los casos en que resulte procedente, que las universidades establezcan un órgano de control interno independiente y que además éste tenga asignadas funciones y dotaciones suficientes que le permitan actuar efectiva y eficazmente. Sin embargo, se recuerda que el primer elemento de control es el propio gestor

■ La importancia creciente de los recursos públicos que vía transferencias se asignan anualmente a las universidades (aproximadamente el 70% de sus presupuestos de ingresos) recomienda que en las actuaciones de control se examine el potencial de éstas para la obtención de recursos alternativos que, entre otras fuentes, podrían derivar de una mayor actividad investigadora, y su comercialización, así como de la impartición, conjuntamente con las enseñanzas oficiales, de enseñanzas no oficiales (los denominados *títulos propios*) que a diferencia de aquéllas no están sujetas al sistema de tasas autorizadas desde fuera de la universidad. El fomento de esos recursos y la necesaria integración en sus presupuestos redundaría en una menor carga sobre los presupuestos de las Administraciones transferentes, además de introducir elementos de competitividad entre las distintas universidades.

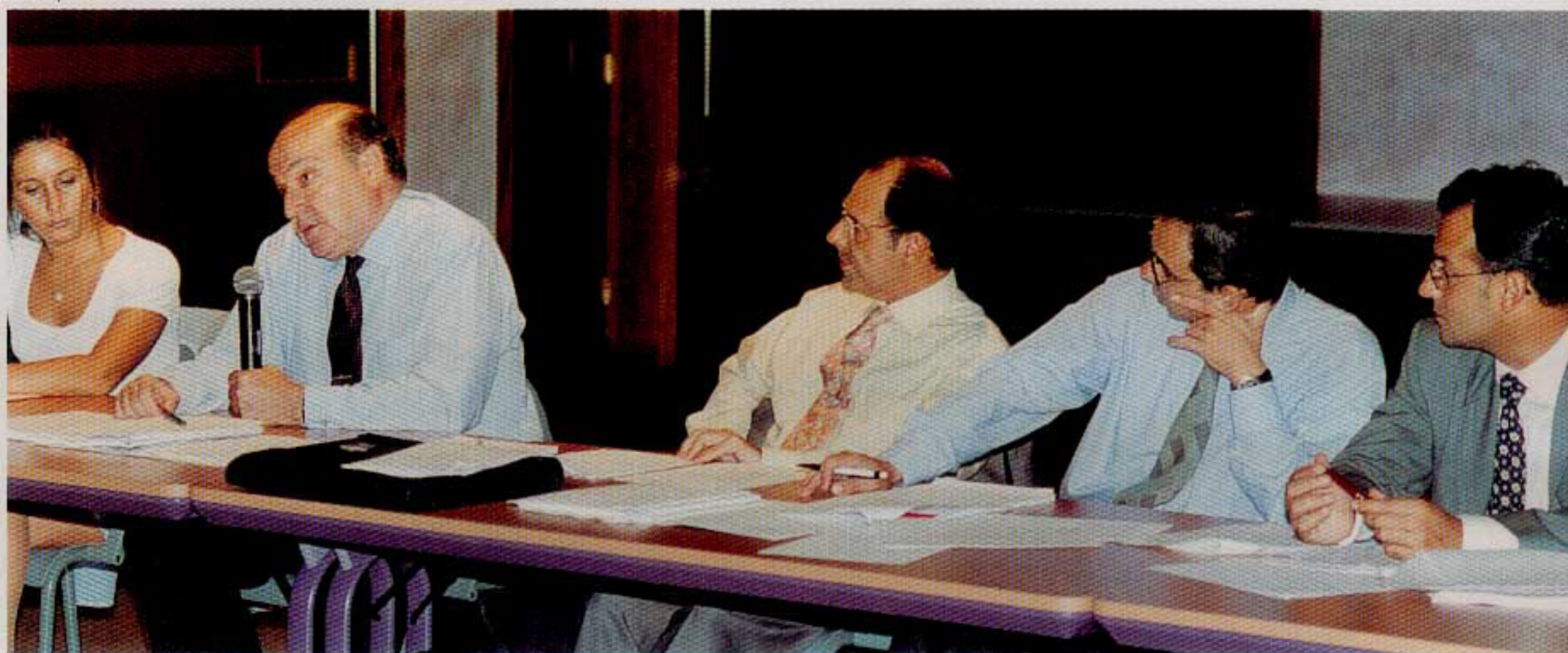
■ Se observa la tendencia de un número importante de universidades a diversificar sus actividades a través de la creación y participación en diversas entidades que adoptan formas variadas como sociedades mercantiles. Estas sociedades, en cuyo capital participan directa o indirectamente de forma mayoritaria las universidades son empresas públicas y en consecuencia obligadas a rendir cuentas y sujetas a fiscalización plena por los OCEX competentes.

■ Se considera necesaria la realización de fiscalizaciones singulares anuales de todas y cada una de las universidades. En su defecto, el control de su actividad económico-financiera puede realizarse a través de revisiones limitadas sobre las cuentas rendidas.

■ Las fiscalizaciones singulares deberían tener el alcance de una auditoría integral. Pero, actualmente la mayor parte de las universidades no cuentan con un sistema de indicadores de gestión susceptibles de análisis en términos de eficacia, eficiencia y economía.



Grupo III





Grupo IV

Relaciones entre los órganos de control interno y de control externo

○ El órgano de fiscalización externa ha de examinar y evaluar los sistemas de control interno, desde un doble ámbito: como objeto de la fiscalización, en su caso, y como procedimiento previo para determinar, en función del nivel de confianza alcanzado, el objetivo y alcance del examen a realizar.

○ Los OCEX valorarán los objetivos y procedimientos del control interno, al objeto de determinar el alcance de las pruebas a realizar. A tal efecto, es preciso obtener en la fase de planificación toda la información necesaria sobre los procedimientos y métodos seguidos por el órgano de control interno.

○ Es necesario dar pasos hacia la necesaria colaboración entre ambos tipos de control, que debe ir más allá de la contemplada en la normativa legal hoy día vigente, en la que la relación se limita a los requisitos que supone la sujeción al régimen de contabilidad pública.

○ En función de lo dispuesto en la legislación específica y las características de cada OCEX, se propone una mejora de las relaciones de colaboración con el máximo órgano de control interno de cada ámbito territorial.

En cuanto a las fórmulas de coordinación podría adoptar las siguientes directrices :

■ **Coordinación a nivel orgánico**

Mediante el establecimiento en las intervenciones generales de un órgano que se encargue de mantener las relaciones con los órganos de control externo, con el fin de acceder a la información y documentación necesarias para las funciones de control externo, unificar criterios y armonizar disposiciones.

■ **Coordinación técnica**

Mediante consultas mutuas sobre cuestiones de interés común, resolución de discrepancias, reuniones técnicas entre sus funcionarios; así como la formación de su personal, para lograr la mejora de los sistemas, normas y procedimientos de control, la elaboración de una terminología uniforme, traslado de cuantas auditorías realice el control interno, sistemas homogéneos de tratamiento de la información y, por último, creación de grupos de trabajo que se centren en el seguimiento de las recomendaciones.

○ Se propone el establecimiento de una estrecha relación de colaboración entre el control externo e interno, con estos criterios:

- ▶ El aprovechamiento, por el control externo, de las auditorías realizadas por el control interno.
- ▶ La elaboración de criterios comunes que midan la economía, eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos.
- ▶ Comunicar al OCEX, al inicio del año, el programa anual de auditorías a realizar por los órganos de control interno.
- ▶ Trabajar conjuntamente con vistas a conseguir una potenciación de ambos controles.

Régimen jurídico y funciones del personal al servicio de los OCEX

Funcionarios al servicio de los OCEX

✓ Todos los OCEX siguen el esquema general establecido por la legislación estatal para la determinación de las diferentes clases de relación de servicios entre la Administración y el personal a ella vinculado. Esto no podía ser menos a la vista del artículo 149.1.18ª de la Constitución que reconoce al Estado competencia exclusiva para el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de los funcionarios.

✓ Respetando el anterior esquema legal básico, la determinación de quienes son, en cada caso, los funcionarios al servicio de los OCEX viene caracterizada por una casi absoluta falta de homogeneidad entre los diferentes órganos de control externo.

✓ Se propone que, salvo ciertas peculiaridades específicas de cada órgano de control, se trabaje en las instancias adecuadas para lograr una homogeneización entre los diferentes OCEX, y que la misma se consiga sobre la base de crear, en algunos casos, y de potenciar, en otros cuerpos de funcionarios propios y especiales de cada una de las instituciones. Dicho sistema se considera compatible con la incorporación, en los términos legalmente previstos y con las debidas garantías en los procesos de selección y de provisión de puestos de trabajo, de determinado número de funcionarios de otros cuerpos del conjunto de las Administraciones Públicas, siempre que sea compatible con el derecho a la promoción profesional de los funcionarios de los cuerpos propios de cada OCEX.

Selección y promoción de los funcionarios al servicio de los OCEX

◆ Los sistemas de selección en los OCEX son los clásicos de la función pública española y se concretan en los supuestos previstos en el artículo 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, básica para el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, esto es, oposición, concurso-oposición, y concurso.

La provisión de puestos de trabajo sigue, asimismo, los procedimientos de general aplicación del concurso y la libre designación.

◆ La provisión de puestos de trabajo por el sistema de libre designación fue en su día creado como excepcional, y, por ello, en la práctica no debe nunca convertirse en el sistema ordinario.



◆ Cuando las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) prevean que un puesto debe ser cubierto por libre designación, esto debe motivarse, sin perjuicio, además, de que los puestos a ser cubiertos por dicho sistema deban ser, en todo caso, una minoría.

Los cometidos de los funcionarios al servicio de los OCEX

Se considera conveniente que bien sea mediante norma con rango de ley formal o a través de normativa reglamentaria, los diferentes cuerpos especiales creados, o que en el futuro se creen, tengan atribuidas funciones específicas dentro del marco de las competencias de las correspondientes instituciones. Ello sin perjuicio de que en supuestos determinados se contemple la posibilidad de que funcionarios de otros cuerpos de las Administraciones Públicas puedan ocupar puestos de trabajo de los diferentes OCEX, y ejercer funciones atribuidas a los respectivos cuerpos.

Régimen de incompatibilidades de los funcionarios de los OCEX

▼ Del análisis comparado de las diferentes leyes por las que se regulan los OCEX se desprende que mayoritariamente (salvo en los casos de Canarias, Catalunya y Castilla-La Mancha) se ha optado por el establecimiento de un sistema de incompatibilidades agravado con respecto al que es de aplicación general.

▼ Se considera adecuado más que el actual sistema de incompatibilidades agravado vigente en los OCEX un *régimen especial de incompatibilidades*, si bien deben evitarse los pronunciamientos abiertos mediante la matización del alcance material y subjetivo de tales restricciones.

La independencia de los funcionarios al servicio de los OCEX

☀ La independencia de los funcionarios y técnicos de los OCEX es un principio básico para que estas entidades puedan desempeñar correctamente sus funciones y tengan credibilidad.

☀ En la actualidad y garantizada en gran medida la independencia de los órganos de control y de sus técnicos frente a injerencias externas, dichos órganos deben centrar sus esfuerzos en garantizar la independencia de sus técnicos frente a la propia estructura administrativa interna.

La diligencia debida y la responsabilidad de los funcionarios al servicio de los OCEX

La vigente legislación consagra las tres vías clásicas de responsabilidad civil, penal y disciplinaria de los funcionarios públicos, incluidos los funcionarios al servicio de los OCEX cuando se aparten del fiel desempeño de la función o cargo que tenga encomendados; esto es, la función fiscalizadora externa o función jurisdiccional contable.

Formación profesional

* La formación es imprescindible, tanto la de entrada como la curricular o de reciclaje, pero ha de ser impartida dentro de un marco genérico en el que confeccionar los programas por los distintos OCEX. La Comisión de Formación de los Órganos de Control Externo debe jugar su papel desde este punto de vista: marcando las pautas y los objetivos a conseguir, propiciando encuentros o foros de debate, pero dejando a cada OCEX la formación en sus manos para que, dentro de las pautas u objetivos marcados, pueda desarrollarla según sus necesidades, impartíendola a todos aquellos que quieran asistir.

* Se propone que la Comisión de Formación de los OCEX establezca anualmente el Plan de Formación para el año siguiente, que además debe ser difundido con la suficiente antelación. Finalmente, se reiteran las conclusiones del *IV Encuentro Técnico* celebrado en Pamplona en 1994, relativas a potenciar la formación jurídica de los auditores y la económico-financiera de los letrados.

Conclusión final

Posibilidad de un régimen jurídico especial para los funcionarios al servicio de los OCEX

☀ Los OCEX son instituciones profundamente involucradas en el correcto funcionamiento de un Estado de Derecho, dotadas de competencias cuyo desarrollo implica una elevada especialización técnica y, además, asociadas a una actividad de control con resultados de enorme interés para los tres poderes públicos y para el ciudadano. De todo esto se infiere que los profesionales que prestan su actividad en estas entidades deben quedar sujetos a un régimen jurídico que dé adecuada respuesta a las singularidades propias de la función pública que desarrollan.

☀ Algunos de los aspectos a contemplar en la posible regulación especial para los funcionarios se concretarán en los siguientes apartados:

- Acceso y promoción
- Funciones
- Régimen de incompatibilidades

Grupo V

