

# La “fe pública”

## La presunción de veracidad como instrumento al servicio de la función fiscalizadora



La fe pública nació en la lejana Edad Media como una necesidad de los mercaderes medievales de dar seguridad a sus transacciones mercantiles y promover con ello un próspero desarrollo comercial basado en la confianza. Surgió así el concepto de la fe pública notarial, y en consecuencia, proliferaron por toda Europa las escuelas de notarios, cuyos aspirantes debían ser expertos en el arte de la escribanía; es decir, en contratos, últimas voluntades y legalización de otros instrumentos públicos.

Actualmente, y bajo el principio de seguridad jurídica garantizado por la Constitución<sup>1</sup>, la fe pública es un elemento concebido como la delegación que el Estado otorga a determinados funcionarios y empleados públicos para dar testimonio por escrito de ciertos actos. De este modo se pretende dar confianza a quienes la requieran, pues es la propia sociedad quien pone en manos del otorgado su fiabilidad colectiva. No obstante, fe pública también significa asegurar algo que se ha visto y sin necesidad de que sea probado; por tal razón, es conveniente diferenciar aquella que está referida al ámbito notarial de la que es de uso común en otras actividades. Podemos hablar entonces de la fe pública en sentido general, y a partir de ella, tanto de la notarial como de la administrativa. De ésta última emanan, a su vez, otras como la judicial, la registral y la legislativa<sup>2</sup>. Todas son de constante utilización en nuestro estado de derecho por un gran número de profesionales, ya que forman parte esencial del desempeño de su función.

Con este trabajo, y ante la expansión de las nuevas tecnologías de la información, quisiéramos plantear la posibilidad de que —con el fin de ser-

<sup>1</sup> Véase art. 9.3 de la Constitución española, de 27 de diciembre de 1978.

<sup>2</sup> BARDALLO, J.R. *La fe pública notarial*. Rev. AEUT.65.



vir de apoyo a nuestra tarea— estos instrumentos puedan ser utilizados también por quienes participamos directamente en el ámbito de las fiscalizaciones públicas ejercidas tanto por los Órganos Autonómicos de Control Externo como por el propio Tribunal de Cuentas. Dicho planteamiento no es más que una simple reflexión, alejada de cualquier pretensión doctrinal, argumento o tecnicismo jurídico, si bien con el objetivo de que sirva, en su caso, para promover un debate relacionado con la incorporación de tales elementos al área de nuestras actuaciones; eso sí, con las cautelas y limitaciones que fueran precisas. Para ello, haremos un breve recorrido por estos conceptos y posteriormente intentaremos situarlos en el marco de nuestra actividad.

## I. Fe pública

En un sentido jurídico, la fe pública es la autoridad legítima atribuida a determinadas personas para que los documentos que autoricen en debida forma sean considerados como auténticos y lo contenido en ellos sea tenido por verdadero mientras no se haga prueba en contrario<sup>3</sup>. Consiste así en atestiguar solemnemente respecto de algo acontecido, lo que confiere a este acto una función que Giménez-Arnau califica como “activa”; mientras que en sentido gramatical significa otorgar crédito a lo que otra persona manifiesta, luego en este caso supone una función “pasiva”. No se trata, por tanto, de creer en lo que no se ve, sino de una necesidad de carácter jurídico que nos obliga a estimar como auténticos e indiscutibles los hechos o actos sometidos al amparo de la ley. Esto puede realizarse de forma originaria o derivada, es decir, cuando el otorgado da fe de lo que él mismo percibe, o, sencillamente, lo hace respecto de hechos o documentos dados a conocer o aportados por terceras personas<sup>4</sup>.

### I.1 Fe pública notarial

Ya sea de forma originaria o derivada, tiene como finalidad evitar cuestiones litigiosas, de modo que no surjan dudas o dificultades en la interpretación de cualquier negocio jurídico. De este modo, las cuestiones sobre la incertidumbre del hecho quedan elimina-

das al dotar al documento otorgado por el fedatario público suficiente fuerza probatoria que permita rechazar sin riesgo cualquier duda sobre su autenticidad.

Según afirma José Luis Martínez Navarro: “fe pública notarial equivale a la necesidad de aceptar por todos los ciudadanos cuanto el notario autorice y firme por su propia autoridad, a la cual va unido el conocimiento científico, y, por lo mismo, verdadero y cierto de lo autenticado y dado por válido y existente”<sup>5</sup>.

Para dar cumplimiento a sus funciones, el notario ha de dar forma legal a la voluntad de las partes, redactando y confirmando autenticidad a los documentos necesarios para dicho fin, así como custodiar los originales y expedir las copias que den fe del contenido de éstos.

### I.2 Fe pública administrativa

Es una función que se atribuye a determinados funcionarios que sirven a las administraciones públicas en el ámbito de sus respectivas competencias. Tiene por objeto dar notoriedad y valor de hechos auténticos a los actos realizados por tales administraciones. Esta función se ejerce a través de documentos expedidos por los propios funcionarios que llevan a cabo tareas de gestión administrativa. Como ya hemos mencionado, dentro de ésta y debido a su distinta naturaleza cabe destacar las siguientes modalidades:

#### I.2.a) Fe pública judicial

Se refiere a la que corresponde a los Secretarios Judiciales, que con el carácter de autoridad, dan fe de las actuaciones procesales que se realicen en un tribunal o ante éste, así como de la expedición de copias certificadas y testimonios de las actuaciones no secretas ni reservadas a las partes interesadas. De este modo, dan fe por sí o mediante registro de la recepción de escritos y documentos recibidos, al tiempo que dejan constancia de la realización de actos procesales<sup>6</sup>. Tal atribución sería extensible también a los Secretarios de Sala de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de la jurisdicción contable<sup>7</sup>.

Es más, el Secretario Judicial es el único funciona-

<sup>3</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Espasa Calpe, 1997.

<sup>4</sup> GIMÉNEZ-ARNAU, E. *Derecho Notarial*. Ed. Universidad de Navarra, 1976.

<sup>5</sup> MARTÍNEZ NAVARRO, J.L. *Sociedades Mercantiles*. www.universidadabierta.edu.mx

<sup>6</sup> Véase art. 145 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

<sup>7</sup> Véase art. 24 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del TCu.



**La "fe pública"**  
**La presunción de veracidad**  
**como instrumentos al servicio de**  
**la función fiscalizadora**

rio competente para dar fe con plenitud de efectos de las actuaciones judiciales, y a quien corresponde también la facultad de documentación en el ejercicio de sus funciones y la de ostentar el carácter de autoridad<sup>8</sup>.

**I.2.b) Fe pública registral**

A nuestro juicio quizá sea la fe pública por antonomasia. De acuerdo con el Derecho civil, se refiere a la



presunción de legalidad de la que gozan los hechos inscritos en el Registro de la Propiedad. Por su parte, y siguiendo la legislación correspondiente, atiende a uno de los principios que rigen la institución del Registro

Mercantil, y por la que la declaración de inexactitud o nulidad de los asientos de dicho Registro no podrá perjudicar a los derechos de quienes de buena fe adquieran a título oneroso un bien de alguien que aparezca registrado con capacidad para transmitirlo, y que tal bien haya sido adquirido conforme a Derecho<sup>9</sup>.

**I.2.c) Fe pública legislativa**

Es la que se atribuye a los Secretarios de Cámaras Legislativas, Asambleas Generales, Comisiones, etc., y que tiene por objeto los actos o hechos derivados de la actividad propia de dichos órganos<sup>10</sup>.

Otro caso reseñable de fe pública administrativa es el que la ley asigna a los funcionarios al servicio de la administración local, quienes entre sus funciones tienen otorgadas la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo<sup>11</sup>. También es interesante el que se refiere a los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, y cuyas denuncias efectuadas harán fe, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre tales hechos<sup>12</sup>.

Todo esto es una muestra palpable del otorgamiento que el Estado hace a determinados empleados públicos, algunos de ellos investidos con el rango de autoridad, como los Secretarios Judiciales, para dar testimonio de ciertos actos. Es, por tanto, un elemento que podríamos utilizar en nuestro objetivo de promover un debate en relación con la incorporación de la fe pública y la presunción de veracidad, de forma explícita, al ámbito de nuestra actividad fiscalizadora.

**II. La presunción de veracidad**

El principio de la presunción de veracidad, dentro de la tramitación del procedimiento administrativo, puede entenderse como la que se ejerce sobre los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por la ley, y que a su vez

<sup>8</sup> Véase art. 281 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

<sup>9</sup> Véase art. 8 del Reglamento del Registro Mercantil, de 29 de diciembre de 1989, y art. 34 de la Ley Hipotecaria, de 8 de febrero de 1946.

<sup>10</sup> BARDALLO, J.R. *La fe pública notarial*. Rev. AEUT.65. 1996.

<sup>11</sup> Véase art. 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

<sup>12</sup> Véase art. 76 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.



responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario. Es, entonces, algo equiparable a la función "pasiva" de la fe pública antes comentada, ya que no es otorgada por el Estado de forma expresa, aunque sí de forma implícita.

En este sentido, quisiéramos resaltar una Sentencia del Tribunal Supremo en relación con el valor probatorio de la denuncia efectuada por un Controlador de Tráfico, y por la que el ponente afirma que las multas de aparcamiento en vías públicas impuestas por medio de una denuncia del vigilante de zona no tienen "base legal", en la medida en que éstos carecen de presunción de veracidad<sup>13</sup>. Ello obedece al hecho de que los vigilantes no ostentan la condición de agentes de la autoridad.

### III. El valor de la "fe pública" y la "presunción de veracidad" en el ejercicio de la fiscalización: la evidencia

Para incorporar, en su caso, estos instrumentos dentro de la función fiscalizadora, quizá convenga ponerlos en conexión con un concepto tan propio de la auditoría como es el de la *evidencia*. Los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público elaborados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado (OCEX), en 1992, establecen en su apartado 3.2.4 que "para fundamentar sus opiniones y conclusiones, el auditor deberá obtener evidencia suficiente, pertinente y válida, mediante la realización y evaluación de las pruebas de auditoría que se consideren necesarias". Así, los hechos, conclusiones y recomendaciones recogidos en una auditoría deberán basarse en pruebas materiales, documentales, testimoniales y analíticas.

Las pruebas materiales se obtienen de la inspección o de la observación directa de las personas, de los activos tangibles y de los acontecimientos. Éstas deberán documentarse en forma de memorándums, fotografías, gráficos, mapas o muestras reales.

Las pruebas documentales consisten en informaciones materializadas en soportes tales como cartas, contratos, registros contables y facturas, ya sean en poder de la entidad auditada o de terceros a ella vinculados.

Las pruebas testimoniales consisten en la informa-

ción obtenida de otras personas a través de las respuestas dadas a preguntas del auditor. Estas respuestas pueden suministrar información que no se poseía o corroborar pruebas ya obtenidas.

Las evidencias testimoniales deberán ser refrendadas por otras evidencias, y ser evaluadas atendiendo al origen del testimonio.

Las pruebas analíticas son estimaciones, comparaciones, razonamientos y análisis efectuados a partir de informaciones disponibles.

Las evidencias materiales y documentales tienen preferencia sobre las analíticas y testimoniales.

Por su parte y de forma similar, las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas (TCu), de 1997, establecen en sus apartados 82 y siguientes, que los resultados de la fiscalización deberán basarse en pruebas suficientes, pertinentes y fiables. Tales pruebas constituyen la justificación para el fiscalizador de que sus opiniones están suficientemente sustentadas en la verificación y análisis de todos los datos, hechos y aspectos relevantes.

Siguen las Normas Internas señalando que la realización de cualquier tipo de comprobación requiere, por lo general, de la utilización de algunos de los siguientes procedimientos:

Inspección documental y física, que consiste en el examen de registros, documentos o activos tangibles. Ello proporciona distintos grados de convicción, según sea la naturaleza de la fuente y la efectividad de los controles internos. Por ejemplo, la inspección física de activos tangibles da prueba de su existencia y estado, pero la inspección documental es la que da prueba de su valor y titularidad.

Observación, que consiste en contemplar en persona el desarrollo de un procedimiento realizado por otros.

Preguntas y confirmaciones, que pretenden obtener determinada información mediante entrevistas a las personas que deben conocerla, ya sean de la entidad o ajenas a ella, así como corroboraciones, normalmente por escrito, de aspectos contenidos en la información obtenida por otros medios.

Cálculos realizados para comprobar la exactitud de cualquier información numérica que se obtenga, así como el análisis por comparación de la información entre distintos períodos, equiparación de masas patrimoniales, consecución de objetivos en función de dis-

<sup>13</sup> Sentencia del TS, de 22 de septiembre de 1999 (RJ 1999/6728).



**La "fe pública"**  
**La presunción de veracidad**  
**como instrumentos al servicio de**  
**la función fiscalizadora**



tintos indicadores, comparación de la información de la entidad con la correspondiente a otras entidades del mismo sector, etc.

Por su lado, las Normas Técnicas de Auditoría, aprobadas en 1991 por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), del Ministerio de Economía, establecen en su apartado 2.5.21 que la evidencia de los datos contables podrá ser obtenida, entre otros, mediante los siguientes procedimientos: aquellos que puedan observarse, medirse, contarse, tocarse o pesarse; comprobaciones documentales, confirmaciones de terceros y declaraciones del personal de la entidad; así como el razonamiento lógico resultante de otros análisis y evidencias.

Otra fuente de referencia son las Normas de Auditoría del Sector Público, aprobadas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en 1998, y que clasifican la evidencia en física, documental, testimonial, analítica e informática. Esta última es una importante incorporación no contemplada por los Órganos anteriores, e incluye en ellas "información y datos contenidos en soportes electrónicos, informáticos y telemáticos, así como los elemen-

tos lógicos, programas y aplicaciones utilizados en los procedimientos de gestión del auditado."<sup>14</sup>

Otro aspecto interesante que recogen estas Normas es el relativo al juicio del auditor en relación con lo que constituye una cantidad suficiente de evidencia, el cual se ve afectado, entre otros, por la confianza que merecen la dirección de la entidad y sus empleados.

Ahora bien, si atendemos a la verdadera naturaleza de algunas de las pruebas que nos proponen tanto los OCEX como el TCu, el ICAC y la IGAE, y analizamos las mismas con un sentido crítico, de forma aislada y no en su conjunto, quizá lleguemos a la conclusión de que algunas de ellas están investidas por sí mismas de un carácter marcadamente subjetivo, al punto de presentar al fiscalizador cierto grado de incertidumbre. Esto supone, en ocasiones, hacer un verdadero acto de fe para sustentarlas. Por ejemplo, términos como "observación directa de personas y activos", "testimonios dados a preguntas del auditor", "estimaciones", "a partir de informaciones disponibles", "declaraciones del personal de la entidad", "la confianza que merecen la dirección de la entidad y sus

<sup>14</sup> Véase el apartado 5.3.2.e) de las Normas de Auditoría del Sector Público. Resolución de 1 de septiembre de 1998, de la IGAE.



empleados”, etc., no pueden por menos de producir alguna inseguridad, en especial cuando el auditor no encuentra medios adecuados para soportarlas, aunque su experiencia y juicio profesional le den absoluta confianza en su validez para la posterior evaluación.

El catedrático Javier García de Enterría, en el prólogo de *El AUDITOR DE CUENTAS: un estudio de Derecho administrativo*, de la Doctora Carmen Fernández Rodríguez, considera que la objetividad de quienes desempeñan labores de revisión contable es materia que se desenvuelve fundamentalmente en el terreno de lo subjetivo, al tiempo que conmina a que sin perjuicio de los estudios mercantilistas llevados a cabo sobre esta disciplina, también se abra una vía de debate que básicamente deba corresponder al Derecho administrativo.

Esto es algo que quizá también forme parte de la propia esencia de la auditoría, una actividad que, según el Tribunal Constitucional, es de “relevancia pública”<sup>15</sup>, y que su ejercicio nos obliga como auditores prácticamente a “adverar como válidas, verdaderas o existentes las partidas de la contabilidad”, según una interpretación que Carmen Fernández Rodríguez hace en relación con una Sentencia del Tribunal Constitucional<sup>16</sup>. En este sentido, sí nos adherimos fielmente a la tesis de la autora cuando afirma: “En la práctica de nuestro ordenamiento, el acercamiento a la tarea estatal de otorgamiento de fe pública sobre los extremos contables es bastante obvio, configurándose de tal modo que la actividad de Auditoría de Cuentas del profesional auditor, si concluimos que exige esa adveración o certeza, se equipara a la función pública de fe pública”.

La propia Ley de Auditoría de Cuentas establece que dicha actividad consistirá en “verificar y dictaminar si dichas cuentas expresan la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera de la empresa o entidad auditada, así como el resultado de sus operaciones y los recursos obtenidos y aplicados en el período examinado, de acuerdo con el Código de Comercio y demás legislación que le sea aplicable.”<sup>17</sup>

Pues bien, según todo esto, podemos llegar a la conclusión de que el auditor es quizás un verdadero fedatario público, aunque sería conveniente debatir si tal condición le es propia tanto al auditor privado como al público; y por otra parte, con qué límites y

cautelos la ejercería.

Por ello, en el caso de la función fiscalizadora, ¿cómo podríamos dar confianza a los Órganos de Gobierno de nuestras respectivas Entidades Fiscalizadoras en lo que, aún no pudiendo documentarlo adecuadamente, quizá por tratarse de evidencias procedentes de pruebas materiales y testimoniales, todo aquello que decimos haber visto realmente lo podemos confirmar con nuestra propia experiencia y buen juicio profesional?

Concretando más:

La observación e inspección directa de activos tangibles tales como edificios, instalaciones, vehículos, almacenes, equipos informáticos y electrónicos, productos almacenados en sus distintas formas de presentación, etc., cara a confirmar su existencia y estado — tal y como están concebidas las pruebas materiales —, no deja de ser a veces una prueba de confianza para un supervisor de trabajos de fiscalización. Los auditores opinamos sobre lo que vemos de forma objetiva, pero a veces tenemos dudas respecto de cómo acreditar de forma “material” aquello que observamos. Por mucho que mostremos evidencias o comprobemos, por ejemplo, que un ascensor suba y baje, que un edificio permanece en pie, que unos almacenes se mantienen ordenados, o que unos equipos informáticos están funcionando; y pese a que tengamos de la entidad un alto grado de convicción y de credibilidad en sus controles internos, eso no justifica por sí mismo que todo aquello realmente funcione de forma correcta. ¿Cómo podemos hacer valer ante terceros la veracidad de las pruebas que en base a nuestra observación directa e inspección aportamos al procedimiento fiscalizador que no sea tan sólo con nuestra afirmación? Creemos que también requiere de terceros “hacer fe” basándose en su confianza en nuestro juicio profesional.

Observar los procedimientos y rutinas desarrollados por terceras personas y verificar que tal observación se ajusta a lo previsto en los manuales de procedimiento internos de la entidad, es algo que en general no plantea dificultades. Ahora bien, ¿qué garantía tenemos de que la prueba obtenida con nuestra propia observación es extensible a cualquier momento en el que otro auditor hiciese la misma comprobación? ¿Tenemos la seguridad de conseguir idéntico resultado?

<sup>15</sup> Véase Fundamento Jurídico 3 de la Sentencia 386/1993, de 23 de diciembre de 1993, del TC.

<sup>16</sup> Véase Antecedente 2 de la Sentencia citada en 15.

<sup>17</sup> Véase art. 1.2 de la Ley 12 de julio de 1988, de Auditoría de Cuentas.



**La "fe pública"**  
**La presunción de veracidad**  
**como instrumentos al servicio de**  
**la función fiscalizadora**

En cuanto a las preguntas y confirmaciones dirigidas al personal de la entidad, las respuestas a las primeras en el marco de una entrevista, en principio no son suficientemente válidas sin su correspondiente corroboración —normalmente por escrito— aunque por sí mismas tengan valor. ¿Pero que pasaría si no pudiésemos conseguir tales escritos o certificaciones, o, sencillamente, no considerásemos oportuno pedir las? De nuevo tendríamos que pronunciarnos y consignar lo que objetivamente se nos ha respondido. ¿Pero en realidad no estará imbuido todo este procedimiento de cierta subjetividad pese a que nosotros aseguremos que corresponde a una realidad objetiva? ¿Carecería la prueba de valor para ser añadida al procedimiento de fiscalización?

En cuanto a las correcciones numéricas, cualquier auditor está acostumbrado a realizar sus comprobaciones del tipo "sumado", "totalizado" y "cotejado con", ya sea utilizando o no técnicas de muestreo, y esto queda oportunamente firmado por él en su papel de trabajo. ¿Pero por qué nuestros supervisores —o terceras personas interesadas— han de confiar en que dicha comprobación realmente la hemos llevado a cabo? Por otra parte, ¿no es cierto que muchas veces nuestra propia experiencia en fiscalizaciones anteriores y la confianza que merecen la dirección de la entidad y sus empleados son una prueba de más peso que una documental o una analítica?

Una respuesta a estas preguntas podría estar en lo que previene art. 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con los principios del procedimiento sancionador, al establecer que los hechos constatados por los funcionarios públicos a los que se les reconoce la condición de autoridad, y que formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

Pues bien, quizá algo parecido podría ocurrir en el ejercicio de la actividad fiscalizadora y auditora si bien con muchos matices a todas luces evidentes, ya que

sería de todo punto inoperante intentar formalizar conforme a los requisitos legales todas y cada una de nuestras constataciones; y, por otra parte, no parece necesario ser investidos de tal autoridad, cuestión harto procelosa debido a la difícil definición jurídica de la misma, y que, por otra parte, quizá nos fuese sobrevenida por nuestra propia condición de funcionarios públicos (Sáinz de Andino, hace ya mucho tiempo, en su *Ensayo crítico sobre la Contaduría de la Bolsa de Comercio*, afirmaba: "Un funcionario público es siempre una autoridad en alguno de los ramos de la Administración Pública"<sup>18</sup>).

Otra posibilidad radica en lo que en Derecho civil se denomina *hacer fe*, que supone que un documento es por sí mismo suficiente para garantizar la verdad de lo que dice o contiene. Por tanto, nos preguntamos: ¿podrían nuestros papeles de trabajo, formados con criterio y diligencia profesional, tal y como establecen nuestras Normas, constituirse en garantía de fe ante terceros?

Esto es algo que conviene plantearse, en especial en esta era en la que las nuevas tecnologías de la información van imponiendo un sistema de archivo documental cada vez más amparado en registros informáticos que en documentos originales; y en el que cada vez es más frecuente el ejercicio de la fiscalización basada en la documentación electrónica. No en vano, parece obvio que la virtualidad está ganando terreno a la materialidad, surgiendo así un nuevo estilo de formalizar las operaciones comerciales y financieras, en especial, las vinculadas con la Administración (liquidaciones tributarias, formularios del censo, renovaciones de permisos, etc.). De este modo, la falta de evidencia física será cada vez más habitual.

Por otra parte, si a lo anterior añadimos que por razón de ley, tanto los OCEX como el TCU han de actuar a *posteriori* y a veces con bastante retraso desde el cierre de los ejercicios contables de las entidades fiscalizadas, lo que supone serios inconvenientes técnicos para la recuperación de archivos informáticos, se nos antoja oportuna la opción de apoyarnos en estos instrumentos jurídicos con vistas a facilitar nuestra tarea, si bien con toda la cautela y reglamentación necesarias para su adecuada adaptación. De este

<sup>18</sup> SÁINZ DE ANDINO, P. *Ensayo crítico sobre la Contaduría de la Bolsa de Comercio*. Madrid, Biblioteca de Legislación, 1845.



modo, y por equiparación con otros funcionarios públicos en el ejercicio de sus respectivas funciones, podríamos también gozar de tales instrumentos en la medida en que la regulación de nuestra profesión parece convertirnos en fedatarios, evitando así responsabilidades en las que incurriésemos de forma involuntaria.

#### **IV. La responsabilidad del fiscalizador: un reflejo en los auditores privados**

La Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas, establece que los auditores contables responderán directa y solidariamente frente a las empresas o entidades auditadas y frente a terceros, por los daños y perjuicios que se deriven del incumplimiento de sus obligaciones, lo que les obliga a prestar fianza de acuerdo con lo que establezca el Ministerio de Hacienda: esto ha de entenderse sin perjuicio de la responsabilidad civil ilimitada que en su caso les sea imputable. Dicha Ley regula también el régimen sancionador correspondiente, y del que cabe destacar como infracciones graves el incumplimiento de las normas de auditoría que pueda causar perjuicio económico a terceros o a la empresa o entidad auditadas<sup>19</sup>. De ello se deduce que los auditores de cuentas, cuya actividad está estrechamente regulada y tutelada por el Estado, pueden estar incurso al menos en una responsabilidad civil y otra administrativa. La primera se refiere a la reparación del daño o perjuicio que pueda ser causado por el informe emitido, y la segunda, a las conductas o malas prácticas desarrolladas por aquellos.

Pero no acaba ahí tal responsabilidad, sino que habría que añadir la que prevé el art. 15 de la mencionada Ley: *“la responsabilidad civil o penal en la que, en su caso, puedan incurrir les será exigible en la forma que establezcan las leyes”*. A este respecto, y en su ya citada obra, Carmen Fernández Rodríguez señala que *“en cuanto a la responsabilidad penal, los únicos tipos previstos expresamente en la Ley de Auditoría consisten en la revelación de secretos y el uso indebido de información privilegiada”*.

Ahora bien, ¿cuál sería la responsabilidad en la que podrían incurrir los auditores públicos, y en concreto, los que desarrollamos nuestra labor en el ámbito de la función fiscalizadora? Esta es una cuestión no exenta de posible debate: es más, conviene considerarlo.

Los fiscalizadores, ya seamos funcionarios o empleados contratados para el ejercicio de nuestra labor, desarrollamos ésta en el terreno público, lo que en principio nos sitúa en el ámbito de la función pública. Esto quiere decir que, sin perjuicio de normas o estatutos que emanen de otras administraciones territoriales, nos debemos a la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, cuyo art. 81 establece que los funcionarios han de ser responsables de la buena gestión de los servicios a su cargo, de modo que la responsabilidad civil y penal se hará efectiva en la forma en que determinen la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, mientras que la administrativa se exigirá con arreglo a la propia Ley Articulada, así como a la anteriormente citada.

Por otra parte, y en lo relativo al ejercicio de la función fiscalizadora, nos debemos a lo previsto en los ya mencionados Principios y Normas de Auditoría del Sector Público, y a las Normas Internas de Fiscalización del TCU, en este caso con carácter indicativo o de recomendación.

Sin embargo, ante la posibilidad de que un informe nuestro produjese perjuicios económicos a la propia Administración o a los administrados, quizá no esté de más preguntarse cuál sería la consecuencia de una mala práctica profesional, o de una dejación de rigor en la supervisión de los trabajos, de modo que produjesen un perjuicio a los bienes, caudales o efectos públicos correspondientes a cualquier entidad del sector público, o hubiese por ello que restaurar a un administrado su patrimonio. Por ello sería conveniente que el debate que quisiéramos promover relativo a la atribución de la fe pública y la presunción de veracidad al entorno de nuestra actividad, incluya también un análisis doctrinal de nuestras responsabilidades, pues a él van estrechamente ligadas.

#### **V. Consideración final**

A lo largo de estas páginas hemos intentado llamar la atención respecto de dos instrumentos jurídicos que consideramos útiles para su incorporación a la tarea fiscalizadora, si bien con toda la cautela y regulación precisas para su adaptación a este tipo de trabajo. El argumento radica, por un lado, en la nada desdeñable subjetividad con la que se desarrolla nuestra labor; y por

<sup>19</sup> Ver arts. 11, 12 y 16 de la citada Ley.



**La "fe pública"  
La presunción de veracidad  
como instrumentos al servicio de  
la función fiscalizadora**

otro, en nuestra posible equiparación a la de fedatarios públicos, si es que concluimos en que se nos exige adverbación o certeza respecto de las partidas de la contabilidad. Uniendo a esto el carácter de "relevancia pública" que el Tribunal Constitucional concede a la actividad auditora, parece que todo nos aproxima mucho a tal equiparación, y por ende, al otorgamiento de la función de fe pública, o en su caso, de presunción de veracidad. Si tenemos en cuenta el gran número de funcionarios y empleados públicos que disponen de tales instrumentos para el ejercicio de su labor, parece lógico que dispongamos también de ellos; eso sí, adaptándolos a nuestra propia situación, y en tanto en cuanto se nos exija actuar como tales fedatarios.

Hemos de tener en cuenta la dificultad que a veces entraña la justificación material de algunas de nues-

tras pruebas de auditoría, y sin embargo, hemos de emitir opinión sobre algo que a todas luces sabemos que es tal y como lo percibimos. Si a esto añadimos la virtualidad de la información contable, cada vez más basada en registros electrónicos que en documentos materiales, parece lógico que dispusiésemos de la facultad que nos permita que los papeles de trabajo formados con criterio y juicio profesional, bien sea a través de nuestra percepción o a través de hechos y documentos aportados por terceros, sean considerados como auténticos y verdaderos mientras no haya prueba en contrario. Esto apoyaría notablemente nuestra labor y tendría, seguramente, una consideración diferente en el ámbito de las responsabilidades en las que involuntariamente pudiésemos incurrir en el ejercicio de nuestra función.

**BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:**

- EL AUDITOR DE CUENTAS: UN ESTUDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. *Carmen Fernández Rodríguez*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid, 1997.
- EL INTERÉS PÚBLICO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA VIRTUAL Y SU GARANTÍA A TRAVÉS DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA CERTIFICANTE Y DE OTORGAMIENTO DE FE PÚBLICA. *Carmen Fernández Rodríguez*. Revista Actualidad Administrativa nº 9, 1999.
- DIFERENCIA DE EXPECTATIVAS EN AUDITORÍA: MEDIDAS A ADOPTAR. *J.L. Gallizo y Alan D'silva*. Revista Partida Doble nº 65, marzo de 1996.
- PRINCIPIOS Y NORMAS DE AUDITORÍA DEL SECTOR PÚBLICO. *Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español*, 1992.
- NORMAS INTERNAS DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, 1997.
- NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA. *Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas*. Ministerio de Economía, 1991.
- NORMAS DE AUDITORÍA DEL SECTOR PÚBLICO. *Intervención General de la Administración del Estado*, 1998.
- LA FE PÚBLICA JUDICIAL ANTE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS. *Ernesto Esteban Castillo*. Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid nº 6, 2000.
- SOBRE LA PRESUNCIÓN DE VERACIDAD DE LO AFIRMADO POR EL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL. *Macarena Castro Conte y Marta Ortiz Fuentes*. Revista Española de Derecho del Trabajo nº 70, 1995.
- ENSAYO SOBRE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE ÉTICA PROFESIONAL CONSAGRADOS EN LA LEY QUE REGULA LA PROFESIÓN DE CONTADOR PÚBLICO EN COLOMBIA. *Maximiliano Guerra*. <http://www.monografías.com/trabajos/eticacontador>
- DICCIONARIO DE TÉRMINOS JURÍDICOS. *J. Martínez Marín y otros*. Ed. COMARES. Granada, 1994.
- EL NOTARIO, GARANTÍA DE LA LEGALIDAD. *José Aristónico García*. EL PAÍS, 13 de octubre de 2001.