

Jesús Muruzabal Lerga

Auditor

Cámara de Comptos de Navarra

Nafarroako Comptos Ganbera

La fiscalización del sector local: el caso de Navarra



En el reparto de competencias al sector local le ha tocado ser el pariente pobre. Probablemente es la administración que, por su cercanía al ciudadano, más presiones recibe y, por otra parte, es la que cuenta con menos recursos propios. Con independencia de cuestiones filosóficas sobre quien es el “propietario” de la parte de impuestos que llegan a los entes locales a través del fondo de participación en los impuestos, la verdad es que los ayuntamientos dependen para elaborar sus presupuestos de las transferencias que le llegan del Estado o, en su caso, de las Comunidades Autónomas.

En el ámbito de la fiscalización nos encontramos con una situación de falta de criterios sobre qué debe hacerse en el sector local. Seguramente estas dudas tienen mucho que ver con el gran número de ayuntamientos (aproximadamente 8.000) que existen en la “piel de toro”. Si al número unimos la dispersión de sus tamaños y, en consecuencia, de sus presupuestos se puede entender por qué el legislador no ha actuado en esta materia.

Sin embargo, las dificultades que puedan darse no deben ser excusa para que no exista una normativa que regule el control en un sector importante económicamente y que, en algunos casos, presenta presupuestos que superan los 180 millones de euros. Al respecto, cabe recordar que la administración exige al sector privado auditoría en cualquier empresa que supere los 7,4 millones de euros.

Se ha hablado incluso de la posibilidad de aprobar una ley de auditoría para el sector local, pero hasta ahora no se ha decidido nada.

Mientras el Estado y las Comunidades Autónomas son fiscalizados todos los años por los correspondientes Órganos de Control Externo. Dicha labor está encomendada al Tribunal de Cuentas y, en el ámbito de sus respectivas autonomías, a las instituciones creadas en Cataluña, Valencia, Andalucía,



Euskadi, Galicia, Castilla la Mancha, Canarias, Madrid y Navarra, y las que próximamente empezarán a funcionar en Aragón, Baleares, Castilla-León y Extremadura. En el ámbito local, sin embargo, no hay una línea homogénea de actuación.

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, con más de 270 ayuntamientos para 550.000 habitantes y con únicamente 16 de más de 5.000, el control de los ayuntamientos ha seguido varias fases.

En un primer momento, el planteamiento que siguió la Cámara de Comptos fue acostumbrar a los ayuntamientos a la auditoría, que se viera como algo normal, que auditoría no fuera sinónimo de escándalo. El objetivo, por lo tanto, consistía en lograr la máxima presencia, en llegar al mayor número posible de entidades. Durante varios años el esfuerzo se repartió entre los ayuntamientos. Así se procuró volver a los más importantes cada cuatro o cinco años y, al mismo tiempo, ir fiscalizando otros de menor tamaño para que todos sintieran la presencia del órgano fiscalizador. Para los más pequeños, los menores de 1.000 ó 500 habitantes, según los casos, se utilizaron otros sistemas como encuestas y peticiones concretas de información que, en su caso, se completaban con visitas breves.

Se vio necesario "hacer algo más", ya que con los medios disponibles en la Cámara de Comptos (los actualmente dedicados directamente a la auditoría de todo el sector público foral son tres auditores y trece técnicos de auditoría) no era posible abarcar todo el sector local y además había que hacer otros trabajos.

En 1995 se inició un proceso de colaboración con firmas independientes, sobre el que puede verse el artículo publicado en el número 9 de esta revista, y, tras valorar positivamente la experiencia de colabora-

ción, en 1999 se dio un paso más y se decidió que todos los ayuntamientos mayores de 10.000 habitantes debían de ser objeto de una auditoría anual.

Nuestra experiencia nos indicaba que la auditoría servía para mejorar los procesos y la gestión, pero era conveniente un seguimiento más continuo. La verdadera utilidad de la auditoría se produce cuando esta es recurrente.

Lógicamente, nos marcamos un plan que fuera realizable y nos remitimos a los seis mayores ayuntamientos de la Comunidad. Actualmente estos seis ayuntamientos disponen de auditoría anual desde la correspondiente al ejercicio de 1998.

La colaboración con firmas externas se concreta en cinco de estos seis ayuntamientos. En el caso de Pamplona, y en el de otros trabajos de ámbito local, es la Cámara de Comptos quien se encarga en exclusiva de la fiscalización. Estos trabajos en colaboración se realizan siempre bajo la dirección de un auditor de la Cámara de Comptos y siguiendo sus normas, es decir, las aprobadas por la Comisión de Coordinación de los Órganos Externos de Control del Estado Español. En resumen, las firmas colaboran en el trabajo de campo y la redacción del borrador de informe que, tras la revisión interna en la Cámara de Comptos y la discusión con el ente fiscalizado, da lugar al informe definitivo.

En la página web de la Cámara de Comptos (www.cfn Navarra.es/camara.comptos) puede verse la relación completa de los informes elaborados por esta institución y desde el año 2000 los informes completos, incluidos los de estos ayuntamientos.

Los resultados de estos quince años de fiscalización del sector local, que se han traducido en la emisión de más de 150 informes, han sido positivos y consideramos que se han logrado avances significativos en la gestión y en la presentación de las cuentas municipales. Por ello, en las correspondientes al año 2001 se introdujo una nueva modificación.

Pero antes, considero conveniente hacer alguna reflexión sobre los informes de auditoría del sector público.

En el sector público no se ha logrado homogeneizar los informes de auditoría, coexistiendo diversos tipos de informes, largos, cortos, etc., aunque normalmente predominan los largos. Estos informes tienen su explicación en la manera de rendir sus cuentas las administraciones públicas. En general, mediante expedientes muy amplios y complejos con un exceso de información y de difícil acceso por parte de los ciudadanos. Por ello, el informe de auditoría es una mezcla de informe

La fiscalización del sector local: el caso de Navarra

y de información, ya que es más breve que el expediente de cuentas y facilita su comprensión a los políticos que deben aprobar o rechazar las cuentas. Sin embargo, en mi opinión sigue siendo excesivamente largo y probablemente está sustituyendo la información que debe presentar el organismo auditado.

En sus años de trabajo, la Cámara de Comptos ha ido paulatinamente procurando reducir la extensión de sus informes. En el informe sobre las cuentas de Navarra del año 1997, la Cámara de Comptos introdujo por primera vez el informe corto, acompañado, como anexo, de la memoria elaborada por el Gobierno de Navarra. Lógicamente, esto se pudo hacer porque esa memoria cada año se ha ido presentando de manera más completa y se consideró que ya recogía toda la información esencial.

Esta experiencia, así como la realización de auditorías recurrentes en los mayores ayuntamientos de Navarra, nos decidió a repetir el modelo y así la auditoría del año 2001 ha seguido también este modelo.

Para ello, necesitábamos que los ayuntamientos realizaran un documento equivalente a la memoria del sector privado que recogiera la información esen-

cial del ayuntamiento. Es decir, un documento que en no más de 40 ó 50 páginas presentara toda la información relevante del ejercicio. Por ello, en la Cámara de Comptos se realizó un borrador del contenido posible de este documento, que después se presentó a los interventores de los ayuntamientos y con sus aportaciones y las de otros organismos interesados, principalmente las del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra y de la Federación Navarra de Municipios, se consensuó un documento.

Este documento contiene los siguientes apartados:

- Estados Contables
- Presentación
- Ejecución Presupuestaria por clasificación económica
 - Introducción
 - Principios y criterios contables aplicados al estado de liquidación del presupuesto
 - Informe sobre la liquidación presupuestaria
 - Notas a la ejecución de gastos
 - Notas a la ejecución de ingresos
- Ejecución funcional





- Contratación
- Balance de Situación
 - Bases de presentación
 - Principios contables
 - Notas al balance
- Otros Comentarios
 - Compromisos y contingencias
 - Situación Fiscal del Ayuntamiento
 - Compromisos adquiridos para años futuros
 - Urbanismo
 - Acontecimientos posteriores al cierre del ejercicio

Al realizar todos los ayuntamientos mayores de 10.000 habitantes este documento nuestro informe se limita a los apartados de:

- Introducción
- Objetivo
- Alcance
- Opinión
- Comentarios, conclusiones y recomendaciones

Añadiendo como anexo el documento. Es decir, se asemeja mucho a los del sector privado, aunque incluye un apartado de conclusiones y recomendaciones. Este apartado recoge los aspectos esenciales del ejercicio y las principales recomendaciones que el órgano fiscalizador considera adecuadas. Hay que tener en cuenta la diferencia entre los destinatarios de un informe del sector privado y otro del público, que en el fondo va destinado a todos los ciudadanos. Todo el que paga impuestos tiene derecho a saber qué se ha hecho con ese dinero y cómo se ha empleado.

Para el año 2003, es decir la fiscalización de las cuentas correspondientes al año 2002, se va a ampliar la revisión a los ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes. De esta forma vamos a revisar de manera recurrente 16 ayuntamientos de nuestra comunidad que representan un 64% de la población. Además se seguirán realizando fiscalizaciones en el resto de entidades locales, aunque sin periodicidad fija.

Del trabajo realizado y de esta experiencia se desprenden a mi modo de entender las siguientes conclusiones:

- Es necesario que exista alguna norma que obligue a que determinadas entidades locales deban auditarse con periodicidad anual y señale la manera de efectuar estas auditorías.
- Si nos fijamos en la normativa privada, la obligación para realizar auditoría es para las empresas que superen dos de estos tres requisitos: número de empleados superior a 50; volumen de negocio mayor de 7,4 millones de euros o activos de más de 2,4 millones de euros. Si esto se aplicara al ámbito público, los ayuntamientos sujetos a la obligación de disponer de auditoría anual serían numerosos. Mientras no se establezca ninguna disposición, parece lógico que, al menos, las capitales de provincia y los municipios mayores de 50.000 habitantes cuenten con auditorías anuales.
- Es evidente que las entidades externas de control no cuentan con medios para fiscalizar todo el sector local, pero esto no es motivo para que no existan unos planes que permitan, en función de los medios disponibles, fiscalizar de manera regular los entes presupuestariamente más importantes.
- Los últimos acontecimientos en el mundo empresarial creo que hacen todavía más prioritaria esta necesidad de auditar periódicamente las entidades locales, al menos las más importantes; sobre todo teniendo en cuenta que estamos hablando de los fondos que todos los ciudadanos “ceden” a la administración. El máximo grado de transparencia en el empleo de esos fondos no es solamente un derecho de los ciudadanos, sino una obligación de los administradores.
- La auditoría recurrente es un buen sistema para lograr la mejora en la gestión y administración por cualquier entidad de los fondos que se le entregan y se debería considerar una obligación, sobre todo en el sector público