

VI CONGRESO NACIONAL DE AUDITORÍA EN EL SECTOR PÚBLICO

VI Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público

Resumen y conclusiones



Los días 12, 13 y 14 de noviembre de 2014 se celebró en Palma de Mallorca el *VI Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público*, organizado por la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears y la Fundación FIASEP, contando con la colaboración de diversas instituciones y entidades públicas y privadas. Los congresos nacionales de auditoría en el sector público, que vienen celebrándose de forma bienal desde el año 2004, gracias a la colaboración entre diferentes órganos de control y la Fundación FIASEP, han alcanzado ya un general reconocimiento entre los profesionales de la materia. Así, el intercambio de experiencias, la puesta en común de cuestiones de actualidad o la reflexión y los estudios de visión más general constituyeron actividades de notable importancia que una vez más han encontrado en el Congreso, el marco natural en dónde desenvolverse. En este sentido, cabe destacar que esta sexta edición, inaugurada por la Presidenta del Parlamento de las Islas Baleares, asistieron más de 300 congresistas, pertenecientes a órganos de

control interno y externo, universidades, administraciones públicas y empresas privadas de auditoría.

El lema escogido en esta ocasión, “**Hacia un control más eficaz de los fondos públicos**”, pretendió poner de manifiesto, precisamente, la necesidad de que el ejercicio del control y de la auditoría de la gestión económico-financiera del sector público sea más útil a los gestores públicos, y, en definitiva, a los intereses generales, a los que la actuación administrativa debe servir con objetividad. Dada la variedad de temas que se trataron y la diversidad de participantes en el mismo, se puede afirmar que se ha conseguido superar con éxito el principal objetivo fijado por la organización, es decir, que fuera un punto privilegiado de encuentro y de debate, del que se pudieran extraer conclusiones útiles para el futuro de la gestión pública.

El resumen y las conclusiones de este Congreso son las siguientes:

Debate Plenario. Rafael Vicente Queralt. Jorge Lozano Miralles

EL SISTEMA ACTUAL DE CONTROL Y AUDITORÍA DE LA GESTIÓN ECONÓMICA Y CONTABLE EN ESPAÑA Y EN EUROPA: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

Hacia un nuevo escenario del control externo

La articulación interinstitucional de los Órganos de Control: cooperación y coordinación

Conclusiones

- En una democracia moderna, ante una crisis tan compleja como la que vivimos en la que se manejan términos eminentemente técnicos, el ciudadano ha de confiar en los órganos de control que deben estar constituidos por personas expertas e independientes para emitir opiniones fiables y críticas sobre aquellos términos, especialmente cuando ocasionen lesiones al interés general como consecuencia de conductas corruptas.
- Ante la encrucijada entre disminuir o incrementar las dotaciones y alcance de los Órganos de Control Externo ante la crisis, siguiendo las soluciones adoptadas en positivo por diversos de estos órganos pertenecientes a EURORAI, se propone el avance hacia un nuevo escenario de control externo, reforzando su actividad fiscalizadora.
- Debe hacerse patente la cooperación y colaboración de las distintas ICEX bajo los principios comunes de responsabilidad, profesionalidad, independencia, eficacia, rigor y transparencia en su actuación que podrían informar una nueva normativa requerida en esta materia.
- El nuevo escenario de control externo estará basado en una adecuada planificación de las áreas de riesgo, la homogeneización e inmediatez de los informes de fiscalización que podrían incluso exigirse con carácter trimestral o semestral para mejora y conocimiento de los entes fiscalizados y de los respectivos parlamentos. Asimismo habría que ampliar los alcances y la información a suministrar en los informes de fiscalización con una concreción e identificación de las posibles incorrecciones, debilidades o abusos, arbitrando procedimientos para la recuperación de los posibles importes defraudados.
- Ante la coincidencia en un espacio común de diversas instancias de control, es necesario articular un sistema de relaciones que haga eficaz esa convivencia. Esas relaciones no pueden basarse en el principio de jerarquía, sino en el de coordinación y, sobre todo, en el de cooperación.

- En la legislación vigente no se prevén instrumentos concretos y específicos de coordinación entre las diversas Instituciones de Control Externo, únicamente se enuncia el principio y el trámite a seguir. No obstante, existen, en la práctica, diversos instrumentos de cooperación: de carácter vertical (convenios, conferencias sectoriales o bilaterales, programaciones conjuntas, intercambio de información) y de carácter horizontal (conferencia de presidentes, formación conjunta de personal).
- Sería conveniente que se modificase la legislación que regula el control, con la finalidad de categorizar los diversos instrumentos en que se materializa la colaboración, cooperación y colaboración, siendo imprescindible avanzar en el camino de la cultura cooperativa, ante los retos derivados de las tres “E” (economía, eficacia y eficiencia).

GRUPO DE TRABAJO A1. Formulación de cuentas consolidadas

- La elaboración y presentación de cuentas anuales consolidadas por parte de las entidades públicas constituye un reto muy importante para las administraciones españolas, tanto a nivel central como en los ámbitos autonómico y local.
- Tras muchos años de discusión y análisis, y a la vista de las experiencias y los requerimientos informativos nacionales e internacionales, la normativa española ha abordado en los últimos años la implantación efectiva de los procesos de consolidación en las entidades públicas.
- Los principios, técnicas y procedimientos de consolidación en el ámbito de las administraciones públicas son en todo similares a los desarrollados para el ámbito de las empresas, de manera que la normativa que rige la elaboración y presentación de cuentas consolidadas hay que enmarcarla dentro de las líneas maestras aplicadas desde hace años por las empresas mercantiles.
- En el grupo de trabajo se presentaron y discutieron los aspectos fundamentales de los procesos de consolidación de cuentas de las entidades públicas, analizando posteriormente con detalle las experiencias y problemática propias de las administraciones central y autonómica, tomando como referencia para esta última el caso de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
- En tal sentido, Elena Rodríguez presentó y analizó detalladamente la situación actual y las perspectivas futuras de la consolidación de cuentas

en la Administración del Estado, centradas en la Cuenta General del Estado, en sus diferentes componentes, Sector Público Administrativo, Sector Público Empresarial y Sector Público Fundacional. Las implicaciones futuras de la elaboración y presentación de la Cuenta General de Estado Consolidado completaron su exposición, incidiendo en la información a presentar y en la problemática específica de la Cuenta General del Estado 2014 consolidada, como experiencia significativa, en tanto en cuanto supone la aplicación de la Orden HAP/1489/2013, de Normas para la formación de Cuentas Anuales Consolidadas en el ámbito del Sector Público.

- Por su parte, Matilde Rosselló ofreció una amplia perspectiva del proceso de consolidación de las cuentas públicas, estructurado en dos partes bien diferenciadas: en la primera se analizaron con detalle y profundidad los principios y conceptos fundamentales de la Orden HAP/1489/2013 y en la segunda parte se abordó la consolidación en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, como proyecto de futuro. El análisis del caso balear resultó especialmente ilustrativo, situando el proceso consolidativo en el marco general normativo de la Administración Autonómica Balear, junto con los aspectos

conectados a la implantación de un sistema integrado que considere los datos necesarios para elaborar y presentar una Cuenta General Consolidada que incluya a un tiempo la información presupuestaria, la de carácter económico-financiero y la adecuada a los criterios de la Contabilidad Nacional y los requerimientos de Estabilidad Presupuestaria.

- Finalmente, se desarrolló un coloquio entre los asistentes, tomando en consideración algunos de los problemas más significativos que se derivan de la implantación y el desarrollo de las cuentas consolidadas del sector público, objeto de análisis del grupo de trabajo.
- Como conclusión general se pudo apreciar que el nuevo marco normativo ha de suponer una importante contribución a la transparencia y a las correctas decisiones de las entidades públicas. Ello supone un esfuerzo muy importante para los profesionales de la Contabilidad Pública y los Sistemas de Información, con una adaptación de sistemas y de personas a las nuevas exigencias. Finalmente, convendrá debatir cómo obtener del proceso un resultado realmente útil para la mejora de la rendición de cuentas y la toma de decisiones de las administraciones públicas en nuestro país.



GRUPO DE TRABAJO A2: Costes e indicadores para la gestión de los servicios públicos de la administración local

- Las normas que regulan las ICEX establecen que su función fiscalizadora se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía, y para cumplir con esta función es necesaria una información que el actual sistema contable de las entidades locales no suministra.
- La implantación de la contabilidad analítica en la Administración Local debe realizarse con celeridad a la vista de las exigencias del nuevo entorno que se dibuja. El uso de indicadores debe extenderse como instrumento básico para el análisis de la sujeción a los principios antes mencionados, y debe hacerse cumpliendo una serie de condiciones, de tal forma que se garantice su utilidad.
- El número de indicadores básicos debe ser limitado y manejable.
- Estos indicadores deben ser relevantes y obligatorios para todas las entidades locales para conseguir la comparabilidad y permitir evaluar su nivel de rendimiento.
- El resultado de estos indicadores debe ser fácilmente comprensible.
- Su cálculo debe estar normalizado sobre magnitudes claramente definidas, fáciles de obtener y, en su caso, consolidadas de todos los entes dependientes de la entidad local.
- Los indicadores deben estar auditados externamente para aumentar su fiabilidad.
- La Administración Local debe afrontar la implantación como un proyecto estratégico y debe hacerlo aprovechando las sinergias existentes entre diferentes instituciones públicas: la IGAE, la FEMP y las Universidades, que conocen cómo implantar este importante instrumento para que los ayuntamientos mejoren su sistema de información contable. La transferencia de conocimiento entre las instituciones públicas es clave en la implantación, y también que los entes implicados aborden la implantación como un proceso de mejora continua. Un ejemplo de una buena práctica es la que ha puesto en marcha la Dirección General de Administración Local del Gobierno Navarra.
- Por su parte, las ICEX deben impulsar este cambio cultural desde la participación en la im-

plantación y desde la decidida apuesta por las auditorías operativas, a pesar de las limitaciones de la realidad contable actual. No pueden mantenerse pasivas ante un proceso que puede facilitar en el futuro el cumplimiento de sus mandatos legales y, sobre todo, dar un mayor sentido y utilidad a las ICEX, últimamente cuestionada su necesidad por algunos.

- La normativa exige a las entidades locales el cálculo de costes e indicadores, por ejemplo: para elaborar las memorias del artículo 211 del TRLRHL, para determinar los indicadores a incluir en la memoria según la Instrucción de Contabilidad, para calcular el coste efectivo de los servicios de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local o para establecer los indicadores de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Esta legislación, en algunos casos pendiente de desarrollo, genera un importante desconcierto y, por otra parte, la heterogeneidad de criterios de cálculo hacen necesario replantearse este cuerpo normativo para darle coherencia y concreción.
- Es necesario para ello que, desde el órgano regulador, se clarifique la normativa que estas instituciones deben aplicar para que la metodología a implantar sea homogénea y apropiada y no se caiga en la tentación de tomar algún atajo. La contabilidad presupuestaria es una herramienta concebida para controlar el gasto, pero en ningún caso es suficiente para calcular correctamente costes ya que no se concibió para tal fin.
- Superada esta fase de implantación, es cuando las ICEX estarán en condiciones de cumplir su mandato legal, dar fiabilidad a la información sobre gestión proporcionada por los entes locales y poner en valor la mejora de su sistema de información contable, avanzando de esta manera hacia un control más eficaz de los fondos públicos.

GRUPO DE TRABAJO A3: El tratamiento de los sistemas de información

Antecedentes

- Hoy en día, no tiene sentido hablar de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación como una revolución que está por llegar en un futuro más o menos próximo, puesto que es una realidad ya implantada en los entes a auditar, y

sus cambios, que afectan directamente a nuestro entorno de trabajo, se producen a una velocidad vertiginosa.

- Todos estos cambios están modificando la forma en la que las organizaciones, administraciones públicas incluidas, se relacionan, entre sí, con sus clientes, con sus empleados, con sus proveedores, con los usuarios y ciudadanos, etc. Pero es que, además, su implementación en nuestros respectivos ámbitos de trabajo, nos aporta rigor, calidad, eficiencia y seguridad en su ejecución, aparte de algunos riesgos inherentes que se han expuesto a lo largo de la sesión de trabajo.
- Actualmente, en cualquier entidad, sea pública o privada, los auditores trabajamos con una organización en la que toda su información, plasmada en un volumen de registros y transacciones muy elevado, es procesada y elaborada utilizando aplicaciones informáticas y se encuentra almacenada en alguna de las múltiples bases de datos existentes en los sistemas de información del ente auditado.
- Las Administraciones Públicas operan, cada vez más, de forma intensiva en un entorno digital de administración electrónica, de una gran complejidad técnica, que no deja de incrementarse. Por ejemplo, a partir de enero de 2015, sólo se podrán remitir facturas electrónicas a la Administración. Es, por tanto, necesario paliar la brecha digital existente entre las Administraciones públicas y las ICEX's.
- Ante ello, es imprescindible disponer de métodos de trabajo, técnicas y herramientas adecuadas a un entorno altamente digitalizado, asumiendo que no necesariamente van a obtenerse sinergias que permitan ahorro de tiempo y recursos económicos, ya que inicialmente va a ser necesario un importante esfuerzo de adaptación para obtener en contrapartida una mayor seguridad a la hora de mitigar riesgos y sustentar una opinión de auditoría.
- De acuerdo con el enfoque de riesgo, las NIA-ES/ISSAI-ES exigen al auditor, en primer lugar, conocer aquello que se va a auditar. Ese conocimiento debe incluir, según la ISSAI-ES 200 y la NIA-ES 315, entre otras cuestiones, lo siguiente:
 - La entidad y su entorno (incluyendo los sistemas de información)
 - Los procedimientos de control interno (en gran medida automatizados)

- Los tipos y clases de transacciones
- Los procedimientos (manuales y automatizados), relativos a las principales áreas: personal, compras, ingresos, tesorería, tributos, subvenciones, etc. (en su mayor parte automatizados mediante aplicaciones informáticas)
- Los registros contables y la información soporte (bases de datos)
- El proceso contable (la aplicación informática)

Experiencia de la Sindicatura de Cuentas de la Comunitat Valenciana

- La Sindicatura de Cuentas de la Comunitat Valenciana dispone de una metodología específica para la realización auditorías de sistemas de información (que es expuesta en el grupo de trabajo), sustentada en un enfoque integrado, basado en el análisis de los riesgos de la auditoría “que enfatizan las NIA-ES y las ISSAI-ES”, y en el que se incardinan las distintas áreas especializadas de acuerdo con los objetivos de la auditoría. En este sentido, se deberá coordinar e integrar el trabajo de personal especializado en:
 - Herramientas de análisis de datos (HAD)
 - Auditoría de sistemas de información (tanto en su vertiente puramente tecnológica/informática como de procedimientos/aplicaciones de gestión)
 - Auditoría financiera
- Con objeto de potenciar este enfoque, la Sindicatura creó en 2008 la Unidad de Auditorías de Sistemas de Información con especialistas en HAD y auditoría de sistemas, ha desarrollado guías de auditoría detalladas basadas en las NIA-ES para abordar de forma integrada la auditoría de los principales procesos de gestión: compras-proveedores, personal, tesorería, subvenciones...

A. COLABORACIÓN EXTERNA

- Desde un punto de vista técnico, un sistema de información se estructura en varios niveles. Dentro de una misma entidad cada uno de estos niveles puede adoptar soluciones técnicas diferentes para cada proceso/aplicación significativa. Además cada entidad suele tener una combinación de soluciones en sus sistemas de información diferente y original. Por ejemplo, se puede auditar una entidad con la siguiente configuración:

Proceso de gestión	Contabilidad	Ingresos	Compras	Nómina
Aplicación Informática	SAP	Propia	Oracle ERP	GINPIX
Gestor Base de Datos	SQL	SQL	Oracle 11g	Oracle 11g
S.O. Servidor de aplicaciones	Solaris	W Server 2003	Linux	Red Hat 4
S.O. Servidor de BD	Solaris	W Server 2003	AIX 6.1	Solaris
S.O. de Red	Windows Server 2003			
Infraestructura física	Redes Comunicaciones CPD			

- En estas circunstancias, es materialmente imposible que una ICEX tenga recursos humanos internos especializados en todas las aplicaciones, bases de datos y sistemas posibles que será necesario revisar. Con mayor intensidad, esta carencia de capacidades se dará en las ICEX que se inicien en estas tareas.
- Frente a esta situación será necesario contar con asistencia especializada externa para realizar este tipo de auditorías, especialmente en los niveles más técnicos de los sistemas de información, ya que, en la mayoría de los casos, las ICEX no están suficientemente preparadas para afrontar en solitario esta labor.

B. FUTURO DE LA AUDITORÍA TI

- En este contexto puede incardinarse la otra ponencia presentada en el grupo de trabajo por un experto procedente de una empresa del sector privado puntera en este ámbito, que expone su visión de hacia dónde van las entidades, básicamente privadas, con el fin de visualizar el abanico de nuevas técnicas existentes, de tal forma que permitan optimizar la eficacia y eficiencia en los marcos de control de dichas entidades.
- Plantea el uso de herramientas avanzadas para la gestión del riesgo, los procesos de auditoría y la automatización de las pruebas de control y del proceso de control interno (SAP GRC, Archer, Bwise, IBM OpenPages) frente a la utilización de herramientas tradicionales y estándar (ACL, SAS, IDEA), de tal forma que, a través de dichas herramientas, se obtenga una auditoría continua, a través de:

- El acceso a los sistemas del ente a auditar mediante conectores.
 - El análisis del 100% de la población.
 - En cualquier momento del período auditado.
- Todo ello frente a la auditoría *Off-line*, cuyas herramientas permiten:
- El acceso a la información mediante la descarga de tablas del sistema a auditar y la reproducción de los procesos.
 - El análisis de 100% de la población.
 - En un momento determinado
- La implementación por parte de una empresa o Administración Pública de este tipo de herramientas, ya existentes en el mercado, y que posibilitan auditorías avanzadas, tiene las siguientes ventajas:
 - Posibilitan la auditoría continua.
 - Se conectan de manera estándar con los principales ERP del mercado.
 - Se aumenta la eficiencia en el proceso de testeo
 - Permiten trabajar con muestras del 100% de la población.
 - Permiten el análisis en profundidad de las ineficiencias.
- No obstante, también adolecen de inconvenientes, como son:
- Es necesario hacer una inversión inicial, aunque los plazos de amortización no suelen superar los dos años
 - Los plazos de implementación rondan los 6 meses
 - Para ERP minoritarios hay que realizar conectores a medida

Conclusiones

- En una auditoría financiera basada en el análisis de riesgos, el estudio y la revisión de los sistemas de información en los que se sustenta la gestión de una entidad se han convertido en una actividad imprescindible, en la medida en que esa gestión se apoya en gran parte en unos sistemas informatizados de una gran complejidad.
- Se hace necesaria la integración de metodologías de auditoría de sistemas de información en las fiscalizaciones, con la finalidad de mitigar los riesgos de auditoría y sustentar con mayor robustez las opiniones de auditoría, asumiendo que a corto plazo no van a obtenerse sinergias que permitan ahorro de tiempo y recursos económicos.
- La utilización de herramientas informáticas específicas para la realización de auditorías de los sistemas de información es aún minoritaria en las ICEX, resultando necesario destinar recursos económicos y medios formativos, con el objeto dar el salto cualitativo que la tecnología permite.
- El grado de complejidad técnica de los sistemas de información utilizados por las organizaciones a fiscalizar hace imprescindible la colaboración de expertos externos que aporten los conocimientos técnicos requeridos y la experiencia necesaria.

GRUPO DE TRABAJO B1: El control de eficacia y eficiencia en el nuevo modelo de control de los fondos estructurales europeos en el período 2014-2020

- Europa 2020 es la estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y el empleo que pretende paliar las deficiencias del modelo actual mediante:
 - Crecimiento inteligente: basado en conocimiento e innovación.
 - Crecimiento sostenible: uso más eficaz de recursos.
 - Crecimiento integrador: alto nivel de empleo que tenga cohesión social.
- Todo ello en un marco financiero plurianual: período de 7 años, de 2014 a 2020.
- El Reglamento UE 1303/2013 indica en sus consideraciones iniciales que los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos deben jugar un papel prominente en la consecución de la estrategia de la Europa 2020. Establece las disposiciones comunes respecto de los fondos estructurales: FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), FSE (Fondo Social Europeo), Fondo de Cohesión, FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) y

FEMP (Fondo Europeo Marítimo y de Pesca) y prevé un Marco Estratégico Común (MEC) para que, con un presupuesto menor al del período anterior, se produzca una redistribución hacia el crecimiento, el empleo y la competitividad.

- Peculiaridades del MEC determinantes a la hora de enfocar el control:
 - Concentración de recursos en los objetivos de Europa 2020.
 - Simplificación mediante normas comunes.
 - Enfoque orientado a resultados: La Comisión evaluará el rendimiento de los programas operativo.
 - Incentivando el uso de los instrumentos financieros como forma de rentabilizar los recursos. Para ello, se ha desarrollado un marco normativo y administrativo adecuado que no existía en los anteriores programas. Se busca el efecto palanca (atracción producida sobre la financiación del sector privado) y el efecto rotación o multiplicador (reutilización de los fondos).
 - Inversiones territoriales integradas en un territorio que impliquen simultáneamente a varios fondos.
 - Planes de acción conjuntos para proyectos que afectan a varios fondos, gestionados por un único beneficiario (organismos de derecho público) y que se gestiona en función de la productividad y los resultados que deben obtenerse. La consecución de tales objetivos es la base de la ayuda.
 - Armonización de las normas de subvencionalidad del gasto y durabilidad. Se admiten:
 - Reembolso de costes subvencionables incurridos y abonados (lo de siempre).
 - Costes simplificados. Se han armonizado las distintas opciones de costes simplificados regulándose en mayor medida.

Conclusiones

1. SISTEMA DE CONTROL

- Para FEDER, FSE, Fondo de Cohesión y FEMP la autoridad de auditoría deberá emitir un dictamen elaborado de conformidad con las normas de auditoría aceptadas internacionalmente, que determine si las cuentas facilitadas a la Comisión por los organismos ofrecen una imagen fidedigna, si los gastos subvencionables son legales y regulares y si los sistemas de control funcionan correctamente.

- Funciones de la autoridad de auditoría.
- Evaluación de los sistemas de gestión y control.
- Control de operaciones.
- Elaboración del Informe Anual de Control.
- Emisión de un dictamen acompañado de una declaración de fiabilidad de los responsables de la gestión de los fondos.

2. CONTROL DE EFICACIA Y EFICIENCIA

- Se requieren nuevas formas de control para las operaciones que se gestionan en función de la productividad y los resultados que deben obtenerse, tendentes a comprobar los logros obtenidos en función de los objetivos previamente fijados, sin dejar, por supuesto, de verificar la legalidad y regularidad de las operaciones.
- En la opción de costes simplificados, se centrará en verificar el método de cálculo que debe ser: justo y razonable, equitativo y verificable. Deben garantizar que coinciden en gran medida con los costes reales contraídos, que no produzcan beneficios y que no cubran gastos ya cubiertos por otras fuentes de financiación.
- Correcta aplicación del método de cálculo.
- En la opción de planes de acción conjuntos, verificar que se han cumplido las condiciones para los pagos definidas en la decisión por la que se haya aprobado el plan de acción conjunto. No se auditarán los costes realmente incurridos sino la consecución de los resultados previstos.
- En la opción de los instrumentos financieros, se deben auditar todas las fases del instrumento fi-

nanciero, su creación, su ejecución y su cierre y, por tanto, debe ser un control de legalidad. A falta de un marco común definido por la Comisión, la autoridad de auditoría debe presentar su propuesta de metodología para obtener el consentimiento previo.

GRUPO DE TRABAJO B2: Obligaciones de suministro de información y rendición de cuentas en la administración local derivadas de las leyes de transparencia y racionalización

Ponencia de Rafael Navas Vázquez

- Análisis de la incidencia conjunta en la A Local de la LTBG y de la LRSAL sobre EE.LL. y entes dependientes. Incluye análisis de las normas sobre Transparencia, sobre Buen Gobierno y régimen de infracciones y jurisprudencia sobre infracciones contables y económico-financieras. Análisis de la normativa de los reparos y regulación de los procedimientos ante los órganos de tutela y el Tribunal de Cuentas.
- La regulación está muy influida por la estabilidad presupuestaria que, a su vez, se vuelca en la perspectiva del gasto, soslayando la de los ingresos que cuenta principalmente con medidas coyunturales.
- Se han regulado en dos leyes 19 y 27/2013, pero conectan con amplios sectores del ordenamiento (LES -modificada por la L 27/2013-, LBRL, LRHL, LGP; LOTCU y LF , etc.)
- Son leyes que han repercutido notablemente sobre las funciones de control interno y externo.



Conclusiones:

- Se ha dado un paso importante en la implementación de incentivos para la transparencia y la responsabilidad.
- Regulación dispersa y transparencia apoyada en publicidad activa, sin perfilar una información elaborada suficientemente.
- Cierta indeterminación en los elementos objetivos y subjetivos de las infracciones.
- Exigencia de responsabilidad dependiente de disposiciones complejas que pueden limitar su eficacia.

Comunicación de Gemma Angélica Sánchez Lerma

Conclusiones:

- La Ley 27/2013 es una reacción ante una realidad de inadecuación de la forma societaria jurídico-privada para la gestión de servicios públicos, para la realización de actividades propias de las AA.PP., incluso para el ejercicio de la iniciativa pública económica, ante situaciones en que se trastocan e invierten los valores, se incumplen las normativas, no se aplican buenas prácticas de gestión y carecen de control.
- La Ley de Transparencia y Buen Gobierno recoge un novedoso procedimiento sancionador por conductas de altos cargos contrarias a los principios generales y los principios de actuación de buen gobierno. Pero el procedimiento administrativo para ello plantea dudas sobre el ámbito de aplicación subjetivo, la constitucionalidad de algunas sanciones y problemas de competencias.
- La técnica de la remisión en la definición del ámbito subjetivo no es adecuada al principio de seguridad jurídica, y la integración de la norma no es fácil en el ámbito autonómico y local.
- En el concepto de “alto cargo” deben quedar incluidos los miembros de los órganos de administración de las sociedades públicas y los gerentes y gestores de las mismas.

Comunicación de Nicolás Sánchez García

Conclusiones:

- Juicio favorable de la nueva normativa pero como necesidad de algunas reformas.
- Necesidad de normativa específica sobre plazos y supuestos de no rendición de cuentas, con participación de los OCEX y regulación por el Tribunal de Cuentas.
- Regular un sistema objetivo de imposición de sanciones y procedimientos sumarios y automá-

ticos en casos de omisión, deficiencias o retrasos en las cuentas.

- La incoación de expedientes y el régimen sancionador por falta, retraso o deficiencias en la rendición de cuentas debe corresponder al Tribunal de Cuentas.

GRUPO DE TRABAJO B3: Sector público y sector financiero: una necesaria relación en torno al control

Ponencia de Carlos Monasterio Escudero

- En los últimos tiempos hemos sido testigos directos de las interrelaciones existentes entre el sector público y el sector financiero. En muchos países de la Unión Europea el tamaño del sector financiero supone varias veces el valor del PIB, y plantea un problema de “Too Big to Fail” (demasiado grande para caer). Por ello, la regulación, supervisión y control del sector financiero deben asegurar la garantía de los depósitos y la continuidad de los mecanismos de pagos, lo cual puede exigir ayudas públicas muy considerables, en periodos de crisis financieras graves. En consecuencia, el sector público puede verse desequilibrado por la conexión entre crisis financiera-crisis de deuda soberana, lo cual pone de manifiesto que el control adecuado del sector financiero es un prerrequisito de la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- A la hora de analizar y comparar las características de las actividades de control desarrolladas sobre el sector público y en el sector financiero, es posible identificar un conjunto de similitudes y diferencias.
- La principal similitud radica en el problema de delimitar adecuadamente el ámbito subjetivo y objetivo de control. En el caso del sector Público, este problema se manifiesta en el llamado “Off-Budget Public Sector” (sector público fuera de presupuesto) y en las dificultades de medición y control del déficit público. En el caso del sector financiero, el problema principal es el control del conocido como “Shadow Banking” (banca en la sombra) y la huida hacia actividades no reguladas.
- En cuanto a las diferencias, cabe destacar las siguientes:
 - En el sector público, las deficiencias e irregularidades tienen como consecuencia la exigencia de responsabilidades administrativas o penales, pero no la disolución de la entidad afectada. En cambio, en el sector financiero

las irregularidades más graves pueden llevar a la liquidación de las entidades inviables, además de la concurrencia de sanciones de diverso tipo a administradores o directivos.

- La supervisión del sector público se realiza normalmente por un organismo interno (Intervención) al que se añade un control externo (Tribunal de Cuentas y Ocex). En el caso del sector financiero la supervisión es múltiple, tanto en la primera etapa (Departamentos de Contabilidad, Auditoría Interna, Auditor Externo) como en la segunda (revisión por CNMV de las cuentas públicas/productos de inversión y del BdE, para los estados reservados/productos bancarios).
- Finalmente, en ambos sectores las actividades de control se ven afectadas por los siguientes retos presentes y futuros:
 - Los órganos supervisores y de control deben disponer de datos suficientes y de calidad. No obstante, la obsesión por obtener datos adicionales, más allá de cierto límite razonable, puede conducir a la parálisis y la ineficacia de los mecanismos de control. El bien más escaso y valioso no son tanto los datos, como la capacidad para interpretarlos adecuadamente y tomar decisiones. La existencia de profesionales capacitados en los órganos de control y la independencia real en los miembros de órganos de gobierno son los ingredientes esenciales del éxito en las funciones de control.
 - En el propósito de mejorar el control hay una tendencia dominante hacia que la transparencia es una garantía de control. Sin embargo, el papel de los incentivos y los conflictos de interés es seguramente, más relevante que el de la transparencia, puesto que la abundancia de datos puede llegar a dificultar/enmascarar el control y a crear una sensación de falsa seguridad.
 - Debe subrayarse la importancia del “principio de simetría” y la exigencia de que el supervisor u órgano de control esté en condiciones de acreditar que cumple las exigencias que impone a los supervisados.
 - La actividad de control debe tener en cuenta la influencia de los mercados, como ocurre, por ejemplo, con el ciclo político-presupuestario en el sector público, o con las influencias de los mercados financieros para adular el sentido de las reformas más recientes.

Comunicación de Eva Díaz Álvarez y Roberto Fernández Llera

CONTINGENCIA, ESTABILIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN

- Una contingencia se define, según el Diccionario de la lengua española, como la “posibilidad de que algo suceda o no suceda”, una “cosa que puede suceder o no suceder” o simplemente un “riesgo”.
- Cuando la LOEPSF asimila este concepto a las “necesidades de carácter no discrecional y no previstas”, probablemente esté siendo algo imprecisa, lo cual facilita su hipotética elusión o el incumplimiento. Un acto no discrecional es un acto reglado, sujeto a normas, mientras que una necesidad no prevista, unos imprevistos, son “gastos con los que no se contaba y para los cuales no hay crédito habilitado”, siguiendo de nuevo el Diccionario. En definitiva, la utilización del fondo de contingencia es tan amplia como la respectiva entidad disponga en su normativa presupuestaria y de hacienda, si bien algunas cautelas mínimas deberían ser introducidas.
- El fondo de contingencia debe ser suficiente para ser eficaz, aún siendo conscientes de que nunca podrá ser del todo atinado. Si bien las contingencias son imprevistas, por definición, no es menos cierto que si están sujetas a un mayor rigor, siempre será más fácil su cobertura. El cómputo del fondo de contingencia debe partir de criterios realistas y de un análisis solvente de riesgos, en aras de promover la transparencia, facilitar la presupuestación plurianual y garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y gasto, todos ellos principios generales contenidos en la LOEPSF.
- La falta de regulación específica conlleva el riesgo de que el importe del fondo de contingencia sea claramente insuficiente o, aún teniendo una notable dotación, pueda ser utilizado como un colchón para financiar gastos conocidos y que pudieron preverse con antelación suficiente en las leyes de presupuestos anuales. La falta de claridad en la regulación autonómica supone un riesgo, apreciable ya en que las CC.AA. han registrado en sus presupuestos una cuenta sin destino claramente definido, por lo que pueden terminar utilizando el fondo de contingencia, no ya con discrecionalidad, sino hasta con cierta arbitrariedad. Lo deseable es que hubiese una cierta armonización entre CC.AA., proba-

blemente asegurando una dotación mínima, mediante la adopción de un acuerdo vinculante en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

- El control externo no puede ni debe ser ajeno a esta situación. Los OCEX deben fiscalizar la adecuada dotación del fondo de contingencia y, sobre todo, la gestión y el uso que se hace del mismo. Para ello, resulta imprescindible trabajar en estrecha colaboración con el respectivo órgano de control interno.

GRUPO DE TRABAJO C1: Estandarización de las normas técnicas de auditoría pública

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA ESTANDARIZACIÓN DE LAS NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA EN ESPAÑA

- Previsión de estandarización Normas Técnicas de Auditoría Privada en España:
 - La Directiva 2006/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 17 de mayo, relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas, obliga a los Estados miembros a que las auditorías de cuentas se realicen de acuerdo con las “Normas internacionales de auditoría adoptadas por la Comisión”.
 - Resoluciones del ICAC de 31 de enero y 15 de octubre de 2013 obligan aplicar las NIA-ES a las auditorías de cuentas correspondientes a ejercicios que se inicien a partir del 1 de enero de 2014 y a los trabajos de auditoría de cuentas contratados o encargados a partir del 1 de enero de 2015, independientemente de los ejercicios económicos a los que se refieran los estados financieros objeto del trabajo.
- Previsión de estandarización Normas Técnicas de Auditoría Pública de la IGAE:
 - Resolución de 18 de febrero de 2014, sobre proceso de adaptación de las Normas de Auditoría del Sector Público a las Normas Internacionales de Auditoría (NIAS-ES).
- Estandarización Normas Técnicas de Auditoría Pública de los OCEX:
 - **La Comisión de Normas y Procedimientos Tribunal de Cuentas-Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas** (13 de mayo 2013) pone de manifiesto la necesidad de homogeneizar, armonizar y actualizar las normas de auditoría pública sobre la base de los principios y normas internacionales. Y decide (21 de enero 2014) adaptar las ISSAI desarrolla-

das por la INTOSAI, a partir de la creación de tres grupos de trabajo que comenzarían por el tercer nivel (ISSAI 100, 200, 300 y 400). Finalmente, el 10 de abril 2014, asume la adaptación de las ISSAI de nivel 3 realizada por los grupos de trabajo.

- **La Comisión de los Presidentes del Tribunal de Cuentas y de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas**, en fecha 27 de junio 2014, aprueba la adaptación de las ISSAI realizada por la Comisión de Normas y Procedimientos, y su aplicación a los procedimientos de fiscalización y que la Comisión de Normas y Procedimientos continúe con la adaptación de las ISSAI de cuarto nivel, dando prioridad a la serie 1700.

• Los beneficios implantación de las ISSAI en las ICEX son:

- Mayor calidad en su trabajo, al incorporar mejores prácticas profesionales y facilitar el benchmarking, lo que favorecería un aumento de credibilidad de la función fiscalizadora.
- Elevar el nivel de cualificación de los auditores en su desempeño, al aplicar mejores prácticas, establecer políticas y procedimientos de calidad.
- Permite a los profesionales en auditoría, disponer de una guía que facilite la interpretación y aplicación de conceptos, metodologías y técnicas apropiadas para la profesión.
- Ayudan a generar un lenguaje común entre los ICEX, lo que permitirá un intercambio más efectivo de experiencias y buenas prácticas.
- Una mejor percepción respecto al valor y al beneficio del control externo que realizan los ICEX.
- Efectos positivos sobre la gestión del gobierno, al permitir un control más eficaz de los recursos que administran las entidades públicas.
- Adicionalmente las prácticas de transparencia a que hacen alusión las normas de la INTOSAI, generan una mayor apertura, la posibilidad de compartir información a través de las diversas redes comunicacionales y reducir el ámbito de la corrupción.

Conclusiones

- Las ICEX no pueden quedar al margen de la estandarización de normas técnicas de auditoría a nivel internacional. Por esto, durante el 2014 han iniciado el proceso de homogeneizar, armonizar y actualizar las normas de auditoría pública, a partir de las ISSAI desarrolladas por la INTOSAI.

- Este trabajo de adaptación se tiene que aprovechar para crear una normas técnicas de fiscalización comunes que regulen las actuaciones de fiscalización de todas las ICEX.
- Esta doble estandarización contribuirá, sin duda, en la obtención de unos trabajos de fiscalización de mayor calidad y de mayor credibilidad, de un mayor y más eficaz control de la actividad económico-financiera del sector público, y a una mejor percepción con respecto al valor y al beneficio del control externo que realizan las ICEX.
- A su vez, este proceso de estandarización de normas implica un diseño de planes internos de implantación en cada ICEX consistente en acciones de difusión, formación y revisión de los Manuales de Fiscalización o de Procedimientos.
- Las ICEX podrán concluir el año 2014 con la adaptación de 4 normas ISSAI de nivel 3 (ISSAI-es 100,200,300 y400) y 6 normas de nivel 4 (ISSAI-es 1000, 1003, 1700, 3000, 3100 y 4000).

GRUPO DE TRABAJO C2: La nueva instrucción de contabilidad de la administración local

- En el grupo de trabajo se analizaron las novedades introducidas por las nuevas instrucciones de contabilidad local, cuya entrada en vigor tienen lugar el 1 de enero de 2015. A pesar de que las Instituciones de Control Externo (ICEX) no fiscalizarán las cuentas generales rendidas en base a estas Instrucciones hasta Octubre de 2016, no por ello dejan de suscitar interés, en cuanto las Instrucciones, y sus planes de contabilidad anexos, son las que determinan el contenido y estructura con que se va a rendir la actividad económico- financiera de las entidades locales sobre cuya legalidad, eficiencia, eficacia y economía hay que pronunciarse.

Conclusiones

- La implantación de las nuevas Instrucciones, y los planes contables anexos, constituye una oportunidad para la actualización y mejora de los sistemas de contabilidad de las entidades locales en aras de una mayor transparencia y mejora de la gestión pública.
- La entrada en vigor el 1 de enero de 2015 de la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, y de la Orden 1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se

aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la Instrucción del modelo básico de contabilidad local, requiere que las entidades locales identifiquen los cambios que el nuevo marco conceptual va a suponer en su operativa contable.

- Los nuevos planes de contabilidad incorporan cambios en las normas de reconocimiento y valoración de las operaciones económicas y de los elementos patrimoniales que integran las cuentas anuales que exigen de las entidades contables un análisis de los nuevos criterios de valoración.
- La contabilización de las operaciones atendiendo a la imagen fiel que deben mostrar las cuentas anuales, tomando en consideración no solamente su forma jurídica sino también la realidad económica, exige que el órgano gestor de la contabilidad tenga información detallada sobre las operaciones de la entidad. No se puede obviar que el cambio de plan contable conlleva necesariamente la revisión de los procedimientos.
- Los nuevos criterios de registro suponen nuevas necesidades de información, entre las áreas afectadas destacan la gestión del inmovilizado y de las subvenciones, tanto otorgadas como recibidas. En estos ámbitos se deberán diseñar e implementar nuevos circuitos de información que permitan un adecuado registro contable de las operaciones.
- Respecto al inmovilizado no financiero los sistemas de información deberán permitir su desglose en inmovilizado material, inversiones inmobiliarias y activos en estado de venta.
- En materia de transferencias y subvenciones concedidas los circuitos y procedimientos contables deberán proporcionar la información para el registro de la provisión contable cuando al cierre del ejercicio esté pendiente el cumplimiento de alguna de las condiciones establecidas pero no existan dudas razonables sobre su cumplimiento.
- La apertura de la contabilidad, en base al nuevo plan contable, conlleva cambios en la presentación de los elementos patrimoniales y en su valoración. A estos efectos, las entidades locales deben analizar los saldos del asiento de cierre a 31 de diciembre de 2014 para determinar su encaje en el cuadro de cuentas del nuevo plan, llevando a cabo las altas, bajas, reclasificaciones y cambios de valor que resulten procedentes.
- Como documentación complementaria a la cuenta general se acompañaran las cuentas anuales de las sociedades mercantiles en cuyo capital so-

cial tenga participación mayoritaria la entidad local y las cuentas anuales de aquellas unidades dependientes de la entidad local incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- La memoria de las cuentas anuales incorpora como novedad dos notas de información sobre el coste de las actividades y los indicadores de gestión, si bien esta obligación se excepciona para las cuentas anuales de los ejercicios 2015 y 2016, a efectos de facilitar un periodo de tiempo razonable que permita la implantación de una adecuada contabilidad de costes por parte de las entidades locales.

GRUPO DE TRABAJO C.3: Vías de colaboración de firmas de auditoría en el control de los fondos públicos

Conclusiones

- La importancia cuantitativa y cualitativa del Sector Público en la economía nacional exige un control extenso, eficaz y oportuno sobre su actividad. Esta exigencia constituye, en la actual situación económica, además una demanda social ineludible e inaplazable.
- Las instituciones públicas de control externo (ICEX) y de control interno no cuentan con los suficientes recursos y medios humanos y materiales para abarcar todo el conjunto del Sector Público Estatal, Autonómico y Local, considerando las distintas unidades que lo componen: administraciones, organismos autónomos, empresas públicas, fundaciones públicas, etc. Preocupa especialmente el insuficiente control ejercido sobre el conjunto de entes que integran el Sector Público Local.

- Desde un punto de vista jurídico, la colaboración con firmas privadas de auditoría está contemplada en la práctica totalidad de las regulaciones de las ICEX y órganos de control interno, si bien no está suficientemente definida la misma en cuanto a su alcance, continuidad y responsabilidad.
- Esta colaboración requeriría una regulación clara y concreta, especialmente para las actuaciones en entidades no sujetas a auditoría de las cuentas anuales de la Ley de Auditoría de Cuentas
- Además, esa colaboración puede alcanzar otros ámbitos del control interno y externo: control financiero, subvenciones, concesiones administrativas, medio ambiente, nuevas tecnologías, informes complementarios al de auditoría de cuentas, auditorías de cumplimiento y operativas, etc.
- Para poder afrontar esos trabajos distintos de la auditoría de cuentas, el auditor privado debe reunir una especialización y formación específica así como un conocimiento suficiente del marco legal y contable-presupuestario en que se desenvuelven las entidades públicas.
- La contratación del auditor privado debe estar sujeta a la normativa de contratación pública, rigiéndose por los principios de objetividad, publicidad, transparencia y concurrencia.
- En cada trabajo contratado, debe indicarse claramente su alcance, la supervisión a ejercer por las instituciones públicas de control sobre la planificación y ejecución material y la responsabilidad en la redacción del informe. Debe exigirse a los auditores privados una composición y formación de los equipos adecuados al trabajo a desarrollar, un análisis suficiente de los estados presupuestarios y un respaldo documental adecuado de las conclusiones del trabajo.



DEBATE PLENARIO

Cristina Herrero Sánchez
Manuel Villoria Mendieta

NUEVOS MECANISMOS DE CONTROL Y REGULACIÓN
La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

- Los hitos legales que hacen posible la creación de una autoridad fiscal independiente en España comenzaron con la modificación del artículo 135 de la Constitución, el 27 de septiembre de 2011, con el objetivo de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, así como la sostenibilidad financiera de nuestro país.
- En un segundo paso, una modificación en la Ley de Estabilidad Presupuestaria propició la creación de un organismo independiente de control fiscal como una de las medidas de garantía del último mandato constitucional.
- El 14 de noviembre de 2013, se publicó la Ley Orgánica 6/2013, que cumple con ese requerimiento y crea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal española (AIReF)
- La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene por objeto velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas como vía para asegurar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad española a medio y largo plazo.
- Su misión es garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario y del endeudamiento público.
- En numerosos países de nuestro entorno, ya existen o se están creando Instituciones Fiscales Independientes, con la finalidad de disponer de un organismo independiente que garantice la sostenibilidad de las finanzas pública.

Corrupción y transparencia

- ¿Por qué es tan importante la labor de auditoría hoy y por qué es necesario reforzar y modernizar su desempeño?
- Nuestro marco nacional de integridad: diagnóstico.
- Niveles de corrupción, espacios de corrupción, áreas de riesgo.
- ¿Qué hacemos y deberíamos continuar haciendo en las áreas de auditoría?
- Gobierno abierto.

Nuevo entorno:

- Cambios tecnológicos profundos cambian la sociedad.
- Industrialización ----Modernidad.
- Internet---- Sociedad red.
- Poder en la sociedad red cambia: nuevas normas, nuevos discursos, nuevos actores, nuevas estrategias (conocimiento, información...).
- Ciudadanos más interconectados, informados, exigentes, desconfiados...
- Gobiernos pierden poder por arriba, hacia abajo y dentro de su propio nivel de competencias.
- Los estudios sobre la transparencia y sus efectos beneficiosos en el mundo de la economía son muy numerosos (Akerlof, 1970; Stiglitz, 2000; 2002). Los datos económicos sobre el funcionamiento de la economía, proporcionados por los Estados, ayudan a los mercados a funcionar mejor; gracias a ellos los inversores, productores y consumidores pueden tomar decisiones más eficientes.
- Además, la transparencia en los datos públicos permite una mejor coordinación entre los miembros del gobierno, por ejemplo, en el proceso presupuestario; y favorece que el diseño y la evaluación de políticas sea de mejor calidad.
- Las relaciones de los servidores públicos con grupos de interés, cuando se mantienen en secreto, provocan que se generen múltiples incentivos al abuso de la posición pública para favorecer un interés privado del agente, ya sea directo o indirecto. Beneficios ilegales, transmisión de información reservada, concesiones privilegiadas suelen ser los resultados, y las consecuencias para el actor público suelen ser también fraudulentas: sobornos, comisiones, contribuciones ilegales a los partidos, etc.

Conclusiones

- Deslegitimación: perdida la confianza no sabemos muy bien como recuperarla. Más transparencia no basta.
- Necesitamos conectarla a *accountability* y a sanción.
- Participación: vincularla a deliberación y a resultados.
- Corrupción: hay datos que ayudan y otros no. Focalizar en lo esencial.
- No olvidar la imparcialidad!
- Nada funciona sin sociedad civil activa y vigilante.