

AUDITORÍA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

Julio García Muñoz

Auditor interno

Universidad de Castilla-La Mancha

José Manuel Pérez Lema

Técnico de Auditoría

Audiencia de Cuentas de Canarias

Hacia un *new deal* en control externo español. Evolución o distrofia

RESUMEN/ABSTRACT:

Desde la creación del Tribunal de Cuentas y de las ICEX en los 80, en el funcionamiento del **Sistema de Control Externo (SCE) español han surgido disfuncionalidades** (conceptuales, de diseño, normativas, de funcionamiento,...), **que llevan a la entropía. Para que el desorden no torne en distrofia y afecte a su evolución y desarrollo**, tras más de 30 años desde su diseño las Instituciones y Agentes dedicados a la fiscalización de fondos públicos presentan la madurez profesional suficiente como para poder diagnosticar causas y pautar desde dentro. El presente artículo realiza una reflexión abierta que sirva de base para la reforma y mejora del sistema.

Hay que mejorar individual y colectivamente. Por ello, abordamos los problemas identificados en dos bloques: Primero, **¿qué cambios pedimos que los parlamentos hagan en el SCE?** Posteriormente **“miremos hacia dentro”** donde se analizan las **reflexiones que deberían plantearse individualmente cada institución.**

Para cada disfunción se propone una línea de mejora. Es necesario que todos los agentes del sistema hagan una autorreflexión crítica de papel jugado y de las actitudes mantenidas.

Se necesita un *New Deal* que potencie el **Sistema de Control Externo de los Fondos Públicos**, posicionándolo a largo plazo como un **activo valioso del Sistema Democrático Español.**

Since the creation of the Spanish Court of Auditor and the External Control Bodies in the 80's, **dysfunctionalities** (regarded to the conceptual design, rules, coordination,...) have appeared in the **External Control System**. These can lead the System **from entropy to breakdown and blackout if nothings is enhanced**. After more than 30 years of expertise, Public Institutions and Agents in charge of the control and **audit of public funds are skilled enough to face an inside-out assessment in order to achieve a renewal proposal.**

Everyone needs to improve both, as individual and the system as a whole. Following this, deficiencies and proposals are discussed into two categories: What should be asked to the Parliaments so that the System could be improved, and what should be considered individually by every Institution & Agent regarding the same goal.

Each identified deficiency is linked with a recommendation or proposal to be tackled.

Towards a **New Deal in the Spanish Public Funds External Control System.**

SISTEMA DE CONTROL EXTERNO, REFORMA, RESPONSABILIDAD CONTABLE, ICEX, FONDOS PÚBLICOS
EXTERNAL MONITORING SYSTEM, REFORM, FINANCIAL ACCOUNTABILITY, EXPORTS AND INVESTMENTS, PUBLIC FUNDS

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

1. NECESIDAD DE EVOLUCIÓN EN LAS ICEX¹. ERRORES DE CONCEPTO Y PIEDRAS DEL CAMINO

Las instituciones de control externo autonómicas nacen en España (en adelante ICEX) a principios de los años 80² con la misión de controlar externamente la gestión económica, financiera y contable de las entidades que integran los respectivos sectores públicos autonómicos.

Desde entonces hasta mediados de 2014, se habían constituido un total de trece órganos de control externo (todas las comunidades autónomas, excepto Extremadura, Cantabria, La Rioja y Murcia).

Los avatares de estos órganos comienzan en el mismo momento de la promulgación de la carta magna, puesto que nuestro constituyente, se *olvida* de mencionar expresamente³ a las ICEX, como instituciones que habían de controlar la actividad económico-presupuestaria de los órganos de las comunidades autónomas (en adelante CC.AA.), Confiriendo esta función al tribunal de cuentas (artículo 153-d de la C.E.). Sin embargo, a este descuido, le pone remedio el legislador al posibilitar, con la aprobación de la Ley Órgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las CC.AA., La creación de órganos, tanto internos como externos, para realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las CC.AA.

Con esta acción del legislador, se disipaban toda clase de dudas respecto a la posibilidad de si las CC.AA podían o no crear órganos de control externo para vigilar la gestión de los caudales públicos de las entidades que integran su propio sector público (en adelante S.P). No obstante, los **obstáculos a superar** (falta de rendición de cuentas, omisión de documentación, escaso apoyo de algunas de las asambleas legislativas, críticas desmedidas e injustificadas por parte de la prensa, escasez de recursos, legislaciones obsoletas, etc.), A lo largo de estos más de treinta años de vida de las ICEX, iban a ser muchos y difíciles (algunos de los cuales aún no se han vencido).

A día de hoy, **es evidente que** ninguno de los profesionales del control tiene la menor duda de que **estas instituciones no han calado en la sociedad todo lo que debiera y que su labor no se valora**, como entendemos los profesionales que trabajamos en la fiscalización de

los fondos públicos que debería valorarse. La autocrítica es necesaria y las cuestiones abiertas son evidentes, pero ¿cuáles han sido las razones?, ¿cuáles sus efectos? ¿cómo pueden superarse los obstáculos? ¿cómo construir un futuro aportando valor a la sociedad? Toca mirar hacia dentro, remangarse y trabajar. Vamos con las propuestas.

2. ANÁLISIS DE PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE MEJORA

Al igual que lo político o lo administrativo, **sistemas de control bien definidos normativamente convierten sus instituciones en elementos meramente estéticos si por inacción no consiguen impactar en la sociedad**, poniendo encima de la mesa el valor democrático y social de su trabajo. Esta es la premisa que subyace bajo la óptica con la que analizamos el **estado actual del Sistema de Control Externo español**.

En España, las ICEX no gozan del arraigo y prestigio que tienen otras instituciones de similares características en la Europa continental o en los países anglosajones. Las causas por las que éstas no han sabido ganarse el favor de la ciudadanía apuntan en la siguiente dirección:

- **Errores que han cometido.** Lo que nos llevará en el siguiente apartado a analizar qué actuaciones de mejora tienen que llevar a cabo internamente las ICEX.
- A la propia **configuración del sistema y al apoyo recibido por parte de los Parlamentos** y al papel que estos han adoptado.

A la hora de abordar la problemática sobre la que pretendemos una reflexión no hemos querido caer en grandes tópicos, cambios inabordables o demagogias por propuestas imposibles. Para ello, a los meros efectos expositivos y pedagógicos, hemos aplicado el viejo principio de “divide y vencerás” con el simple objetivo de ir reflexionando poco a poco sobre las piezas del puzzle sobre las que hay que pulir sus aristas.

Solo una vez que hayamos trabajado sobre los árboles, consolidaremos la estructura del bosque y, después, las interrelaciones existentes en su ecosistema. Vamos con las ideas: **propuestas⁴ para pasar de un sistema estéticamente bonito, a uno de alto impacto, funcional y operativo.**

¹Instituciones de Control Externo de España, es un concepto que agrupa al Tribunal de Cuentas del Reino y a los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas.

²La primera Institución de control externo que se constituyó en España después de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y en el marco de nuestra Constitución fue la Cámara de Comptos de Navarra.

³El artículo 148.1.1ª de la Constitución española establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de organización de sus instituciones de autogobierno. Haciendo uso de esta atribución genérica, algunos estatutos de autonomía recogieron la posibilidad de crear, mediante leyes específicas, sus propios órganos de control externo.

⁴Las propuestas presentadas recogen la visión personal de los autores del artículo (no la de sus instituciones de pertenencia) sobre las ineficiencias del sistema identificadas en su trayectoria profesional. Su objetivo esencial es poner encima de la mesa reflexiones que generen un debate abierto sobre propuestas de mejora.

2.1. El Sistema de Control Externo de las ICEx: qué cambios pedimos

Entendemos necesaria la apertura de un **proceso abierto de reflexión entre las ICEx y los poderes legislativos**, como destinatarios de los informes de fiscalización, sobre las cuestiones que a continuación se proponen, para **transformar y hacer evolucionar el sistema de control externo español**.

Parece razonable que, **si el poder legislativo no es proclive a emprender las reformas necesarias** (¿quiere el controlado que se le controle mejor?), **tendrán que ser las ICEx las que elijan las vías más idóneas para hacer sus funciones de la manera más efectiva**, para que los fondos públicos no sean erosionados, para que quien infrinja la legalidad sienta que el conjunto del sistema trabaja en bloque para depurar responsabilidades.

2.1.1 Responsabilidad Contable: en busca del unicornio

En relación al **instituto jurídico de la responsabilidad contable**, tanto la concepción de su marco regulador, como su traslación jurisprudencial, han derivado en **una arquitectura formalista sobre la concepción jurídica de los elementos integradores que la conforman** (artículo 138 LOFTcu). Para que pueda declararse responsabilidad contable, la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, a lo largo de los últimos años, ha venido sistematizando sus requisitos en los siguientes apartados⁵: veamos la batería de requisitos elementales que conforman el **“alcance de fondos públicos”**:

1. **Acciones u omisiones** que produzcan **menoscabo a los caudales públicos**.
2. **Conducta antijurídica**. Que dicha acción u omisión se produzca en quebranto de disposiciones normativas **vulnerando la normativa contable y presupuestaria, incurriendo en infracciones y sanciones previstas en las leyes (presupuestaria, subvenciones,...)**.
3. Que sea **culpable**: debe existir dolo, culpa o negligencia grave.
4. Que se **desprenda de las propias cuentas públicas**. Que dichas acciones u omisiones y sus consecuencias deban tener el **correspondiente reflejo contable**.
5. Que exista **relación causa efecto** entre el perjuicio a los fondos públicos y la conducta ilícita.

6. Condición de **cuentadante**. Personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.
7. Último requisito: que se den **TODOS A LA VEZ**. Como dicen los matemáticos, **si, y sólo si**, existe concurrencia de **todos los elementos**, estaríamos ante un supuesto de responsabilidad contable por **alcance⁶ de fondos públicos**.

Como auditor, basta batallar en pocas ocasiones en procesos de depuración de presunta responsabilidad contable para darte cuenta de que el aire se escapa entre las manos. Si no te das cuenta a la primera, puedes pensar ir una segunda vez al sistema. La tercera vez en la jurisdicción contable, o directamente no se produce, o inicias la batalla con los brazos caídos y sin chaleco antibalas porque sabes que (casi) todo está perdido de inicio. Dejo abierto el *casí* porque como **en toda misión imposible, como en todo sistema laberíntico, hay quijotes** que luchan contra molinos de viento que consagran su profesionalidad para saber esquivar las aspas del sistema. Viene a la cabeza **Olayo E. González Soler**, Fiscal Jefe del Tribunal de Cuentas durante 9 años. Hemos tenido la oportunidad de aprender de su experiencia en multitud de congresos, cursos y seminarios. Destacamos 2 notas de su bagaje.

1. Se puede ganar. Existen casos de éxito.
2. Por cada caso de éxito, te dejas 6 fracasos⁷ en el camino. En otras palabras, el coste de oportunidad de la energía desempeñada en una victoria - en la jurisdicción contable - es demasiado alto.

De hecho, el propio Fiscal Jefe, con toda su experiencia aboga por la imprescindible reforma de la jurisdicción contable, siendo necesario revisar su regulación con la finalidad de mejorar la calidad normativa de nuestro modelo de control externo, de suerte que, dentro de los límites constitucionales, se revitalice tanto el funcionamiento interno del propio Tribunal como el ejercicio de sus funciones de fiscalización y de enjuiciamiento⁸.

2.1.2 Sobre politización

Señalan los **detractores de los órganos de control externo** que la dependencia de estas Instituciones de los respectivos parlamentos motiva que estas **estén fuertemente politizadas⁹**, pero quizás esta afirmación no sea del todo cierta dado que la normativa reguladora establece garantías para tratar de asegurar que los miembros de los órganos de control por una parte, dispon-

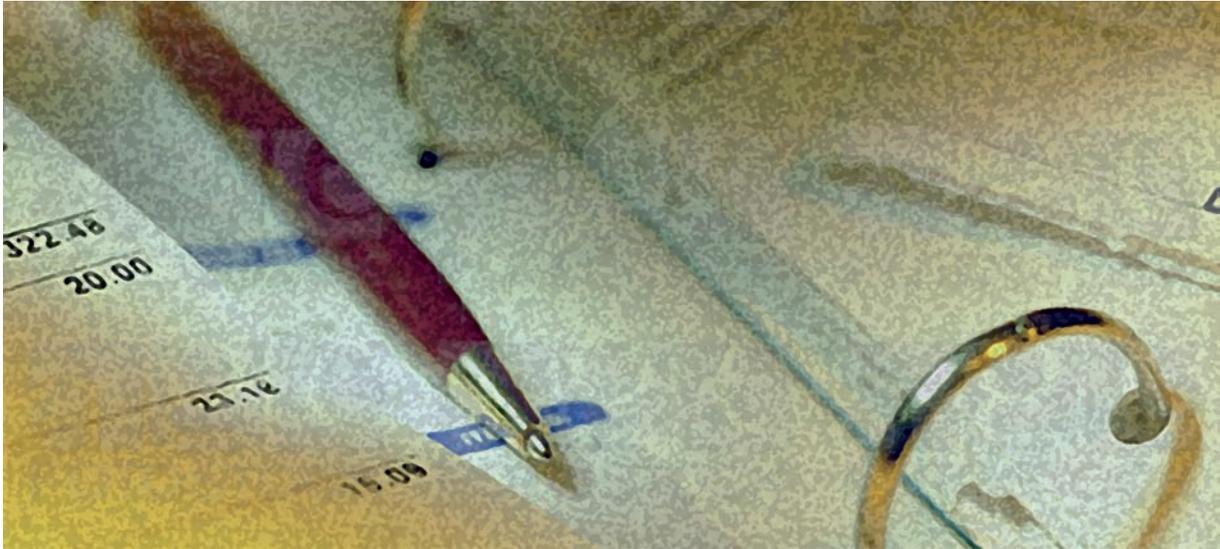
⁵Arias, Rodríguez A. <http://fiscalizacion.es/2009/01/15/legalidad-economia-y-responsabilidad-contable/>

⁶En cuanto a **procedimientos jurisdiccionales**, si es RC (concurren todos los elementos) se sigue el procedimiento de reintegro por alcance. En caso contrario, el procedimiento es el juicio de cuentas

⁷El número es una figuración. No corresponde a cálculos estadísticos.

⁸Olayo E. González Soler. *Auditoría Pública* nº 66. *Ref exiones sobre la reforma de la jurisdicción contable*, págs 85 – 92.

⁹Los miembros de los órganos constitucionales o estatutarios son elegidos por las Cortes o las Asambleas legislativas (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Defensores del pueblo, etc.), en este sentido podríamos decir que la politización de las Instituciones de Control no es mayor o es similar a la de estos órganos.



gan del perfil adecuado para desempeñar sus funciones (ser profesionales de reconocido prestigio en relación al ámbito funcional del órgano fiscalizador¹⁰) y por otra, garantizar la independencia en el ejercicio de sus funciones (la elección de los miembros de las ICEx requiere de mayorías parlamentarias cualificadas).

El problema no parece que se encuentre en la cualificación de tal o cual miembro (la mayoría son profesionales con dilatada experiencia y con una titulación universitaria y no todos ellos con un pasado político) ni en la ideología de estos profesionales (los funcionarios tienen sus ideas políticas, e incluso algunos están afiliados a partidos políticos), sino más bien en la actitud que estos muestran en el ejercicio de sus funciones, y es ahí donde, en nuestra opinión, radica la cuestión principal.

2.1.3 Escasa atención de los parlamentos al seguimiento de las recomendaciones

Se debe tener en cuenta que si uno de los objetivos fundamentales de los informes de fiscalización es ayudar a mejorar la gestión del organismo sujeto a control, lógico es pensar que se traten de poner en práctica las recomendaciones que en ellos se formulan.

Por ello, consideramos conveniente que, de alguna manera, los Parlamentos *obliguen* a que las recomendaciones que hacen las ICEx, de manera reiterada y cuyo coste-beneficio sea asumible, se cumplan, ya que se formulan para prevenir, detectar o corregir riesgos.

No aplicarlas es negativo, aunque ya supone un acto “loable” haberlas considerado y posteriormente rechazarlas, asumiendo el riesgo de su no ejecución. Pero cuando ni siquiera son valoradas, ni se abre un debate para considerar su implementación o rechazo, es tanto como decir que el trabajo de la ICEx no sirve de nada, que el Parlamento tira directamente a la basura la inversión realizada en el control de los fondos públicos, sin siquiera mirar si en la bolsa hay objetos valiosos.

Los Parlamentos no pueden permanecer impasibles ante la inacción de las entidades fiscalizadas en cuanto a la implementación de las recomendaciones, deben actuar ante los incumplimientos reiterados, diseñando Planes¹¹ en los que se definan las medidas a tomar, se designen los responsables, se destinen recursos, se fijen plazos y se controle su ejecución.

2.1.4 Cambios legislativos. Fechas de rendición¹²

Una de las críticas que se suelen hacer a las ICEx es que **sus informes de fiscalización se dilatan en el tiempo**, y seguramente no les falte razón a quienes las realizan, no obstante hay que advertir que, en parte, este retraso en la emisión de los informes viene **motivado por una legislación obsoleta que no tiene en cuenta los avances tecnológicos**. A día de hoy parece inconcebible que por ejemplo, el artículo 223.2 de la Ley de Haciendas Locales establezca que “ A tal efecto, las entidades locales rendirán al citado Tribunal, antes del día 15 de

¹⁰La mayoría de las normas de creación de los órganos de control externo concretan el término del reconocido prestigio exigiendo a los candidatos estar en posesión de un título superior y tener una experiencia profesional que oscila entre 10 y 15 años.

¹¹En línea con la Resolución de 14 de enero de 2014, de la IGAE, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20.12.2013, por el que se establece el seguimiento periódico de la corrección de las debilidades puestas de manifiesto en los informes de control financiero permanente y auditoría pública elaborados por la IGAE. También siguiendo el precepto anterior, el Reglamento de Control Interno de la UCLM.

¹²Roberto Fernández Llera, Javier Salinas Jiménez y María del Mar Salina Jiménez en su artículo “Transparencia y rendición de cuentas de las entidades locales” se hacen eco del debate abierto en torno a la posibilidad de adelantar la fecha de rendición de las cuentas de las EELL al 30 de junio inmediato siguiente al ejercicio al que se refiera.

octubre de cada año, la cuenta general a que se refiere el artículo 209 de esta ley correspondiente al ejercicio económico anterior”, no haya sido objeto de reforma y que el plazo para la rendición de la cuenta general de las entidades locales concluya el día 14 de octubre del ejercicio siguiente al que se refiera.

2.1.5 Dimensionar adecuadamente. Prescripciones e instituciones semejantes

El personal de que disponen estas instituciones es a todas luces insuficiente (organismos como la Sindicatura de Cuentas de Asturias -34-, la Cámara de Cuentas de Aragón -34-, la Cámara de Comptos de Navarra -38- o la Audiencia de Cuentas de Canarias -46-) para fiscalizar el gran número de entidades que comprenden los respectivos sectores públicos sobre todo las de ámbito local (sólo el número de ayuntamientos existentes en España supera los 8000), donde algunas entidades locales en los más de treinta años de vida de las ICEX no ha sido nunca objeto de fiscalización.

En la medida en que los informes de fiscalización ponen de manifiesto las deficiencias que han cometido los gestores a lo largo de la ejecución presupuestaria, estos, deben ser instrumentos esenciales a tener en cuenta por los parlamentos, no solo a la hora de aprobar, sino también a la hora de ejecutar y hacer un seguimiento de la ejecución presupuestaria.

Debemos evitar más naufragios de control que, por prescripción temporal de las actuaciones relacionadas con la escasez de recursos o la lentitud de la administración fiscalizadora, impidan la recuperación de los fondos públicos malversados (véase por ejemplo los 118.000 € perdidos por prescripción en la Mutua Zaragozana MAZ¹³)

En este sentido, si dotamos a estas Instituciones de los recursos económicos y humanos necesarios, las funciones que están realizando algunos órganos de reciente creación (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal o Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) podrían ser asumidas por las ICEX y con ello se contribuiría a no engordar las estructuras de las administraciones públicas y a reducir o no incrementar el gasto público.

2.2 Miremos hacia dentro, ¿qué puede hacer cada institución?

2.2.1 Dejemos de mirar para otro lado. Hagamos lo que tenemos que hacer

A la hora de definir el alcance de las fiscalizaciones a realizar se debe tener muy presente qué objetivo se persigue y donde están los riesgos a cubrir. Si nuestro objetivo es cambiarle las ruedas al coche por riesgo de accidente,

el mecánico no puede cambiarlas con un simple destornillador. Hay que seleccionar las herramientas adecuadas.

Para ilustrar la materia, veamos la típica situación de cuando se decide hacer una **auditoría financiera** sobre una **entidad pública que huye del derecho administrativo** en la que el ecosistema a controlar presenta los **siguientes riesgos de legalidad**:

- Se derivan las operaciones más sospechosas/arriesgadas para la entidad matriz.
- Las adquisiciones de suministros y prestaciones de servicios eluden el rigor de la normativa de contratación.
- Las contrataciones de personal se efectúan sin respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Tal es el caso de las **fundaciones del sector sanitario** que crecen anejas a los hospitales públicos, las **fundaciones universitarias o las empresas públicas**.

En esta tesitura es habitual encontrar a los parlamentarios que desde la oposición piden *sangre* (hacer una auditoría de legalidad), mientras que los parlamentarios que apoyan o sustentan al gobierno (nacional o autonómico) estiman que lo más conveniente es realizar una auditoría de estados financieros (que no resuelve el problema a solventar). **La ICEX podría ganar en eficiencia de sus recursos** (tiempo y dinero, coste de oportunidad) si, **en lugar de orientarlos a prevenir un dolor de cabeza recurrente, lo hiciera hacia la rotura de fibras que realmente presenta el paciente.**

2.2.2 Informes de interés social

A día de hoy, tenemos que ser conscientes que las ICEX son instituciones desconocidas para la mayoría de los ciudadanos y esto, en parte, se debe **al poco interés que han tenido las mismas en acercarse a la ciudadanía.**

Es evidente que a **la mayoría de los ciudadanos poco o nada les interesa**, si el remanente de tesorería o el resultado presupuestario de una determinada entidad es positivo o negativo, si el activo y el pasivo del balance cuadra o no o si el grado de ejecución del presupuesto fue del 50 o del 100%. Estos temas, para ellos, son secundarios, lo que realmente les importa, es saber **si los servicios de urgencias de los hospitales funcionan o no**, por qué tienen que esperar “un excesivo periodo de tiempo” para operarse o cuáles son los motivos para que la atención **a la dependencia no sea la adecuada**. Es a este tipo de cuestiones a las que tienen que dar respuesta las ICEX si realmente quieren ser útiles y esto, en ningún caso, quiere decir que se abandonen las auditorías financieras o de legalidad que no cabe la menor duda que también son importantes.

¹³http://www.eldiario.es/aragon/sociedad/Tribunal-Cuentas-sanciona-MAZ-publicos_0_470353246.html

2.2.3 Uso intensivo de las Tic. Resistencia al cambio

A día de hoy, ya nadie discute que las herramientas informáticas son imprescindibles para incrementar el nivel de eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas, que tarde o temprano el papel desaparecerá del entramado administrativo y que los servidores públicos se están adaptando a una realidad tecnológica que se impone a pasos agigantados (las sedes, registros, facturas, licitaciones, firmas o expedientes etc. son ya electrónicos).

Ante esta nueva realidad, las ICEx no pueden permanecer impasibles. Entendemos que es inevitable proporcionar al personal que presta sus servicios en las ICEx formación en auditoría informática (amén de incorporar a sus plantillas expertos en fiscalizaciones de este tipo) e incluir en los programas de actuaciones la realización de auditorías de los sistemas de información, como viene haciendo desde hace varios años la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana que, a día de hoy, es la única ICEx que tienen consolidado la realización de este tipo de fiscalizaciones¹⁴.

Otro factor ineludible, es trabajar sobre la resistencia al cambio de las personas, motivándolas y orientándolas a la búsqueda continua de mejoras en su rendimiento diario aplicando la formación en TIC recibida. De nada sirve proporcionar formación que luego no impacta en beneficio de la eficiencia organizativa.

2.2.4 Fomentar la cultura de control y el trabajo de las ICEx

La labor que llevan a cabo las ICEx no puede circunscribirse única y exclusivamente a la realización de auditorías o fiscalizaciones o a asesorar a los parlamentos en materias presupuestarias, contables y de gestión. El trabajo no acaba con la emisión del informe. **El informe es solo el inicio.** El trabajo que realizan estas Instituciones debe conocerlo y comprenderlo la ciudadanía en general (los informes de fiscalización pueden y deben servir como instrumentos para defender los derechos de los ciudadanos) **y los jóvenes en particular** (muchos de ellos, en un futuro muy próximo van a ser concejales, alcaldes, gerentes de empresas públicas, etc.). Es necesario empezar a **crear una cultura de control** y para ello es fundamental que las ICEx tengan presencia en las Instituciones de enseñanza superior (p.ej. posibilitar que los estudiantes universitarios realicen prácticas en los propios órganos de control, impartiendo charlas sobre la composición, organización y funciones de las ICEx, dando conferencias sobre auditoría o contabilidad pública, etc.).

2.2.5 Difusión y presencia en los medios de comunicación

Los medios de comunicación son actores fundamentales en la vida democrática de nuestro país. Sin embargo, la prensa de las CC.AA es, una prensa generalista que, en la mayoría de los casos, no cuenta con especialistas en temas económicos, financieros o contables. El lenguaje que, en la mayoría de las ocasiones, se emplea en los informes de fiscalización es un lenguaje demasiado técnico, lo que dificulta la comprensión del mismo. La interpretación que, a veces, la prensa hace de las conclusiones que se reflejan en los informes de fiscalización no es acertada. En este sentido, consideramos fundamental que, una vez emitidos los informes, las ICEx realicen una presentación de los mismos, explicando a los medios la labor que se ha realizado, informando sobre su contenido y facilitando la interpretación de sus conclusiones.

Citemos como buenas prácticas los ejemplos del Tribunal de Cuentas Europeo o, en el ámbito nacional, la Cámara de Comptos de Navarra o en la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana. Debe generalizarse, y debe hacerse con carácter obligatorio.

2.2.6 Controles de calidad: credibilidad y prestigio

El control de calidad de los informes de fiscalización debe ser un trámite esencial en el procedimiento fiscalizador. Actualmente, la mayoría de las ICEx disponen de un órgano (individual o colegiado) que realiza el control de calidad respecto de los informes elaborados por el propio órgano, sin embargo este control interno entendemos que debe complementarse con controles realizados por órganos externos, ajenos a la esfera del controlado.

Si bien en el ámbito de la auditoría privada existe un órgano (ICAC) que realiza controles de calidad sobre las auditorías realizadas por auditores y sociedades de auditoría, lamentablemente, en el S.P. no existe un órgano similar. Es evidente que la realidad de las ICEx es muy distinta a la de los auditores privados, pero si estas entidades quieren ganar en prestigio y disipar cualquier clase de duda que pueda acaecer respecto de los trabajos que hacen (sobre todo, por parte de ciertos políticos que para defenderse atacan los informes de las ICEx) es necesario tomar decisiones en este sentido.

Algunas de las fórmulas que se podrían adoptar, van desde crear un organismo independiente dentro del ámbito de la ASOCEX¹⁵, hasta generalizar la práctica de las revisiones entre pares (*Peer Review*), como hacen las Entidades Fiscalizadoras Superiores y tal como se apun-

¹⁴Antonio Minguillon señala en su trabajo "La auditoría de sistemas de información integrada en la auditoría financiera. La perspectiva del sector público" la necesidad de hacer un importante esfuerzo de adaptación, tanto por los auditores como por las organizaciones que prestan el servicio de control externo.

¹⁵ASOCEX, es una asociación sin ánimo de lucro que integra a todos los órganos de control externo autonómicos.

ta en el borrador de Directrices para órganos regionales de control externo independientes (EURORAI).

2.2.7 Las eternas duplicidades

Una última propuesta sería la creación de una Base de Datos Nacional de Fiscalizaciones en la que se pudiese consultar abiertamente los controles realizados, sus objetivos, alcance, agente fiscalizador, etc. de suerte que el fiscalizado pudiera ampararse en ella para no sufrir repetidamente un control ya realizado con anterioridad.

3. SÍNTESIS. LÍNEAS PARA EVOLUCIONAR. ¿INTERESA CAMBIAR EL STATU QUO?

Mucho se ha escrito, a lo largo de estos más de treinta años de recorrido del control externo en nuestro país, sobre los motivos por los que estos órganos no han adquirido el rol que se les supone debían haber tenido y gran parte de los profesionales que nos dedicamos a fiscalizar los fondos públicos hemos debatido en multitud de congresos, seminarios, encuentros técnicos, etc. sobre los **problemas y cambios que habría que realizar**. La sensación es que no se ha avanzado lo suficiente¹⁶ debiendo las ICEX pasar de la palabra a la acción. En este sentido, basados en la experiencia profesional, el presente artículo ha puesto encima de la mesa las siguientes **líneas de debate para la mejora del Sistema de Control Externo Español**.

I. El sistema de control externo de las ICEX: qué cambios pedimos.

II. Individualmente, miremos hacia dentro: qué podemos mejorar.

BIBLIOGRAFÍA

Cabrera Pérez-Camacho M. El control externo de la actividad financiera

Arias, Rodríguez A. <http://fiscalización.es/2009/01/15/legalidad-economía-y-responsabilidad-contable>.

Olayo E. González Soler: Reflexiones sobre la reforma de la jurisdicción contable, *Auditoría Pública* nº 66. pág. 85 – 92.

Fernández Llera, R, Salinas Jiménez, J. y Salina Jiménez, MM. (2013): “Transparencia y rendición de cuentas de las entidades locales” en *Smart Regions for a Smarter Growth Strategy*, Oviedo.

Resolución 14.01.2014, de la IGAE, Seguimiento periódico de la corrección de las debilidades puestas de manifiesto en los informes de control financiero permanente y auditoría pública elaborados por la IGAE.

Reglamento de Control Interno de la Universidad de Castilla La Mancha.

http://www.eldiario.es/aragon/sociedad/Tribunal-cuentas-sanciona-MAZ-publicos_0_470353246.html

Minguillón Roy A. (2010): La auditoría de sistemas de información integrada en la auditoría financiera. La perspectiva del sector público.

Informe CORA. http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/informe-libro/informe%20libro.pdf.

Se puede observar un **resumen de las propuestas en el Anexo I.**¹⁷

Para que una reforma sea efectiva, el sistema organizativo necesita de **ideas, personas** que abrace ideas, **organizaciones** que abracen el cambio:

- **Sistemas de trabajo flexibles y no anquilosados** por los que circule **savía permeable a las tendencias actuales** de gestión y control, informatización de procesos, soporte de auditoría 100 x 100 TIC, uso de redes sociales para comunicación de actividades y resultados.
- **Personas que no rechacen la crítica a su trabajo.** Somos auditores, nos ganamos la vida criticando y enjuiciando el trabajo de los demás, ¿acaso nos asusta nuestra propia medicina?, ¿tan cortas tenemos las luces?.
- **Organizaciones que abracen el cambio** y el trabajo en un entorno dinámico, de puertas y ventanas abiertas. Las ICEX deben **liderar las banderas públicas** de la transparencia.

En el presente artículo los autores hemos desarrollado **reflexiones** fruto de la experiencia profesional. Sabemos lo que no son. No son una solución ni única ni mágica. Lo que sí sabemos es que todo cambio parte de una idea y para hacer evolucionar el Sistema de Control Externo español, **su sistema organizativo, sus personas y sus organizaciones deben trabajar desde dentro para que el sistema funcione adecuadamente a largo plazo, aportando valor contra el mal uso de los fondos públicos y siendo útil a la sociedad.** De otra forma, de fuera vendrán y nuestra casa organizarán.

¹⁶Hartos estamos de escuchar manidos debates entre si es mejor intervención o auditoría, si hay que adaptar la normativa regional/nacional a estándares internacionales. ¿Nos darán las ISSAI para otros 10 años de congresos?

¹⁷Junto con algunas otras que, por cuestión de espacio, no se han podido desarrollar aquí.

ANEXO. TABLA RESUMEN DE INEFICIENCIAS Y PROPUESTA DE MEJORA

	DEFICIENCIA IDENTIFICADA	PROPUESTA
REQUERIMIENTOS A LOS PARLAMENTOS Miremos al Sistema (causas ajenas al sistema CE)	1. Configuración jurídica de la responsabilidad contable .	1.1. Reforma normativa de la jurisdicción contable. 1.2. Recurrir al orden penal por malversación en lugar de al contable.
	2. Politización	2.1. Actitud en el ejercicio profesional.
	3. Impacto estéril de los informes. Desatención de los Parlamentos a las recomendaciones	3.1. <i>Obligar</i> a que las recomendaciones que hacen las ICEX, de manera reiterada y cuyo coste-beneficio sea asumible, se cumplan.
	4. Utilidad y visión que tiene la sociedad de un ICEX en relación a otros agentes con funciones de control (fiscalía anticorrupción, UDEF, guardia civil)	4.1. No repetir año tras año controles estéticos y estériles. 4.2. Orientar los recursos a controles de alto impacto. 4.3. Depurar las responsabilidades , no difuminarlas. Valor disuasorio de las sanciones por infracciones.
	5. Normativa desajustada	5.1. Adelantar fechas de rendición, de entidades locales, por ejemplo.
	6. Dimensionar adecuadamente las ICEX	6.1. Hacer más y mejores trabajos, cercanos en el tiempo y que atiendan a las demandas de las sociedad.
	7. Creación de Instituciones Semejantes a las ICEX (infrautilizarlas)	7.1. No crear órganos "ad hoc" para realizar funciones similares a las que vienen realizando las ICEX o que podrían asumir.
ICEX, MEJOREMOS DENTRO: Miremos hacia dentro (Causas propias)	1. Dejemos de mirar para otro lado. Hagamos lo que tenemos que hacer.	1.1. No hacer auditorías financieras cuando se deben hacer auditorías de legalidad (por huida del derecho administrativo, por incompatibilidades o por cualquier otro alcance de legalidad)
	2. Escasa cercanía y actualidad. Desconexión con la sociedad	2.1. Responder a las demandas ciudadanas, realizando informes de interés social.
	3. Resistencia al cambio y al uso de las TIC	3.1. Apostar por el uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación. Fiscalizaciones 100% digital.
	4. Pedagogía sobre el control.	4.1. Fomentar que los jóvenes conozcan el trabajo que realizan las ICEX. 4.2. Impulsar la cultura de control y difundir el trabajo que realizan las ICEX.
	5. Escasa difusión de actividades y presencia en medios de comunicación <i>El informe es solo el principio. Conocimiento no comunicado no es conocimiento.</i>	5.1. Acercar y explicar el trabajo de fiscalización a los medios de comunicación. Difusión y presencia en los medios de manera ordinaria .
	6. Percepción del auditado sobre el ICEX <i>Estamos aquí para ayudar</i>	6.1. Concienciar a los cuentadantes de que la labor de las ICEX redundan en beneficio de su gestión.
	7. Fiscalizaciones de baja calidad	7.1. Incrementar los controles de calidad de los informes de fiscalización como elemento esencial para ganar en credibilidad y prestigio .
	8. Fiscalizaciones de impacto , No hagamos estudios estadísticos	8.1. Replantearse las fiscalizaciones de tipo horizontal , basadas única y exclusivamente en analizar datos remitidos por los entes sometidos a control.
	9. Coordinación, duplicidades Dejemos de malversar recursos y tiempo	9.1. Evitar realizar fiscalizaciones que hayan realizado otros. 9.2. Base de Datos Nacional de Fiscalizaciones.
	10. La salud democrática interna. La tensión entre el staff técnico y la dirección política.	10.1. Cumplimiento fiel de Programas de Control 10.2. Garantías frente a exigencia de Responsabilidades.
	11. Empleo de nuevas vías/competencias para depurar el daño a los fondos públicos con mayor efectividad	11.1. Ir por vía jurisdiccional penal (malversación) en lugar de la contable, dada la mayor complejidad de sustanciación procesal de esta última.