

# Eficacia y control



*Isabel Nodal Llobera*

*Auditora de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha*

**El objeto de este trabajo es una aproximación a las características del control interno y externo de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; la experiencia acumulada por la Sindicatura de Cuentas en su relación con los órganos de control interno de las entidades fiscalizadas y la propuesta de medidas para mejorar la eficacia en la consecución de nuestro objetivo último y común como instituciones de control.**

**D**ada la limitación de competencias que la Sindicatura tiene, por imperativo legal (artículo 8.2 de la Ley de creación), sobre las corporaciones locales, este trabajo se centrará principalmente en las características y relaciones con la Intervención General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, aunque también se abordará de manera más somera una breve referencia a las intervenciones de las corporaciones locales y otros organismos que son objeto de fiscalización por la Sindicatura (universidad, cámaras de comercio, etc.).

Definido el objetivo de este trabajo, la propuesta de medidas que redunden en una mayor eficacia, la metodología aplicada parte de una breve descripción de las características y funciones esenciales del órgano de control interno de la comunidad autónoma y de la propia Sindicatura. A continuación, se abordan las experiencias acumuladas en el tiempo de existencia de esta institución, para concluir con las propuestas de mejora que se extraen de dicha experiencia.

## ***Los órganos de control interno y externo***

### ***La Intervención General de la Junta de Comunidades***

Paralelamente a lo que ocurre en el sector estatal con la IGAE, el control interno en Castilla-La Mancha se identifica con la Intervención General de la Junta de Comunidades (IGJC).

No existe en el ámbito regional ninguna ley específica de creación y regulación de las funciones de la Intervención General, por lo que es de aplicación la Ley 11/77, de 4 de enero, General Presupuestaria. Sin embargo, sí hay que hacer referencia, en el marco autonómico, al Decreto 26/89, de 28 de marzo, por el que se crean las *intervenciones delegadas* y las *intervenciones territoriales* de la IGJC. Igualmente, el Decreto 78/1985, de 30 de julio, que regula la organización de la Consejería de Hacienda (hoy refundida con la de Administraciones Públicas).

Así pues, puede afirmarse que, aunque con apoyo directo en la auto-

nomía financiera y patrimonio propio consagrados en el Estatuto de Autonomía, la IGJC tiene en esencia las mismas funciones que la IGAE, en el ámbito de la comunidad autónoma, desarrollando las *funciones interventoras* (intervención crítica o previa, intervención de la inversión, intervención formal de la Ordenación de Pagos e intervención material del pago), y el *control financiero* (auditoría del sector público regional).

La primera norma de funcionamiento interno de la que se dotó la IGJC para el desarrollo de sus funciones fue la Orden de 6 de febrero de 1987 (DOCM nº 8, de 10/12/87), dictada por la Consejería de Economía y Hacienda, y que contiene instrucciones de ejecución presupuestaria, así como las funciones a desarrollar por la IGJC en los distintos procedimientos de contenido económico de la Administración regional. La referida orden fue prorrogada y corregida parcialmente por la de 2 de febrero de 1988 (DOCM nº 6, de 9/2/88), especialmente a consecuencia de la implantación del Sistema de Información Contable (SICAM), que obligó a una redefinición de los documentos contables y de las normas relativas a su tramitación.



*La IGJC tiene en esencia las mismas funciones que la IGAE al desarrollar funciones interventoras y el control financiero*

Además, el Decreto 6/89, de 3 de enero y la Orden de 3 de febrero de 1989 (DOCM nº 6, de 7/2/89) regulan específicamente los pagos a justificar y los anticipos de Caja Fija.

Esencialmente, y en lo fundamental, los procedimientos aplicados por la IGJC son los de la IGAE en el ámbito estatal, por lo que no parece necesario profundizar en este aspecto de la *función interventora*. Hay, no obstante, alguna diferencia de criterio con el que mantiene la Sindicatura de cuentas en algunos aspectos presupuestarios y contables, que serán abordados en la segunda parte del trabajo.

Merece la pena, por el contrario, que nos detengamos en el aspecto del *control financiero* o de auditoría del sector público regional.

La IGAE comenzó, a partir del año 1978, la aplicación de *control financiero*, y su desarrollo ha ido unido a la puesta en marcha y aplicación de procedimientos y prácticas de auditoría, con la que se ha identificado en definitiva el control financiero. Además, se ha ido dotando de la infraestructura adecuada para el desarrollo de esas funciones, tanto en medios humanos y materiales como en el desarrollo de normas técnicas y procedimientos homogéneos y estandarizados.

Paralelamente, y en virtud de la posibilidad introducida por la Disposición Adicional 15,2 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984, se ha ido, en lo que a la *función interventora* se refiere, a la verificación de la regularidad formal sobre la activi-

dad global mediante la aplicación de técnicas estadísticas con control selectivo y no acto por acto, lo que evita paralizaciones y redundancia en una mayor calidad del examen.

Por su parte, la Intervención General de la Junta de Comunidades, a través de la Orden de 16 de marzo de 1995, aborda nuevas instrucciones para la aplicación de la fiscalización previa y el establecimiento del control financiero posterior, con base en el artículo 95 de la Ley General Presupuestaria, y en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de julio de 1994. Hemos de manifestar en este punto que, a juicio de la Sindicatura de Castilla-La Mancha, tal Instrucción desarrolla convenientemente, al igual que en el Estado, todos los aspectos relativos a la fiscalización previa y, en general, a la función interventora, pero dedica un solo artículo, absolutamente genérico y nada definitorio, al control financiero posterior.

De hecho, este control financiero no ha sido desarrollado en la comunidad autónoma, al no contar, a diferencia de la IGAE, con la infraestructura material y humana ni el cuerpo normativo y procedimental suficiente y necesario, existiendo sólo tímidos atisbos de auditorías parciales, (por ejemplo en materia de subvenciones). Por ello, nos parecía adecuado destacar esta diferencia con la IGAE, ya que afecta, como se verá, a las relaciones con el órgano de control externo de la comunidad.

### *La Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha*

Naturalmente, tampoco aquí debe hacerse una descripción extensa de la naturaleza y funciones de este órgano de control externo. Pero sí deben traerse a colación de manera sucinta, algunos aspectos específicos necesarios para el relato de las experiencias y dificultades que más adelante se desarrollan.

● **Obligación de rendir la Cuenta General.** El artículo 18 de la Ley 5/1993, de la Sindicatura de Cuentas, establece la obligación de la Administración regional de rendir la Cuenta General de la Junta de Comunidades antes del 30 de junio inmediato posterior al ejercicio a que se refiere.

● **Plazo para la elaboración del informe.** La Sindicatura ha de elevar el Informe a las Cortes Regionales antes del 31 de octubre inmediato posterior al ejercicio económico a que se refiere (artículo 18).

● **Alegaciones de la Administración autonómica.** Como especialidad única y sin parangón en el Derecho Comparado propio y extraño, el artículo 19 de la Ley 5/93 concede dos plazos de alegaciones, de hasta dos meses cada uno (un mes más otro de prórroga), lo que constituye una evidente antinomia (oposición entre dos leyes) con el plazo de elevación del informe que señala el artículo 18 y antinómico también con el artículo 20.5, que concede a la Sindicatura el plazo de seis meses para elevar el informe.

● **Comunicación de reparos.** El artículo 16.3 establece la obligación de los Interventores de comunicar a la Sindicatura los reparos formulados en sus informes.

● **Comunicación de auditorías.** El artículo 68 del Reglamento de Organización de la Sindicatura, establece la obligación de la IGJC, y de las intervenciones de las entidades que integran el Sector Público Regional, de dar traslado a la Sindicatura de cuantas auditorías realicen, ya sea con personal propio o externo.

*Es necesario coordinar los sistemas de tratamiento de la información entre Sindicatura e Intervención para evitar duplicidades y facilitar el control*

## Relaciones con los órganos de control interno

Definidos en el apartado anterior los aspectos básicos del órgano de control interno y de la propia Sindicatura de Castilla-La Mancha, se abordan a continuación algunas experiencias y problemas nacidos de la práctica diaria en nuestro trabajo de fiscalización y control.

### Establecimiento de las relaciones básicas

Instituida la Sindicatura de Cuentas por Ley 5/1993, el primer ejercicio a fiscalizar fue la Cuenta General correspondiente a 1993, toda vez que el Tribunal de Cuentas del Estado había realizado los informes provisionales de los ejercicios 91 y 92, y así se acordó expresamente con dicho organismo. Superadas las lógicas dificultades previas de una organización neófito y el natural recelo mutuo inicial, las relaciones entre control interno (IGJC) y externo (Sindicatura) se articularon con las siguientes notas características:

#### Relación institucional

Al ser la Sindicatura de Cuentas un órgano unipersonal, las relaciones Síndico de Cuentas-Presidente de la Junta y Consejero de Hacienda, e igualmente Auditor responsable-Interventor General, son mucho más fluidas que en un órgano colegiado, en el que necesariamente debe contarse con la anuencia o, al menos, el conocimiento previo de los consejeros que lo componen. En este sentido, hemos de adelantar que en la andadura de esta Sindicatura no ha habido escollos importantes en las relaciones básicas con el órgano de control interno, y las existentes se han resuelto en la misma instancia en que se han planteado, sin acudir a instancias superiores o incluso ajenas a ambos (V.g. Cortes Regionales, posibilidad prevista en el artículo 17).

#### Unidades de enlace

Con independencia de las facultades plenas de la Sindicatura (artículo 16) para solicitar documentación y examinar toda clase de datos y antecedentes, desde el inicio de su actua-

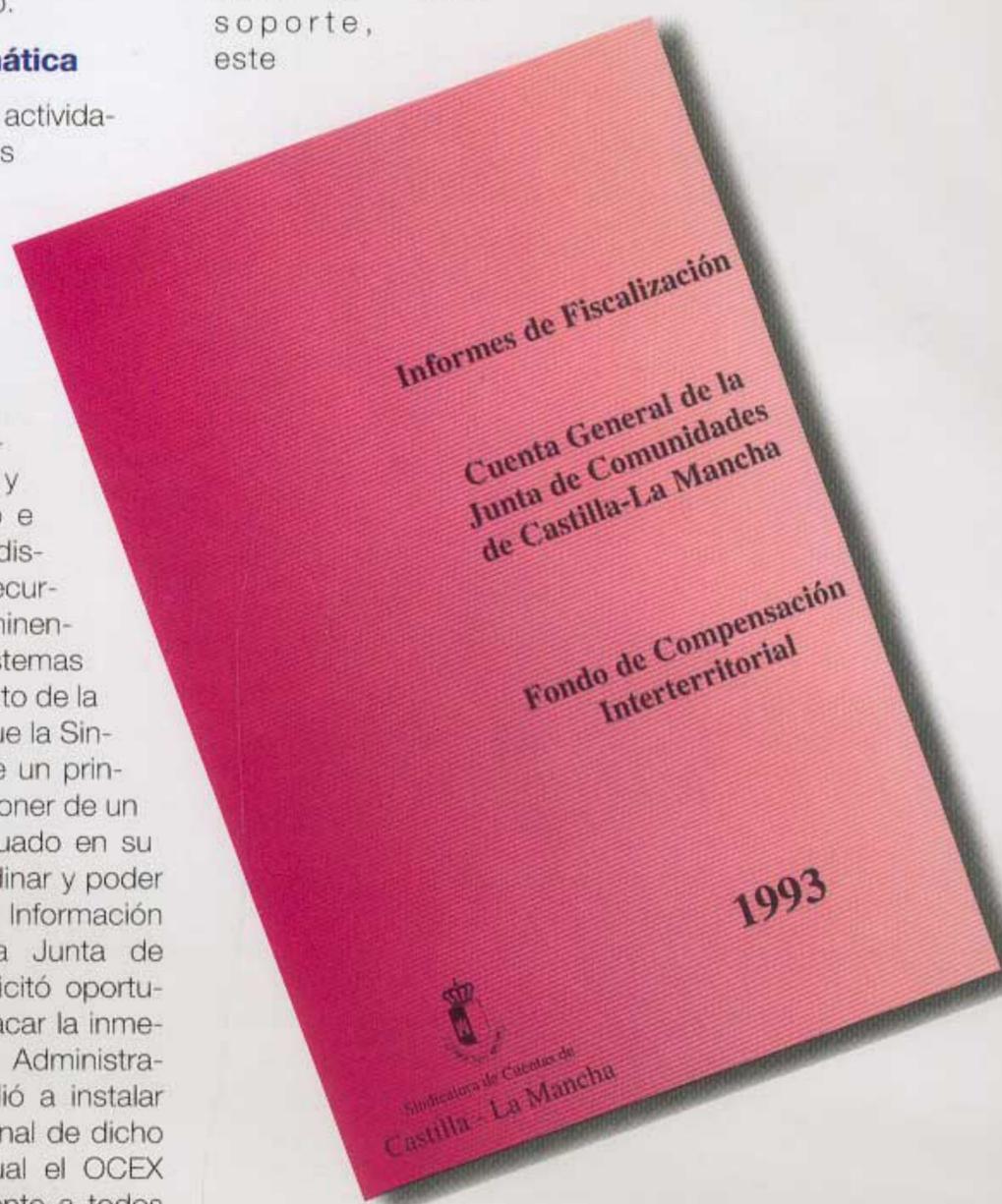
ción, la Administración regional creó, incardinado en la IGJC, un Servicio Específico de Relaciones con la Sindicatura, encargado de coordinar a todos los departamentos de la Administración autonómica, a efectos de remisión de documentación y homogeneización de la misma. Aunque dicho servicio no cuenta con más personal que el jefe del mismo, hay que destacar que su creación facilita en buena medida la uniformidad en las peticiones. En este sentido se tienen reuniones periódicas para unificar criterios en los soportes y modelos para la remisión de documentación. Igualmente, facilita el recordatorio de peticiones no cumplimentadas, sin necesidad de inconvenientes enfrentamientos con el órgano que ha desatendido el requerimiento formulado.

#### Conexión Informática

El seguimiento de las actividades económico financieras de las entidades del sector público, dado su creciente volumen y su complejidad, exige cada vez más la aplicación de todos aquellos recursos que puedan permitir un conocimiento de su desarrollo y resultados lo más exacto e inmediato posible. Es indiscutible que entre esos recursos ocupa un lugar preeminente la implantación de sistemas mecanizados de tratamiento de la información. Es por ello que la Sindicatura se planteó desde un principio la necesidad de disponer de un sistema informático adecuado en su gestión interna y de coordinar y poder acceder al Sistema de Información Contable (SICAM) de la Junta de Comunidades. Así se solicitó oportunamente, y hay que destacar la inmediata disponibilidad de la Administración regional que procedió a instalar en la Sindicatura un terminal de dicho Sistema, a través del cual el OCEX puede acceder directamente a todos los registros del mismo, naturalmente correspondientes a ejercicios cerrados. Como ejemplo, puede citarse la posibilidad de acceso por aplicaciones presupuestarias, por referencias de la Intervención General o por número de tercero. No obstante, cabe señalar también algunas limitaciones del sistema (V.g. imposibilidad de editar lista-

dos, imposibilidad de acceso a terceros sólo por el nombre, etc.) que sería muy conveniente solucionar, y en ello se trabaja para que nos sea posibilitado por la Administración.

Dentro de este mismo aspecto informático y, por decirlo así, en el otro lado de la balanza, no hemos conseguido, a pesar de solicitarlo en reiteradas ocasiones, la remisión de todos los datos requeridos para la fiscalización, en el debido soporte informático compatible con el sistema de tratamiento de la información del que dispone la Sindicatura de Cuentas. Si bien es cierto que algunos departamentos y en algunos aspectos puntuales (V.g. relación de contratos) empiezan a enviar sus datos en dicho soporte, este



sistema no está implantado de forma generalizada y en ello estamos trabajando también con el Servicio de Relaciones con la Sindicatura. Hay que señalar también, para ser riguroso, que las dificultades que se plantean no



lo son tanto con el órgano de control interno (IGJC), cuanto con los responsables concretos de los servicios de la Administración encargados de transmitir la documentación requerida en cada momento.

En cualquier caso, es necesario destacar la necesidad de coordinar adecuadamente los sistemas de tratamiento de la información entre Sindicatura e Intervención, a fin de evitar duplicidades innecesarias y de facilitar la labor de control.

### **Relaciones con la Intervención General y competencias de la Sindicatura**

Queremos abordar aquí una serie de cuestiones que afectan a las relaciones con la Intervención General de la Junta de Comunidades como consecuencia de las específicas competencias de la Sindicatura de Castilla-La Mancha, que han sido apuntadas en otro apartado de este trabajo.

#### **❖ Rendición de la Cuenta**

La Administración regional, a través de la Consejería de Economía y Hacienda (hoy también de Administraciones Públicas) viene rindiendo la Cuenta General dentro del plazo que fija la ley 5/93; esto es, antes del 30 de junio de cada ejercicio posterior. Nada pues que objetar en cuanto al plazo, aunque más adelante haremos una referencia a la posibilidad de adelantarlo. Pero debemos hacer una observación a la forma de rendir la referida Cuenta, al producirse una discrepancia con la Intervención General, que se mantiene en los informes realizados hasta la fecha. Tal discrepancia se refiere a la consideración, por parte de la Sindicatura, de la aplicabilidad de la Orden de 28 de julio de 1988, del Ministerio de Economía (BOE 13/8/88), al no estar desarrollado específicamente en la comunidad autónoma el artículo 133 de la Ley General Presupuestaria. Dicha Orden establece, entre otras cuestiones, los Estados y Cuentas Anuales de la Administración del Estado. Aplicando la misma, el contenido de la Cuenta General que presenta la Administración regional, difiere parcialmente de los estados que se enumeran en la

citada disposición; en especial en lo relativo a la presentación de los remanentes incorporados de forma independiente, así como otros aspectos formales.

La Intervención General, por su parte, no considera de aplicación tal normativa estatal, y viene sistemáticamente alegando en sentido contrario. Al estar próxima la elaboración de una Ley de Hacienda Regional, es de esperar que tal cuestión se zanje definitivamente.

#### **❖ Plazo para la elaboración del informe**

Apuntábamos en el epígrafe anterior, la antinomia existente entre distintos preceptos de la Ley de creación de la Sindicatura que fija plazos incompatibles y hasta de imposible cumplimiento, teniendo en cuenta los dos periodos de alegaciones, exótica innovación del legislador regional, sin precedentes en el Derecho comparado. Sin querer abundar en la materia, se vuelve a traer a colación como presupuesto para invocar la necesidad, si se quieren cumplir los plazos y, en última instancia conseguir la eficacia de la cercanía temporal del informe al ejercicio que es objeto de fiscalización, de lograr que la Administración rinda antes la Cuenta General o, en su caso, se permita la anticipación en las tareas de fiscalización.

La primera de las opciones, aunque posible, abocaría a una reforma legislativa de difícil consecución en este momento, por lo que se optó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 51 de nuestro Reglamento de Organización, por la realización de actuaciones concretas de fiscalización de contratos y subvenciones, porque constituyen actos que ya se han producido. En este sentido se cuenta con la colaboración eficaz de la propia Administración regional que facilita dicha tarea, sin perjuicio de su obligación de remisión de las relaciones de contratos.

#### **❖ Comunicación de reparos y auditorías**

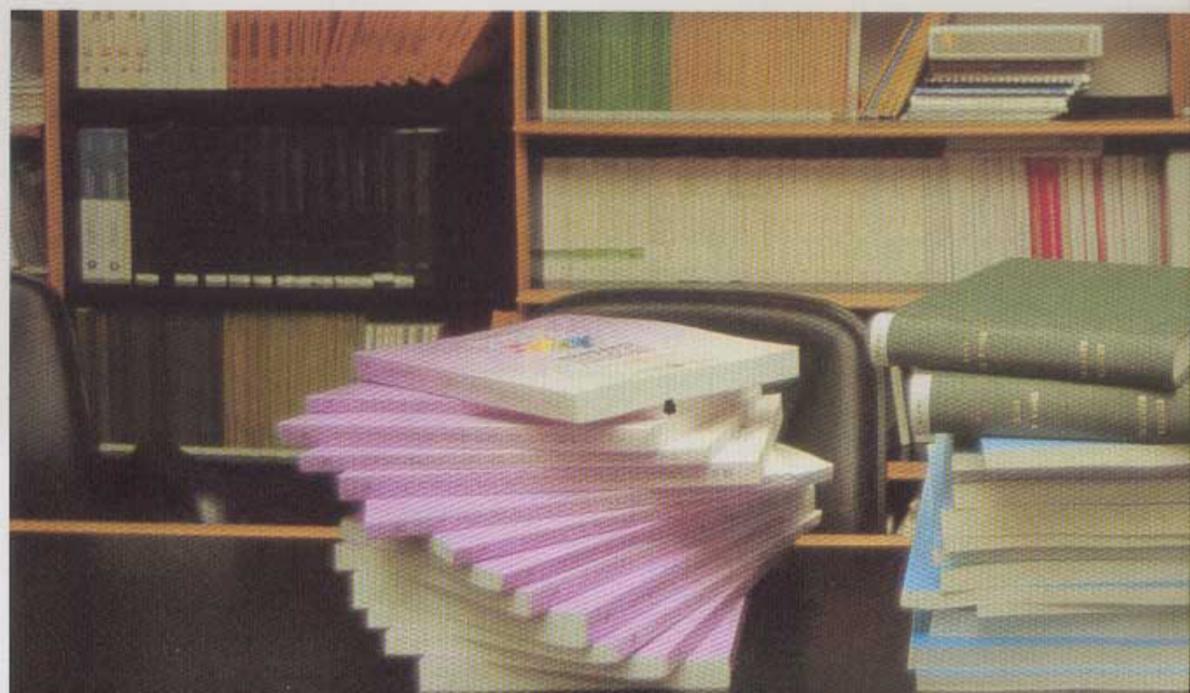
Antes señalábamos la obligación de los interventores de notificar a la Sindicatura cuantos reparos hubieran formulado en sus informes (artículo 16.3 Ley 5/93) y de dar traslado de cuantas auditorías se realicen. Respecto a los *reparos*, hasta la fecha no se ha comunicado ninguno, sin que tampoco se tenga constancia de si se han producido, aunque presumimos que sí. En cuanto a las *auditorías*, destacar que se han enviado todas las realizadas y copia de las mismas cuando así lo hemos solicitado.

#### **Otras experiencias**

Conviene relacionar, por último, una serie de experiencias nacidas de la elaboración de los informes de fiscalización y otras de carácter general que no tienen encaje en ninguno de los epígrafes anteriores.

#### **○ Experiencias derivadas de los informes de fiscalización**

Podría hacerse referencia, en primer lugar, a las diferencias de criterio que se vienen manteniendo sistemáticamente con la Intervención General sobre determinados aspectos de la cuenta y que, por lo tanto, llegan a constituir una cierta barrera más allá de la pura discusión coyuntural de un informe. Tal es el caso, por exponer el más significativo, del tratamiento del Fondo Nacional de Cooperación Municipal. La Sindicatura de Castilla-La Mancha viene manteniendo que deberá tratarse como una operación extrapresupuestaria, de acuerdo con lo dispuesto en el Documento de Principios Contables Públicos de Transferencias y Subvenciones. Por el contrario, la Intervención considera que debe incluirse en los Presupuestos por aplicación del artículo 48 del Estatuto de Autonomía, que se refiere a la percepción de ese Fondo a través del Consejo de Gobierno.



**Es fundamental que el órgano de control interno desarrolle su función de control financiero**

De otro lado, hay que mencionar la discusión entre el órgano de control y la Intervención sobre el informe de fiscalización. Ya se ha expuesto la singularidad de nuestra Ley en cuanto a la existencia de un doble plazo de alegaciones, de tal manera que la Administración regional tiene, dicho llanamente, la última palabra. Esto condiciona de algún modo la redacción, ya que dificulta las notas o comentarios a las alegaciones, que podrían ser rebatidos en último término por la Administración, sin posibilidad de defensa por esta Sindicatura.

Es por ello que se ha procurado extremar y favorecer en lo posible la discusión previa con la Intervención, a fin de que el tono de las alegaciones finales no sólo sea correcto, sino se limite a reflejar el criterio de dicha Intervención en contra de lo mantenido por la Sindicatura. Así, y con carácter previo al *Informe Provisional* se comunica a la Intervención todo lo que es falta o ausencia de documentación, para que proceda a su remisión inmediata. Además, en aquellos puntos que pudieran ser más conflictivos, el auditor responsable contrasta directamente con la Intervención para tener la completa evidencia de sus tesis. Por último, también se contrastan en fase de ale-

gaciones posibles discrepancias en aras de adoptar las medidas para una mejor gestión financiera y contable.

Hay que señalar, en este punto, que hasta ahora el trato con la Intervención y el tono de las alegaciones ha sido correcto y respetuoso, adoptándose en muchas ocasiones los criterios sugeridos por la Sindicatura, aunque bien es verdad que no con toda la celeridad en su implantación que sería deseable.

#### ○ Experiencias con otros órganos de control interno

Hemos hecho mención, en la introducción de este trabajo, a las limitaciones que la Sindicatura de Cuentas tiene por imperativo legal sobre la fiscalización de las corporaciones locales, anticipando, sin embargo una breve referencia a nuestra relación con las Intervenciones de las mismas. A este respecto, y en lo que ha sido nuestro primer informe sobre las subvenciones recibidas por los municipios y diputaciones, la experiencia ha sido desigual, encontrándonos con ayuntamientos cuya intervención ha colaborado de manera decidida en las tareas de fiscalización, en tanto que otras ni siquiera han remitido la documentación que se les solicitaba. Por otra parte, y con carácter general, puede afirmarse el deficiente tratamiento presupuestario y contable del sector público local, especialmente en los municipios pequeños y medianos, que son mayoritarios en la región, con notables carencias en el tratamiento de la información contable y financiera, lo que dificulta enormemente el control *ex-post* y, por supuesto, la consolidación de las cuentas anuales el día que tengamos competencias para ello.

Respecto a otros organismos auditados, como son la universidad o las cámaras oficiales de comercio e industria, cabe señalar que la colaboración ha sido correcta, estando previsto, en el caso de la universidad regional, la realización de unos encuentros con su órgano de control interno para unificar criterios en materia financiera y contable.

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha intentado explicar, de la forma más clara y sucinta posible, la experiencia acumulada en la corta andadura de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, pero que entendemos puede ser útil para el conjunto de los OCEX. De dichas experiencias se extraen las siguientes conclusiones, como propuesta de mejora de nuestra actividad.

- Necesidad de homogeneizar la legislación autonómica sobre OCEX en cuanto a plazos de alegaciones.

- Necesidad de que todas las CC.AA dispongan de una Ley de Hacienda Regional que desarrolle claramente, y en su ámbito, la Ley General Presupuestaria, adaptándola a las peculiaridades regionales, si existen.

- Necesidad de que el órgano de control interno desarrolle plenamente su función de control financiero (auditoría), dotándose para ello de la infraestructura material y personal necesaria y de un cuerpo normativo y procedimental homogéneo y adecuado.

- Posibilidad de que se adelanten los plazos de reindición de las cuentas, a fin de que los OCEX puedan eficazmente lograr el objetivo de la cercanía en el tiempo al ejercicio fiscalizado.

- Desarrollo de unos sistemas de tratamiento de la información homogéneos entre los órganos de control interno y los OCEX.

- Permitir el acceso directo de los OCEX a los sistemas de información contable de los órganos auditados, con las limitaciones de seguridad que sean necesarias.

- Creación, dentro de los órganos de control interno, de unidades de enlace con el OCEX correspondiente, como fórmula de unificación de sistemas y de comunicación permanente.

- Prestar una especialísima atención al Sector Público Local, fomentando las relaciones con los órganos de control interno, planificando jornadas y seminarios de formación y demandando la implantación de sistemas de tratamiento de la información contable más adecuados a la realidad actual. ■

