

Necesidad de auditoría externa en las universidades públicas

Experiencia de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha

Agustín Daniel García Toboso

Técnico de Auditoría de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha

En el II Encuentro de Auditores Internos e Interventores de la Universidad el pasado mes de junio, al que fuimos invitados los responsables del área de Universidades de los distintos Ocex, así como expertos en la gestión y control interno de las Universidades españolas, tuvimos ocasión de escuchar y manifestar distintas opiniones y experiencias relacionadas con la fiscalización interna y externa de las universidades españolas. Como era de esperar, los problemas de quien cómo y con qué frecuencia se fiscaliza a las Universidades estuvo presente en todo el encuentro.

Comencemos diciendo que en la mayoría de los estatutos de las universidades españolas no se hace referencia a la auditoría externa y sólo en algunos casos se exige la auditoría externa de forma obligatoria, mientras que en otros se contempla la posibilidad de su realización de forma voluntaria.

No se puede entender que la auditoría anual de las universida-

des no sea obligatoria en España, dado el importante volumen de fondos públicos que mueve, cuando cualquier sociedad anónima de mediana dimensión tiene que someterse anualmente a una auditoría de cuentas.

A esto hay que añadir que, por lo que respecta a los Ocex en general, no existe una obligación por su parte de fiscalizar las cuen-

tas de las Universidades, pero como son perceptoras de subvenciones por parte de las respectivas CC.AA., están sujetas a dicha actuación y suelen ser incluidas en sus planes de trabajo anuales.

Precisamente en los V Encuentros Técnicos de los Órganos de Control Externo, celebrados en octubre de 1996, una de las conclusiones del grupo de trabajo sobre

el control externo de la actividad económico-financiera de las universidades públicas, fue: "Se considera necesaria la realización de fiscalizaciones singulares anuales de todas y cada una de las universidades. En su defecto, el control de su actividad económico-financiera puede realizarse a través de revisiones limitadas sobre las cuentas rendidas. Las fiscalizaciones singulares deberían tener el alcance de una auditoría integral. Sin embargo, se considera que actualmente la mayor parte de las Universidades no cuentan con un sistema de indicadores de gestión susceptibles de análisis en términos de eficacia, eficiencia y economía."

Partiendo del reconocimiento de la necesaria realización de una auditoría anual en las Universidades, cabe plantearse quien debería efectuarla, tema sobre el que se me ocurren dos soluciones:

- a) Que fuera realizada de forma recurrente por el Tribunal de Cuentas (Universidades no transferidas a sus CC AA. y Universidades que estando transferidas no cuentan con órgano de control externo) y los OCEX (resto de Universidades Públicas). Para que esto se pueda realizar anualmente de forma obligatoria, sería precisa la modificación de las leyes reguladoras de estas instituciones.
- b) Que mediante modificación de la LORU, o mediante el desarrollo legislativo de esta por las CC.AA., se fijara la obligatoriedad de auditoría anual, encargada a una empresa privada, como instrumento auxiliar para el control interno y la fiscalización externa. Estas auditorías se deberían hacer con unos criterios de coordinación y una

normativa técnica establecida por los órganos de control externo, de acuerdo con las características propias de la Universidad. Además, los OCEX, a la vista de los informes de auditoría, podrían profundizar en la fiscalización de determinadas áreas, con la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la Universidad con la fiscalización de sistemas y procedimientos o con la fiscalización operativa sobre determinados programas.

Experiencia de la Sindicatura de Castilla-La Mancha en la fiscalización de la Universidad

La Sindicatura de Cuentas, desde su constitución por Ley 5/1993 de 27 de diciembre, ha fiscalizado las subvenciones recibidas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por la Universidad (UCLM), correspondientes a los ejercicios 1994 y 1995.

LOS OBJETIVOS a cubrir en dichas fiscalizaciones fueron:

- 1.- Rendición de cuentas de las subvenciones recibidas por la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM).
- 2.- Cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a las subvenciones.
- 3.- Aplicación dada a los fondos recibidos, de acuerdo con la finalidad establecida.
- 4.- Constatación de la adecuada contabilización de los ingresos.
- 5.- Estudio y valoración del control interno.

Se expone seguidamente un **RESUMEN DE LOS RESULTADOS** obtenidos en referencia a cada objetivo enumerado:

1º) Rendición de cuentas de las subvenciones recibidas por la UCLM.

El primer objetivo era que la Universidad nos rindiera cuentas. Según el art. 65 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Sindicatura, existe obligatoriedad de remisión de las cuentas y documentos justificativos de las subvenciones recibidas por la Universidad de la CC.AA. y CC.LL., dentro de los dos meses siguientes a la finalización del ejercicio.

La Universidad rindió las cuentas anteriores, tras varios requerimientos, con retrasos de 7 y 8 meses, no conteniéndose en las rendiciones la totalidad de subvenciones pretendidas.

2º) Verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para el acceso a las subvenciones.

Con carácter general la Universidad reunía los requisitos exigidos para el acceso a las subvenciones salvo en algunos casos, por los motivos siguientes :

- Falta de solicitud.
- Falta de memoria descriptiva de la actividad que se pretendía realizar.
- No ser posible beneficiario en los términos de las órdenes de convocatorias (asociación de mujeres, organización de consumidores y usuarios, o perseguir un objetivo no contemplado en las bases). Recuérdese que obtener una subvención sin reunir las con-

diciones requeridas para ello es un motivo de reintegro.

3º) Aplicación dada a los fondos de acuerdo a la finalidad establecida y análisis de la justificación presentada.

Los justificantes exigidos en las convocatorias y convenios fueron presentados, en su mayoría, aunque con incumplimiento de los plazos establecidos. Además, en ocasiones, tras haber recibido las subvenciones no se rinden las correspondientes memorias descriptivas de las actuaciones realizadas, gastos ocasionados y objetivos conseguidos.

Se observan algunas aplicaciones de fondos a finalidades distintas de las subvencionadas o convenidas. Igualmente algunos fondos no han sido aplicados a finalidad alguna. En estos casos la Sindicatura indica que procedería el reintegro de los fondos no utilizados o empleados en finalidades ajenas al objeto de la subvención, siendo lo habitual que las Consejerías tramiten los correspondientes expedientes de reintegro.

En ocasiones se ha detectado que el coste de la actividad subvencionada era inferior al montante de ingresos recibidos para la realización de la actividad. Dado que, tanto en el Decreto 2/1991 de Régimen General de Concesión de Subvenciones, como en la Ley 6/1997, de Hacienda de Castilla-La Mancha se establece que *"El importe de las subvenciones reguladas en la presente Ley/Decreto en ningún caso podrá ser de tal cuantía que aisladamente o en concurrencia con subvenciones de otras administraciones públicas, o de otros entes públicos o privados, nacionales o internacionales, supe-*

re el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario", "en el supuesto anterior procederá el reintegro del exceso obtenido sobre el coste de la actividad desarrollada". En estos casos la Sindicatura indica en su informe que procedería el reintegro.

En referencia al reintegro de subvenciones y ayudas públicas, según lo dispuesto en la Ley 6/97, de Hacienda de Castilla-La Mancha, junto a la cantidad a reintegrar debe exigirse el interés de demora desde el momento del pago de la subvención. Igualmente es importante señalar que en la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha se recogen como infracciones administrativas en materia de subvenciones y ayudas públicas, las siguientes conductas, cuando en ellas intervenga dolo, culpa o simple negligencia:

- a) La obtención de una subvención o ayuda falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubiesen impedido o limitado.
- b) La no aplicación de las cantidades recibidas a los fines para los que la subvención fue concedida, siempre que no se haya procedido a su devolución sin previo requerimiento.
- c) El incumplimiento por razones imputables al beneficiario, de las obligaciones asumidas como consecuencia de la concesión de la subvención.
- d) La falta de justificación del empleo dado a los fondos recibidos.

Las infracciones anteriores se sancionarán mediante multa del medio al triple de la cantidad indebidamente obtenida, aplicada o no justificada.

Dichas sanciones se graduarán atendiendo en cada caso concreto a:

- a) La buena o mala fe de los sujetos.
- b) La comisión reiterada de infracciones en materia de subvenciones o ayudas.
- c) La resistencia, negativa u obstrucción a la actuación investigadora o de control de la Administración.

4) Constatación de la adecuada contabilización de los ingresos.

Se pretende verificar que la Universidad ha contabilizado el ingreso, imputándolo al presupuesto del año correspondiente y dentro del concepto que proceda.

Sorprendentemente se detectan algunos ingresos no contabilizados, así como gastos correspondientes a la utilización de la subvención sin contabilizar. Esta cuestión se desarrolla en conexión al apartado siguiente.

5) Estudio y valoración del control interno (en referencia a las subvenciones recibidas).

Bien es sabido que un sistema de control interno debe cubrir los siguientes objetivos:

- Salvaguardar los activos o recursos de la entidad.
- Otorgar fiabilidad a los registros contables.
- Garantizar el buen funcionamiento de la organización.

Estos objetivos al terreno de las subvenciones recibidas por la Universidad, se traducen en:

- Conocimiento y seguimiento de los fondos recibidos provenientes de las subvenciones.
- Verificación de la correcta contabilización del ingreso.
- Fiscalización del gasto efectuado en la realización de la actividad subvencionada.
- Control sobre el cumplimiento de las obligaciones del beneficiario: aplicación a la finalidad, documentación justificativa, plazo de justificación.

Las solicitudes de subvención llegan a la Administración de la J.C.C.M. desde distintas unidades de la Universidad: Departamentos, Facultades, Directores de Cursos, Vicerrectores, etc. Tales solicitudes de subvención no pasan por un filtro en la Universidad, con lo que no existe una unidad que conozca el total de subvenciones que se solicitan. Igualmente no existe una unidad que conozca y realice el seguimiento sobre el total de subvenciones que se han concedido a la Universidad, las obligaciones asumidas por ésta y cuales son los documentos, requisitos y plazos para su justificación.

No existe una universidad que conozca y realice el seguimiento sobre el total de subvenciones que se han concedido a la Universidad

Cada solicitante de subvención cumplimenta una ficha de tercero de la Junta de Comunidades, cumplimentando como N.I.F. el de la Universidad y como cuenta bancaria aquella de la Universidad que es gestionada por el solicitante. Al realizarse los pagos de subvenciones sobre cuentas bancarias dispersas, en ocasiones no controladas, el ingreso no se contabiliza. Seguidamente las personas con firma en la cuenta bancaria ejecutan el gasto y si no se comunica a las unidades administrativas, tal gasto no será contabilizado.

Por tanto, en estos casos, el ingreso y el gasto serán conocidos por el control interno y por la contabilidad, cuando la Sindicatura indique que una subvención fue abonada a la Universidad en una determinada cuenta y tal subvención no ha sido rendida.

Debe potenciarse el sistema de control interno, de manera que se garantice:

- La rendición de las cuentas de las subvenciones en plazo.
- La adecuada contabilización de los ingresos.
- El cumplimiento de las obligaciones del beneficiario, la aplicación de los fondos recibidos a la finalidad establecida, la rendición de la oportuna documentación justificativa y el cumplimiento de los plazos de actuación y justificación.

La fiscalización externa de la UCLM en el futuro

En las CCAA con OCEX, son estos quienes realizan la fiscalización externa de las Universidades

transferidas a sus respectivas Comunidades Autónomas. De la lectura del art. 29.2 de la Ley de Funcionamiento del TC puede interpretarse que deben ser tales órganos los que examinen, comprueben y censuren todas las cuentas del Ente Autónomo, incluidas las de la propia Universidad.

Por RD 324/1996, de 23 de febrero, se traspasaron las funciones y los servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de Universidades. Por tanto, a partir de ese momento compete a la Sindicatura de Cuentas la fiscalización externa de la gestión económico-financiera y contable de la UCLM, y a partir del ejercicio 1996 será realizada por esta institución, cuestión que así ha sido acordada con el TC..

De otro lado, existe competencia de la Sindicatura para la fiscalización de las subvenciones concedidas por la CCAA a la Universidad. Dado el peso de estas subvenciones sobre el conjunto de ingresos de la Universidad, desde la transferencia de esta a la CCAA, su fiscalización comporta la necesidad de fiscalizar la totalidad de los gastos universitarios, dada la imposibilidad de separar qué gasto es financiado por las subvenciones y qué parte lo es por los ingresos propios. Existiría por tanto duplicidad en la actuación si acudieran a fiscalizar la Universidad tanto el Tribunal de Cuentas como la Sindicatura.

En base a la experiencia adquirida, entiendo que resulta necesario establecer en las futuras fiscalizaciones de la UCLM un área de trabajo específica para las subvenciones recibidas de la JCCM. ■