



III Congreso de EURORAI celebrado en Estrasburgo:

AUDITORIA OPERATIVA / EFICACIA DEL CONTROL

Edgar Thinnes

Técnico de relaciones institucionales y Gerente de EURORAI
Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana

Con motivo de su tercer Congreso trienal celebrado en noviembre de 1998, la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI) acogió en Estrasburgo a 255 participantes, procedentes de 42 países en representación de, entre otras, 77 instituciones regionales de control. En este contexto conviene recordar que EURORAI fue creada en 1992 en la ciudad de Manchester por iniciativa de órganos regionales de control, en su mayoría españoles, y que la sede de la asociación se encuentra en Valencia. La delegación española presente en Estrasburgo contó con 26 participantes procedentes de los 8 órganos autonómicos de control, quienes participaron activamente en los trabajos. En esta ocasión: los organizadores franceses y la Secretaría General de EURORAI desarrollaron los contactos ya establecidos con

los órganos de control de Europa Central y del Este, que contaron con una representación de 15 países;

- se destacó la aportación al Estado de Derecho de las instituciones fiscalizadoras;
- en las mesas redondas organizadas se establecieron comparaciones metodológicas a nivel internacional;

Los representantes de varias organizaciones internacionales (Banco Mundial, Consejo de Europa, Tribunal de Cuentas y Comisión de la Unión Europea, OCDE) hicieron especial mención sobre las perspectivas del control de las cuentas y de la gestión, sobre todo, lo que esperan de este control las entidades regionales y locales;

- el tema de la lucha contra la corrupción fue tratado en una sesión a puerta cerrada.

Con la participación de órganos de control de 23 países y con ob-

servadores de otros 19, EURORAI ha alcanzado su madurez. El número de países europeos presentes se ha triplicado en sólo tres congresos trienales. Estuvieron representados 77 órganos regionales de control de 15 países (52 presidentes y otras 90 personas), además de 17 entidades fiscalizadoras superiores del mismo número de países (4 presidentes y otras 26 personas). Asimismo participaron en el evento representantes de regiones, corporaciones locales, de la Administración del Estado así como de organizaciones internacionales, y un grupo constituido por 32 funcionarios en periodo de prácticas en Francia, entre ellos varios directores de ministerios.

La mitad de los Estados europeos no cuentan con órganos regionales de control externo. Esto es debido generalmente al reducido número de entidades territoriales con que cuentan, así como a una descentralización poco fomentada.

La necesidad de un control a posteriori, externo, de las finanzas locales, no es menos indispensable en estos Estados: la presencia en el Congreso de 17 instituciones nacionales, responsables de la fiscalización de las finanzas del sector público local, demuestra la utilidad de un diálogo abierto entre los órganos regionales y nacionales.

Europa Central y Europa del Este

La principal originalidad del Congreso fue la presencia de 39 representantes procedentes de 15 países de Europa Central y del Este, entre ellos varios candidatos a entrar en la Unión Europea. El evento fue ocasión para descubrir la existencia de órganos regionales en países como la Federación de Rusia, Polonia, o Eslovaquia. Por este motivo la Comisión de la Unión Europea así como algunos ministerios y organismos franceses han contribuido a la financiación del Congreso.

Los participantes de estos países no ocultaron las dificultades que sus órganos, a veces, deben superar en unos Estados democrá-

ticos todavía jóvenes. Algunos de estos participantes destacaron especialmente la amplitud de estas dificultades en una sesión a puerta cerrada sobre las relaciones entre instituciones regionales de control y la lucha contra la corrupción. La OCDE (programa SIGMA: Apoyo a la Mejora de la Dirección y Gestión en los Países de Europa Central y del Este) tiene previsto confiar a EURORAI la organización, durante 1999, de un primer seminario que estará dirigido a responsables políticos y administrativos de países de Europa Central y del Este, siendo un miembro español de EURORAI, la Sindicatura de Comptes de Catalunya, el responsable del contenido del programa.

Estado de derecho

En repetidas ocasiones se habló sobre el necesario desarrollo del Estado de Derecho. El Sr. Bernard Levallois, Presidente de la Cámara Regional de Cuentas de Alsacia y Presidente suplente de EURORAI, recordó que Estrasburgo había sido elegido como lugar donde celebrar el Congreso, en especial, dada la dimensión europea de esta ciudad al ser la sede del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Varios ponentes, los Sres. Daniel Tarschys, Secretario General del Consejo de Europa, y Pierre Joxe, Primer Presidente del Tribunal de Cuentas francés y Presidente del Consejo Superior de las cámaras regionales de cuentas francesas, subrayaron que los instrumentos jurídicos desarrollados por el Consejo de Europa desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de las libertades y fomento del Estado de Derecho, siendo prueba de ello el reciente reforzamiento de las competencias del Tribunal Europeo de Derechos Humana-

nos. Se señaló que la Convención Europea de Derechos Humanos no ha sido ajena a la introducción, por parte de la ley francesa, de la audiencia pública en las cámaras regionales de cuentas, con la finalidad de poder dar una mayor garantía del contable (contador) público sometido a jurisdicción. Los representantes de EURORAI que intervinieron en el Congreso destacaron que su Organización se basa en el mismo respeto a la libertad, al reconocimiento de las diferencias y particularidades, con el objetivo de impulsar no un modelo único de control, sino un mejor conocimiento mutuo de las "mejores prácticas". Los trabajos confirmaron hasta qué punto son diferentes las culturas, en especial las contables, de los países y regiones representados. COMPARACIONES METODOLÓGICAS TOMANDO COMO BASE CASOS CONCRETOS DE FISCALIZACIÓN

Para la primera de las mesas redondas, todas ellas plenarias, se eligió el tema del control del sector del agua y de los servicios de saneamiento y depuración para establecer comparaciones metodológicas. Se presentaron cuatro ponencias, todas ellas fundadas sobre un mismo esquema, con el objetivo de explicar el marco y contenido del control de la gestión de los servicios de saneamiento y depuración de aguas en Alemania, Austria, España y Francia. D. Miguel Angel Cabezas de Herrera Pérez, Síndico de Cuentas de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, expuso la experiencia de la fiscalización, por parte del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, de las cuentas y de la gestión del Consorcio de Aguas del Gran Bilbao. El área elegida –un servicio público de carácter industrial y comercial– presentaba la ventaja de prestarse a



La principal originalidad del Congreso fue la presencia de 39 representantes procedentes de 15 países de Europa Central y del Este, entre ellos varios candidatos a entrar en la Unión Europea.



consideraciones no sólo sobre el control de la regularidad de la gestión, sino también sobre el control de la calidad del mismo. El inconveniente que presentaba era que, en caso de privatización, como ocurre en Gran Bretaña, este sector de actividad no se encuentra dentro del ámbito de competencia de los órganos regionales de control o de sus homólogos.

Según opinión del Sr. Christian Descheemaeker, presidente del comité de coordinación Tribunal de Cuentas / cámaras regionales de cuentas francesas, quien tomó parte en el proyecto y preparación de la mesa redonda, "cualquiera que sea el grado de preparación de una presentación comparativa de estas características, la homogeneidad de las ponencias no puede garantizarse por completo. Por otro lado, el obstáculo del idioma sigue estando ahí, ya que algunos intérpretes no dudaron a la hora de simplificar, con éxito desigual, los propósitos de los ponentes. (...) Sin embargo, las reacciones demostraron que no se debería prestar demasiada atención a estas observaciones, puesto que la mesa redonda logró su objetivo: permitir entender mejor la manera de trabajar de los homólogos de otros órganos regionales de control. Entre el enfoque francés y alemán las similitudes son considerables, algo que en realidad no es de extrañar, incluso siendo muy diferentes los ejemplos elegidos en cuanto a la población abastecida:

4 millones de habitantes en el caso francés – el consorcio de aguas de Ile-de-France

80.000 habitantes en el caso alemán –un consorcio intercomunal de Sajonia”.

Con respecto al debate que tuvo lugar una vez presentadas todas las

ponencias, se subrayaron en especial las tres analogías más significativas:

Se manifestaron las mismas preocupaciones, en cuanto se habló de la finalidad de los controles: controlar la eficacia, así como la regularidad.

Se pudo comprobar que en toda Europa existen dificultades de la misma naturaleza a la hora de obtener todos los elementos necesarios para realizar el control de la eficacia, para que las estadísticas y los datos de referencia permitan establecer comparaciones y una evaluación en función de las tres "E" (economía, eficiencia, eficacia). Se observó que los órganos regionales de control de los Estados europeos se encontrarán cada vez más con las mismas empresas multinacionales prestatarias de los servicios de producción, distribución, saneamiento y depuración de aguas de un país a otro, lo que significa también que estas mismas empresas tienden a ofrecer las mismas prestaciones de un extremo de Europa a otro.

En cuanto a los resultados de los controles, la gravedad de las críticas en lo que concierne a la ges-

ción, resumidas con ocasión del Congreso, muestran el alcance de las rectificaciones a que el control conduce –a veces- o debería conducir.

Dado que los expertos en la materia siempre quieren saber más, el Sr. Descheemaeker formuló las siguientes preguntas al final de su síntesis de la mesa redonda: "¿Cómo ha llegado el Tribunal de Cuentas de Sajonia a manifestar una evaluación argumentada sobre las soluciones técnicas alternativas a la elegida por el consorcio intercomunal fiscalizado? ¿Por qué el Tribunal de Cuentas de Estiria se limita, al parecer, a un control de la regularidad de los contratos firmados para mejorar una red de distribución de agua, ámbito donde advierte serios riesgos de corrupción? ¿Qué rectificaciones se consiguieron en realidad como consecuencia de las graves críticas formuladas tanto por parte del órgano austríaco como por parte del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas con motivo de su fiscalización del Consorcio de Aguas del Gran Bilbao?" Estas cuestiones son prueba de que el debate queda todavía abierto y son asimismo testimonio de que los órganos de control deben ampliar sus intercambios europeos para poder aprender los unos de los otros y al mismo tiempo poder modernizar de forma continuada sus enfoques, métodos, instrumentos, etc.

El control y las expectativas de las entidades locales

La segunda mesa redonda, dedicada a las expectativas de las entidades locales, llegó a las siguientes conclusiones:

La confianza y la transparencia son prioritarias: el auditor no es ni

En toda Europa existen dificultades de la misma naturaleza a la hora de obtener todos los elementos necesarios para realizar el control de la eficacia

amigo ni enemigo, sino más bien interlocutor. Se trata del respeto a la libre gestión de las entidades. Responde en la medida de lo posible a la preocupación por la seguridad jurídica por parte de las entidades.

Existen divergencias en cuanto a la posibilidad de que los órganos de control presten asesoramiento a priori: no hay una solución uniforme. La jurisprudencia europea prohíbe, incluso a aquellas instituciones que tengan una naturaleza jurisdiccional, ser al mismo tiempo juez y, a través del asesoramiento, parte. Pero el asesoramiento prestado a las entidades locales, ante la inseguridad jurídica que éstas experimentan muchas veces, parece insuficiente, al igual que su control interno de gestión.

Los representantes electos desean que no se les desanime, que no se obstaculice su capacidad de iniciativa; por el contrario, que las observaciones y recomendaciones de los órganos de control aporten una ayuda a la evolución de los métodos de gestión que utilizan.

El Sr. Roberto Fasino, representante del Consejo de Europa, quien contribuye con publicaciones y recomendaciones en materia de gestión de las entidades descentralizadas, también habló de una "cooperación con los ciudadanos", subrayando la aportación de los órganos regionales de control al debate democrático y a la transparencia de la gestión a nivel local. A este respecto podemos mencionar una parte del discurso de clausura del Sr. Alain Gillette, conseiller maître en el Tribunal de Cuentas francés, presidente de la cámara regional de cuentas de Languedoc-Roussillon y presidente de EURORAI desde noviembre de 1998: " Su observación nos hace reflexionar en un momen-

Existen divergencias en cuanto a la posibilidad de que los órganos de control presten asesoramiento a priori

to en que las consecuencias sociales de crisis económicas cada vez más acentuadas vuelven a ser, una vez más, terribles. Las soluciones son inciertas, las expectativas de los ciudadanos son otro tanto más exigentes. Estas crisis repercuten en los recursos de las entidades locales. En el caso de algunos de los países representados en este Congreso, los recursos de estas entidades no pueden remediar estas situaciones. Los ministros de economía y finanzas de la Unión Europea propusieron anteayer lo siguiente: "un diálogo más estrecho entre las políticas presupuestarias, monetarias, sociales, salariales y medioambientales". Algo sobre lo que deberíamos reflexionar.

Nosotros nos encontramos, modestamente, en el nivel regional y local, como garantía de la ejecución de estas políticas. Nuestras instituciones podrían limitarse a un simple control de la regularidad de las cuentas. Aquí, no corremos grandes riesgos. Esto ayuda al desarrollo de una ética de responsabilidad, tanto para las autoridades decisorias como para los contables. Pero las expectativas van más allá: por ejemplo, nuestros colegas británicos dedicaron un seminario de EURORAI al control de «performance», de las tres "E": Economía, Eficiencia, Eficacia.

La atribución de un reciente premio Nobel subraya hasta qué punto la determinación de las políticas económicas, y por tanto, también el control de «performance» de la gestión pública de éstas no se limi-

ta a los datos financieros. Una gestión más eficiente requiere igualmente unas normas y, por tanto, unos controles plurales: no sólo del ámbito económico o administrativo, sino también respecto a preocupaciones sociales, deontológicas, y de otras formas de regulación de nuestras sociedades. Ante las expectativas en este ámbito, la evaluación de las políticas públicas se desarrollará bien aparte de nosotros, con el riesgo de que se convierta en preeminente, o bien considerando nuestra propia actuación".

El control regional de los fondos europeos

La tercera mesa redonda estuvo dedicada al control de los fondos europeos, con la representación del Tribunal de Cuentas Europeo. En dicha mesa redonda se resaltaron los avances conseguidos en este campo, así como los métodos de concertación existentes entre los diferentes ámbitos de competencia: institución europea, "agentes de enlace" entre el Tribunal de Cuentas Europeo y los tribunales de cuentas nacionales, otras instancias de coordinación de los controles, órganos regionales.

El Sr. Jean-Pierre Bonin, responsable de los asuntos europeos en el Tribunal de Cuentas francés, tomó parte en estos trabajos. Su síntesis es la siguiente:

"Los fondos europeos a los que se refirió en este debate fueron bá-



sicamente los fondos estructurales (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Orientación -FEOGA-O, Fondo Social Europeo -FSE, Fondo Europeo de Desarrollo Regional -FEDER, e Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca -IFOP).

Hubo unanimidad por parte de los participantes, sin importar su procedencia geográfica, al lamentar la extrema complejidad de los procedimientos de asignación y de contabilización de los créditos, algo que no facilita las operaciones de control. Asimismo observaron que, si el principio de adicionalidad tiene como efecto permitir controles múltiples y, por tanto, redundantes (tribunal de cuentas europeo o nacional, órgano regional ...) sobre una misma operación, algunas otras operaciones están prácticamente fuera del alcance por los límites de competencia de ciertas instancias de control. El caso de Francia en este contexto es casi caricaturesco. La incorporación de créditos de fondos estructurales a través de fondos de ayuda, a partidas del presupuesto a veces dotadas también por el presupuesto propiamente nacional, conduce a menudo a perder de vista la procedencia de los créditos, y consecuentemente, de los imperativos reglamentarios vinculados a ello. Sin embargo, el aumento de operaciones, el número elevado de instancias financieras que intervienen, así como el número de beneficiarios finales tiene como efecto obstaculizar el control y, a veces, impedirlo. Si a esto añadimos que la contabilización es plurianual, cuando el marco presupuestario es anual, no sorprenden las lagunas que en ocasiones son detectadas en el ámbito nacional. Lo único que

tranquiliza es saber que Francia no está sola en este caso...".

El control de los fondos europeos ofrece, por consiguiente, un ejemplo contundente de las dificultades de un enfoque integrado. De ahí el doble llamamiento del Sr. Helder Faria-Vegas, Administrador principal en el Tribunal de Cuentas Europeo, a "estrechar los vínculos entre el Tribunal de Cuentas Europeo y los órganos regionales, y a generalizar unos métodos de control sistemáticos, únicos capaces de hacer frente a unos recursos limitados".

La lucha contra la corrupción

Después de la primera jornada plenaria, se dedicó una sesión a puerta cerrada a las relaciones entre los órganos regionales de control y la lucha contra la corrupción, con una aportación, entre otros, del Sr. Ferran Termes i Anglès, Síndic Major de la Sindicatura de Comptes de Catalunya.

En Francia, la contabilidad pública se basa en dos grandes principios: la separación institucional entre el ordenador de pagos (autoridad administrativa que autoriza el gasto y ordena el pago) y el contador público (el único habilitado para manejar fondos públicos, es decir, para recaudar ingresos y pagar gastos), por una parte, y la responsabilidad personal y pecuniaria de los contadores públicos, por otra parte. Así pues, el sistema francés se caracteriza por la existencia de un cuerpo nacional de contadores públicos del Estado que trabajan para las entidades regionales, departamentales y locales. Estos responden, con sus propios fondos, de

la regularidad de las operaciones que están a su cargo. Por consiguiente, se les puede obligar a reembolsar las cantidades que hayan abonado incorrectamente o que no hayan recaudado. Esta responsabilidad pecuniaria y personal no puede ser reclamada por los responsables de las administraciones de las que llevan las cuentas. Una institución de control independiente, la Cámara Regional de Cuentas, está habilitada para fallar sobre la regularidad de las operaciones financieras y la responsabilidad que de ello resulte para el contador.

El Consorcio de Aguas del Gran Bilbao tiene naturaleza de Entidad de la Administración Local. Agrupaba a 37 ayuntamientos en 1994. Su producción anual sobrepasa los 100.000 Hm³, abasteciendo a más de un millón de usuarios. Su presupuesto para 1992 ascendía a 12.850 millones de pesetas. Los principales servicios prestados por el Consorcio a los ayuntamientos miembros y asociados son:

- suministro de agua a la red secundaria municipal
- tratamiento de las aguas residuales procedentes de las redes de alcantarillado municipal
- gestión de cobro a los abonados de los recibos generados por el abastecimiento desde las redes secundarias municipales y de otros ingresos de titularidad municipal.

Según el cual los fondos europeos sólo pueden utilizarse como complemento de créditos de origen "doméstico" (nacionales, departamentales, municipales, y privados) ■