

## **II CONGRESO NACIONAL DE AUDITORIA EN EL SECTOR PÚBLICO**

### ***¿Se cumplen las recomendaciones de los informes de fiscalización?***

*(ESQUEMA-RESUMEN DE LA PONENCIA)*

**Rafael Vicente Queralt**  
**Síndic Major**  
**Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana**

**Sevilla, 30 de marzo de 2006**

## **ESQUEMA**

### **I. INTRODUCCIÓN**

### **II. LAS RECOMENDACIONES DE LOS INFORMES DE FISCALIZACIÓN**

1. Normativa en el ámbito de la Comunidad Valenciana
2. Clases
3. Planificación
4. Formulación de las recomendaciones

### **III. SISTEMAS PARA EL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES**

1. ¿Informes generales o individuales?
2. Una experiencia en marcha: el seguimiento específico a través de los informes anuales del sector autonómico

### **IV. UNA EXIGENCIA/RECOMENDACIÓN BÁSICA: LA RENDICIÓN DE CUENTAS. ESPECIAL REFERENCIA A LAS EELL**

1. La evolución de la rendición de cuentas por las Entidades Locales de la Comunidad Valenciana
2. El seguimiento a través de un informe especial

### **V. ¿PODEMOS HABLAR DE RESULTADOS EFECTIVOS?**

1. Respecto del seguimiento de recomendaciones de las cuentas de la administración autonómica objeto de fiscalizaciones anuales
2. El seguimiento de recomendaciones respecto de la rendición de cuentas de las EELL
3. Resultados estimados del seguimiento de las recomendaciones
4. Principales recomendaciones aceptadas

### **VI. CONCLUSIÓN A MODO DE RESPUESTA**

1. Resumen del cumplimiento de las recomendaciones de los informes de fiscalización
2. Medidas para mejorar el resultado
3. Consideración final

## RESUMEN

### I. INTRODUCCIÓN

Debemos tomar como punto de partida la naturaleza de los informes de fiscalización como:

- Documento técnico elaborado por auditores.
- Dictamen que recoge el juicio crítico del órgano de control externo sobre la adecuación de la actividad económico-financiera y presupuestaria a determinadas reglas.
- Instrumento con la finalidad de asesorar e informar al parlamento y de contribuir a la mejora de las prácticas de gestión=RECOMENDACIONES.

Una de las principales finalidades de las fiscalizaciones que realizan los Órganos de Control Externo es contribuir a la mejora de las prácticas de gestión de las entidades del sector público, en nuestro caso, el valenciano. Estos informes<sup>1</sup> no son un fin en sí mismos sino un medio para contribuir a mejorar la gestión del sector público valenciano. Para ello redactamos nuestras conclusiones y nuestras recomendaciones dirigidas a los gestores.

En ese sentido las recomendaciones son uno de los aspectos más esenciales que se deben transmitir a los destinatarios (que son los responsables de su implantación) de los informes de fiscalización, de ahí la importancia que tiene hacerles llegar su contenido de forma clara y nítida.

Pero el beneficio del trabajo de fiscalización no está sólo en las recomendaciones efectuadas, sino en su aplicación eficaz, es decir, en realizar un seguimiento activo de su implantación.

A partir de este planteamiento inicial se formulan una serie de cuestiones y preguntas cuyas respuestas pretenden presentar, aunque sea someramente, la situación actual de esta materia.

### II. LAS RECOMENDACIONES DE LOS INFORMES DE FISCALIZACIÓN

#### 1. Normativa en el ámbito de la Comunidad Valenciana

El artículo 11 de la Ley 6/1985 de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes establece, de forma análoga a lo que establecen con otras leyes de los demás OCEX, determina:

Uno. En el ejercicio de su función fiscalizadora la Sindicatura de Comptes propondrá las **medidas que considere deben de adoptarse** para la mejor gestión económico-administrativa del sector público valenciano, así como aquellas más idóneas para lograr un más eficaz control del mismo.

Dos. La Sindicatura de Comptes comunicará, a los organismos controlados, el resultado del mismo, estando éstos obligados, dentro de los plazos concedidos, a responder, poniendo en conocimiento de

---

<sup>1</sup> En línea con la Declaración de Lima.

la Sindicatura de Comptes las medidas adoptadas en base a las verificaciones de control efectuadas.

Tres. La Sindicatura de Comptes **informará a les Corts Valencianes** del grado de cumplimiento de sus actuaciones de control por parte de los organismos controlados.

## 2. Clases

De los principios y normas de auditoría pública, se desprenden dos clases de recomendaciones:

### a) Recomendaciones en general

El órgano auditor, suele disponer, de una valiosa información sobre la entidad auditada, y está en condiciones de señalar como recomendaciones, medidas concretas que, con carácter general, mejoren sus actividades.

### b) Recomendaciones para la mejora de procedimientos de control interno

Además, el órgano auditor debe llevar a cabo una revisión y evaluación de los procedimientos de control interno, con el fin de establecer el alcance y mayor efectividad de las técnicas de auditoría externa.

## 3. Planificación

Dos son los mecanismos para planificar el seguimiento de las recomendaciones, uno previo y de carácter general y otro, desarrollo del anterior y más concreto.

### a- Plan trienal 2005-2007

| <b>PRIMER OBJETIVO ESTRATÉGICO</b>          | <b>Mantener y mejorar la confianza depositada en los estados financieros de las entidades públicas de la Comunidad Valenciana</b> |
|---|---|
| Área de actuación                           | Objetivo detallado  |
| Fiscalización del sector público valenciano | 1.1 Fomentar la rendición de cuentas anuales de calidad<br>1.2 Racionalizar las auditorías de regularidad                         |

Con objeto de facilitar la adopción de medidas que permitan solucionar las incidencias puestas de manifiesto en las conclusiones de todos nuestros informes, tanto relativas a aspectos financieros como de cumplimiento de legalidad, y así contribuir a alcanzar el objetivo establecido, se enviará el informe definitivo al máximo responsable de la entidad con un requerimiento ("carta") en el que se le señalen las medidas para la mejora de la gestión de los fondos públicos.

## **b- Programas anuales de actuación**

En cumplimiento del artículo 11.2 de la Ley de Sindicatura de Comptes, tal como está contemplado dentro de los objetivos 1.1 y 2.4 del Plan Trienal, se comunicará a los organismos controlados el resultado del mismo mediante el envío de un escrito, al que se adjuntará el informe, solicitando que comunique las medidas adoptadas o por adoptar “en base a las verificaciones de control efectuadas” tendentes a subsanar las incidencias señaladas en los informes de fiscalización.

En los trabajos de fiscalización se hará un seguimiento de estas cuestiones, en el que se resumirá cuál ha sido el grado de aceptación de las recomendaciones durante los últimos años y las salvedades subsanadas en el mismo periodo.

Es lo que se ha dado en llamar a nuestro ámbito de actuación, como “seguimiento de las recomendaciones a la carta”, por su carácter individualizado y particular para cada gestor, tal como veremos más adelante.

### **4. Formulación de las recomendaciones**

El primer paso para que las recomendaciones sean efectivas y puedan ser asumidas y adoptadas por los gestores públicos es su correcta formulación en la forma y en el fondo.

Las recomendaciones, en términos generales, deben ser convincentes, relevantes y estar orientadas a su implantación. Para ello deben seguirse una serie de criterios orientativos<sup>2</sup> para su adecuada formulación:

- Claras y concretas.
- Relevantes.
- Convincentes en el fondo.
- Formuladas de manera positiva y constructiva.
- Coherentes.
- Es deseable que sean asumidas por los gestores públicos durante todo el proceso de elaboración del informe, desde el trabajo de campo, pasando por la fase de alegaciones, hasta su aprobación definitiva, asegurando así, en la medida de lo posible, su adopción futura.

## **III. SISTEMAS PARA EL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES**

### **1. ¿Informes generales o individuales?**

Ante esta pregunta, caben dos respuestas o formas de seguimiento de las recomendaciones:

---

<sup>2</sup> Ver artículo de Luís Ordoqui en Auditoría Pública nº 21

- A través de Informes generales anuales

En el caso de fiscalizaciones recurrentes, que son la mayoría de las que realizamos, el seguimiento de recomendaciones formuladas a una entidad en informes anteriores, es uno de los objetivos a reflejar en las memorias de planificación de los trabajos y en el propio informe, dando cuenta de las recomendaciones implantadas y de las pendientes de implantación como uno más de los puntos esenciales de la revisión de la entidad.

- A través de informes individuales

Este seguimiento periódico, sin embargo, no será posible en la fiscalización de entidades que no se realice de forma periódica. En estos casos existe el riesgo de que las recomendaciones formuladas en su día, con el paso del tiempo queden en el olvido. Por ello, sería conveniente, cuando no necesario efectuar periódicamente informes puntuales y específicos sobre el seguimiento de estas recomendaciones en los que se haga un balance del estado de aplicación de las mismas. Pero esta última circunstancia depende de lo que establezcan los planes anuales de actuación aprobados. Este sistema es el que vienen utilizando con carácter periódico la mayoría de los OCEX.

A lo largo de mi intervención me centraré en tratar la primera de las alternativas, es decir, el análisis anual y recurrente de las recomendaciones en los informes de carácter general.

Partiendo de los informes anuales de fiscalización y, a través de su contenido, se hace, a continuación, una referencia a este sistema de seguimiento de las recomendaciones:

## **2. Una experiencia en marcha: el seguimiento específico a través de los informes anuales del sector autonómico**

Los informes de la Sindicatura incluyen un apartado en el que se recogen las recomendaciones consideradas más relevantes para la mejora de determinados aspectos procedimentales, de la gestión o de los sistemas de control interno, que han surgido en la realización de las distintas fiscalizaciones.

Con carácter general y a partir de uno de los informes de fiscalización en que se empieza a recoger los resultados de estas actuaciones, el procedimiento sería el siguiente:

- Se solicita a los responsables de los distintos entes integrantes de la Generalitat que informen de las medidas correctoras adoptadas para subsanar las deficiencias señaladas en los informes de fiscalización del ejercicio anterior y de la aplicación de las recomendaciones efectuadas.
- De acuerdo con la normativa indicada y con el Programa Anual de Actuación, las respuestas recibidas sobre la adopción de estas recomendaciones, son objeto de análisis y seguimiento en las respectivas y sucesivas fiscalizaciones.

En resumen:

- Remisión de escrito o “carta” a la que se ha hecho referencia, a cada gestor, solicitando el grado de aceptación de las recomendaciones.

- Recibida la respuesta procede el análisis por el equipo auditor.
- Finalmente procede su incorporación en el apartado final “Recomendaciones”, de los Informes anuales de fiscalización para su seguimiento sucesivo en los informes posteriores.

Hay que insistir: en la tramitación general de los informes, hay dos momentos claves para tratar las recomendaciones:

- Al comentar el proyecto de informe con los respectivos gestores.
- En el trámite de alegaciones.

Tras la aprobación de los informes de fiscalización, se inicia el proceso de seguimiento e implantación de las recomendaciones, a través de los informes sucesivos posteriores.

#### **IV. UNA EXIGENCIA/RECOMENDACIÓN BÁSICA: LA RENDICIÓN DE CUENTAS. ESPECIAL REFERENCIA A LAS EELL**

De los informes sobre la rendición de cuentas de las entidades locales que anualmente se lleva a cabo, se deduce sistemáticamente una recomendación básica consistente en la necesidad y obligación de rendir cuentas de los fondos públicos por parte de las entidades locales y de sus organismos dependientes. El primer objetivo de estos informes consiste en determinar aquellos ayuntamientos y demás entidades locales que han rendido sus cuentas y cuales no lo han hecho en el plazo predeterminado.

¿Cuáles podrían ser las causas de la no rendición de cuentas?

- Ausencia de sanciones efectivas en caso de incumplimiento. Es el Tribunal de Cuentas el único competente para su imposición, previa la tramitación correspondiente.
- Complejidad de las cuentas y de la documentación a presentar.
- Formación insuficiente de quienes deberían elaborarlas.
- Plazo excesivo para presentar las cuentas.

#### **1. La evolución de la rendición de cuentas por las Entidades Locales de la Comunidad Valenciana, en los últimos años es la siguiente:**

| <b>Ejercicio</b> | <b>Total Municipios</b> | <b>Rinden cuentas</b> | <b>No rinden cuentas</b> | <b>No rinden las cuentas. En % población sobre la total de la C.V.</b> |
|------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------------|--|
| 1997             | 541                     | 443                   | 98                       | 18%  |
| 1998             | 541                     | 441                   | 100                      | 18%  |
| 1999             | 541                     | 432                   | 109                      | 20%  |
| 2000             | 541                     | 404                   | 137                      | 25%  |
| 2001             | 541                     | 436                   | 105                      | 19%  |
| 2002             | 541                     | 436                   | 105                      | 19%  |
| 2003             | 542                     | 481                   | 61                       | 11%  |
| 2004             | <b>542</b>              | <b>488</b>            | <b>54</b>                | <b>9%</b>  |

**Porcentaje de población: 99%**  
**Porcentaje de recursos: 99,5%**

(\* Fuente: Informe Cuenta General Entidades Locales 2003

Tres conclusiones:

2. Se trata de entidades de menor número de habitantes y escasa capacidad económica y de gestión.
3. Por ello, será fundamental la ayuda y asistencia de las Diputaciones Provinciales.
4. Las medidas que se están adoptando mejoran sustancialmente la consecución de la finalidad principal: la rendición de cuentas.

## 2. El seguimiento a través de un informe especial

Tal como se ha indicado, también puede llevarse a cabo este seguimiento mediante la redacción de informes generales, en este caso, sobre un determinado número de entidades locales que no hayan rendido sus cuentas en los últimos ejercicios. Así se ha hecho en la Comunidad Valenciana con once ayuntamientos que no remitieron ninguna cuenta a la Sindicatura.

El trabajo realizado ha consistido en:

- Cumplimiento de un cuestionario previo.
- Visita a cada Ayuntamiento.
- Revisión del área de tesorería.

Del informe inicial y del informe posterior del seguimiento de aquellas recomendaciones se desprende el siguiente resultado:

| <b>PERIODO 1999 - 2004</b>               |   |  |                  |                              |
|--|---|--|------------------|------------------------------|
| <b>Número de ayuntamientos revisados</b> | <b>Cuentas pendientes de remitir en el informe inicial (22-12-2003)</b> | <b>Remitidas hasta el informe definitivo</b> |                  | <b>Pendientes (22-02-06)</b> |
|  |   | <b>Completas</b>                             | <b>Parciales</b> |                              |
| 11                                       | 11  | 6  | 4                | 1                            |

Este informe siguió una tramitación parlamentaria con la consiguiente repercusión en los medios de comunicación y su efectividad ha sido del 91%, lo cual se considera razonablemente satisfactorio.

## V. ¿PODEMOS HABLAR DE RESULTADOS EFECTIVOS?

Para contestar a esta pregunta partimos de los siguientes datos:

1. **Respecto del seguimiento de recomendaciones de las cuentas de la administración autonómica objeto de fiscalizaciones anuales, el cuadro siguiente recoge la evolución en el último año:**

|                             | Total de requerimientos | Respuestas recibidas | Respuestas pendientes | Efectividad  |
|-----------------------------|-------------------------|----------------------|-----------------------|--------------|
| Cuenta de la Administración | 1                       | 1                    | 0                     | 100,0%       |
| Programas Sanidad           | 1                       | 1                    | 0                     | 100,0%       |
| Entidades autónomas         | 5                       | 4                    | 1                     | 80,0%        |
| Empresas públicas           | 24                      | 19                   | 5                     | 79,1%        |
| Fundaciones públicas        | 15                      | 10                   | 5                     | 66,6%        |
| Cámaras de comercio         | 6                       | 5                    | 1                     | 83,3%        |
| Universidades públicas      | 5                       | 3                    | 2                     | 60,0%        |
| <b>TOTAL</b>                | <b>57</b>               | <b>43</b>            | <b>14</b>             | <b>75,4%</b> |

2. **El seguimiento de recomendaciones respecto de la rendición de cuentas de las EELL en el informe anual de 2003, es el siguiente:**

| Entidad local          | Total requerimientos | Respuestas positivas recibidas | Respuestas parciales o pendientes | Efectividad  |
|------------------------|----------------------|--------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| <b>Municipios</b>      | <b>337</b>           | <b>180</b>                     | <b>157</b>                        | <b>53,4%</b> |
| Provincias             | 1                    | 1                              | 0                                 | 100,0%       |
| <b>Mancomunidades</b>  | <b>31</b>            | <b>18</b>                      | <b>13</b>                         | <b>58,1%</b> |
| Áreas metropolitanas   | 2                    | 1                              | 1                                 | 50,0%        |
| Ent. locales menores   | 3                    | 2                              | 1                                 | 66,6%        |
| Consortios             | 17                   | 5                              | 12                                | 29,4%        |
| Organismos autónomos   | 79                   | 43                             | 36                                | 54,4%        |
| Sociedades mercantiles | 28                   | 20                             | 8                                 | 71,4%        |
| <b>TOTAL</b>           | <b>498</b>           | <b>270</b>                     | <b>228</b>                        | <b>54,2%</b> |

### 3. Resultados estimados del seguimiento de las recomendaciones

Como resumen de los cuadros anteriores, se observa en el siguiente esta evolución en los sectores autonómico y local:

| Nº de requerimientos             | Nº de respuestas | Nº total de recomendaciones | % de respuestas | Nº recomendaciones objeto de seguimiento |
|----------------------------------|------------------|-----------------------------|-----------------|--|
| <b>SECTOR PUBLICO AUTONÓMICO</b> |                  |                             |                 |  |
| 57                               | 43               | 405                         | 75,4            | 305                                      |
| <b>SECTOR PÚBLICO LOCAL</b>      |                  |                             |                 |  |
| 498                              | 270              | 1.494                       | 54,2            | 810                                      |

### 4. Principales recomendaciones aceptadas

Dentro del número de recomendaciones que han sido objeto de seguimiento, se han aceptado e implantado, entre otras las siguientes:

- Aplicación del PGCP al Sector Público Autonómico.
- Se ha mejorado el control interno del gasto en los hospitales públicos.
- Se ha regulado el canon de saneamiento mediante ley autonómica.
- Se han aprobado normas internas de contratación en algunas empresas públicas.
- Se ha elaborado un plan anual de vencimiento de obligaciones y derechos para regulación de la Tesorería.
- Se ha mejorado ostensiblemente la rendición de cuentas de EELL.

## VI. CONCLUSIÓN A MODO DE RESPUESTA

1. **Resumen del cumplimiento de las recomendaciones de los informes de fiscalización se cumplen sólo relativamente, según se desprende del siguiente:**

### RESUMEN

| Nº DE REQUERIMIENTOS | Nº TOTAL DE RECOMENDACIONES | % MEDIO DE RESPUESTA | Nº DE RECOMENDACIONES OBJETO DE SEGUIMIENTO |
|----------------------|-----------------------------|----------------------|---|
| 555                  | 1.899                       | 58,70                | 1.115                                       |

**RESPUESTA:** Son objeto de seguimiento el **58,70%** de las recomendaciones formuladas.

Como punto de partida es un resultado razonable pero, si queremos que las recomendaciones sean útiles para la mejora de la gestión pública, es evidente que hay que continuar incidiendo en esta actuación.

## **2. Medidas para mejorar el resultado:**

- ✓ Intensificar el control de las entidades que no responden a los requerimientos.
- ✓ Facilitar la presentación de cuentas y documentos a través de medios telemáticos.
- ✓ Anticipar las actuaciones fiscalizadoras.
- ✓ Simplificar la documentación a remitir (cuestionarios).
- ✓ Seguimiento a través de herramientas informáticas.
- ✓ Mantener una comunicación permanente con las entidades fiscalizadas.
- ✓ Informar periódicamente del seguimiento de las recomendaciones al Parlamento Autonómico y a los Plenos Municipales.

## **3. Consideración final:**

El seguimiento de las recomendaciones, como una parte de los informes de fiscalización, abre una perspectiva cuyo alcance deberá determinar cada órgano fiscalizador.