

**Luis Muñoz Garde**

Presidente

Cámara de Comptos de Navarra/

Nafarroako Comptos Ganbera

# Tribunales de cuentas y profesionales del ámbito privado: la colaboración como clave de futuro para la fiscalización de los fondos públicos<sup>1</sup>

En el *II Congreso Nacional de Auditoría*, celebrado el pasado mes de marzo en Sevilla, tuvimos la ocasión de reflexionar sobre diferentes aspectos relacionados con el control de los fondos públicos. Uno de estos temas era la colaboración de profesionales del ámbito privado con las instituciones dedicadas a la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público. Siendo a mi entender un aspecto importante de cara a los nuevos retos de la auditoría pública, quisiera a través de estas líneas explicar la experiencia de la Cámara de Comptos al respecto y nuestra opinión acerca del futuro de esta interesante colaboración.

La Cámara de Comptos de Navarra inició esta andadura en 1995 con el objetivo de aumentar el número de fiscalizaciones en el sector local. Un sector local muy atomizado ya que nuestra comunidad, con apenas 600.000 habitantes, cuenta con más de 800 entes locales si sumamos ayuntamientos, concejos, mancomunidades, consorcios y el resto de figuras jurídicas que tanto han proliferado en los últimos tiempos.

Teniendo en cuenta los medios humanos de la institución, resultaba imposible abordar una fiscalización recurrente de los principales entes locales de Navarra, de manera que la colaboración con las empresas privadas se enmarcó en el objetivo de reforzar el control sobre los ayuntamientos. A través de un concurso público, la Cámara de Comptos empezó a contratar a empresas a las que se les encargaba el trabajo de campo y el borrador inicial del informe. Todo ello, lógicamente, siguiendo escrupulosamente la metodología de la institución y con la supervisión permanente de un auditor que, tras recibir el trabajo de la empresa, elabora el informe definitivo.

---

<sup>1</sup> Este artículo está basado en la ponencia presentada por su autor en el *II Congreso Nacional de Auditoría*, celebrado los días 30 y 31 de marzo de 2006 en Sevilla.



### 150 INFORMES EN 11 AÑOS

El primer año se subcontrataron cuatro informes, cifra que aumentó a seis en 1996 y a ocho en 1997. A partir de entonces, coincidiendo con mi nombramiento como presidente, la buena experiencia anterior nos animó a reforzar esta colaboración doblando el número de trabajos subcontratados, cifra que se ha mantenido más o menos estable en los últimos años. La colaboración entre los auditores privados y la Cámara de Comptos se ha materializado hasta ahora en unos 150 informes, todos ellos referidos al ámbito de la administración local.

Es cierto que hace diez años había voces contrarias a esta colaboración de las firmas privadas en las auditorías de las instituciones públicas de control. Algunos ponían dudas de carácter legal, argumentando que la fiscalización de las administraciones está encomendada a funcionarios públicos. En este sentido, hay que dejar claro que el responsable de la auditoría realizada en colaboración con auditores

privados sigue siendo la institución pública, por lo que nosotros no apreciamos ningún problema en ese sentido.

Lejos de plantear problemas legales, la subcontratación de trabajos y la colaboración con profesionales privados está incluso contemplada en las leyes reguladoras de algunos órganos de control, como es el caso de la Cámara de Cuentas de Andalucía y la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares.

Por otra parte, esta no es una práctica nueva en la administración ya que tanto la Intervención General del Estado como las Intervenciones Generales de las administraciones autonómicas contratan a profesionales del ámbito privado para revisar las cuentas de las empresas públicas.

También había quien ponía reticencias por la capacidad de adaptación de los auditores privados a una labor diferente en parte a la del sector privado, especialmente en lo referido a la legalidad, aspecto en el que como ustedes saben se profundiza más en el ámbito público. La experiencia nos demuestra que dicha reticencia no tenía mucha base. De hecho, en estos últimos tiempos la Cámara de Comptos ha trabajado con las principales firmas del sector y con varios despachos, tanto de Navarra como de otras comunidades, habiendo demostrado todos ellos un alto grado de profesionalidad.

Once años después de iniciar este proceso, por tanto, el balance de esta colaboración es muy positivo para la Cámara de Comptos. En primer lugar, porque hemos podido aumentar notablemente el control de los entes locales, hasta el punto de que en la actualidad se fiscalizan anualmente todos los ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes (equivalentes al 70% de la población y de los presupuestos municipales), trabajo que de otro modo no podríamos abordar. Conviene remarcar la importancia del carácter recurrente de la auditoría, aunque sólo fuera porque saber que será objeto de fiscalización anual influye positivamente en la manera de actuar del gestor. Y, por supuesto, porque los informes anuales permiten observar la evolución de una

administración y poner el foco de nuestras recomendaciones en los aspectos de la gestión cuya mejora sigue siendo necesaria.

A nadie se le escapa, por otra parte, que el sector privado ve en el ámbito público una posibilidad de negocio futuro. Si la cultura de la transparencia cala en la sociedad y en las instituciones, difícilmente podrá admitirse que los ayuntamientos de cierto tamaño no estén obligados a presentar anualmente un informe de auditoría. Y, lógicamente, si esta deseable evolución se produjera las firmas privadas de auditoría habrían encontrado un interesante nicho de negocio, pues los tribunales de cuentas difícilmente podrían encargarse de fiscalizar todo el sector local.

Lo cierto es que incluso sin haberse producido ese avance legal, ya hay bastantes entes locales que encargan auditorías a empresas, lo que ha permitido la especialización de alguna de ellas, con el consiguiente aumento en la calidad del trabajo y de la garantía que su contratación nos aporta.

En definitiva, la experiencia de estos últimos años nos demuestra que las iniciales reticencias de algunos no estaban justificadas y, al menos en nuestro caso, la colaboración con auditores privados ha sido satisfactoria.

Por lo tanto, y considerando que tampoco podemos ampliar excesivamente nuestras plantillas y que siguen habiendo numerosas entidades locales y áreas de gestión no fiscalizadas, considero que la colaboración entre las instituciones de control y las firmas privadas de auditoría es una vía acertada para poder ampliar nuestro ámbito de control, especialmente en el ámbito de la administración local.

Precisamente en la primera edición de este Congreso Nacional de Auditoría, celebrada hace dos años en Toledo, se aprobaron dos conclusiones en este sentido. En la primera se animaba a continuar esta senda de colaboración y en la segunda se subrayaba la necesidad de que los órganos de control mantengan la dirección y supervisión de los trabajos, al tiempo que los profesionales privados

deben formarse para responder a las exigencias de la fiscalización pública.

#### **EL FUTURO DE LA COLABORACIÓN CON PROFESIONALES PRIVADOS**

Alguien podría preguntarse dónde está el límite de esta colaboración. Si debe ceñirse al ámbito local o podría ampliarse a la administración autonómica, por ejemplo. Yo creo que, en principio, no debería excluirse esa posibilidad, siempre que el control del trabajo y la elaboración del informe definitivo sean responsabilidad de la institución pública de control. Y que, por supuesto, las firmas colaboradoras privadas reúnan los requisitos de capacidad y rigor profesional necesarios.

Pero más allá de mostrar mi postura favorable hacia esta colaboración entre auditores públicos y privados –basada, como digo, en una experiencia positiva– quisiera incidir en otro tipo de colaboración con el ámbito privado.

Todos somos conscientes de la necesidad de profundizar en el análisis de la eficacia en la gestión pública. Idea ésta que parece lógica porque los ciudadanos del siglo XXI demandan –y lo hacen con todo el derecho– que cada euro aportado a través de los impuestos se utilice de la mejor forma posible.

Los tribunales de cuentas, por lo tanto, estamos obligados a avanzar por esa senda, de cuya dificultad todos somos conscientes. De hecho, cuando nos ponemos en camino nos enfrentamos a problemas de muchos tipos. Uno de ellos, los propios sistemas de presupuestación de las administraciones, faltos en su mayoría de objetivos claros e indicadores sin los que difícilmente podremos pronunciar-nos sobre la eficacia en la gestión. Otras veces las dificultades se nos presentan por la falta de personal técnico especializado en una determinada materia, lo que en ocasiones puede limitar el alcance de un informe.

Teniendo en cuenta que una institución como la nuestra –con poco más de 30 funcionarios– difícilmente puede tener en su plantilla especialistas en todas las materias cuya gestión analizamos, creo que

conviene apostar por la colaboración con el ámbito privado.

De hecho, la Cámara de Comptos inició ese tipo de colaboración, lo que le ha permitido publicar informes que hubiesen resultado imposibles de realizar, o que se habrían publicado con un alcance mucho más limitado de no haber mediado el asesoramiento de diferentes técnicos del ámbito privado. Algunas colaboraciones de este tipo son las que quiero explicar brevemente a continuación.

En materia de obras públicas, por ejemplo, la Cámara de Comptos ha querido fiscalizar en los últimos años todos los expedientes importantes. Y lo ha hecho por dos razones principales: la primera, porque se trata de un área al que se dedican importantes recursos materiales. Por otra parte, a nadie se le escapa que es una de las materias “de alto riesgo” en cuanto a comportamientos irregulares.

Hace unos años la Cámara de Comptos decidió fiscalizar las obras de la autovía que une Navarra con Gipuzkoa. Una obra compleja no sólo por los terrenos montañosos por los que discurría, sino también porque tuvo la oposición de algún movimiento social e incluso la amenaza de ETA, con el consiguiente incremento del gasto en el apartado de seguridad.

La cuestión es que la ejecución de las obras se retrasó en el tiempo y su coste se incrementó notablemente. La Cámara de Comptos criticó duramente toda la gestión de las obras, desde la adjudicación, al control y ejecución final y, de hecho, remitió esa información al fiscal. En aquel momento algunos responsables de Obras Públicas ponían en duda la capacidad de un órgano de control externo para fiscalizar ese tipo de expedientes, alegando falta de preparación técnica en la materia, y justificando de paso modificaciones e incrementos presupuestarios muy importantes.

Aquel informe introdujo un estudio sobre los precios y calidad de los materiales utilizados, encargado a una prestigiosa firma española dedicada al control de calidad de obras públicas. Las conclusio-

nes fueron contundentes: todos los precios eran superiores a la media del mercado, alcanzando un aumento del 60% en el caso del betún para el firme. Algo que, desde luego, no parecía fácilmente justificable ni achacable al especial clima creado en torno a la obra.

He de decir que dos años después de publicarse este informe el presidente del Gobierno de Navarra y su consejero de Obras Públicas fueron encarcelados por haber cobrado comisiones en esta obra, y que los papeles de trabajo de la Cámara de Comptos fueron parte del material utilizado por la policía judicial.

Indudablemente, cuando desde un departamento de obras públicas se asegura que el precio y calidad de los materiales son los de mercado, la preparación técnica del auditor es una limitación objetiva para discutirlo. Se trata de creerlo o no creerlo. Pero como nuestra actividad tiene que basarse en algo más científico que la fe, conviene salir de dudas a través de un informe encargado a un experto cuya profesionalidad no sea cuestionable.

No son las obras públicas el único ámbito donde la Cámara de Comptos ha pedido asesoramiento a expertos externos. También han colaborado con nosotros juristas expertos en Urbanismo, materia que como ustedes saben también es de las consideradas “de alto riesgo”.

Hemos tenido en los últimos años otros informes que no hubiéramos podido publicar –al menos con el alcance que considerábamos necesario– si no hubiese mediado la colaboración de expertos del ámbito privado. Recuerdo, por ejemplo, una petición parlamentaria sobre el rescate de una concesión administrativa. Se trataba, en concreto, de la autopista de Navarra, gestionada por una empresa propiedad a partes iguales de Navarra y el Estado. Ante una polémica social a cuenta del precio del peaje, se planteó rescatar dicha concesión para lo que el Parlamento nos solicitó un informe de asesoramiento. Nosotros consideramos oportuno saber el valor de la empresa ante el hipotético rescate, y para ello



solicitamos la colaboración de un experto en valoración de empresas, además de Censor Jurado de Cuentas.

Otro ejemplo reciente al respecto fue también consecuencia de una petición del Parlamento para que la Cámara de Comptos le asesorase sobre la modificación del sistema de pasivos de los funcionarios navarros. Hay que tener en cuenta que hasta hace unos 15 años los funcionarios navarros no estaban integrados en el sistema general de la Seguridad Social, sino que pertenecían a unos montepíos que gestionaban sus derechos pasivos.

Para poder hacer el informe de asesoramiento pedimos un estudio sobre el coste actuarial de dicho sistema de previsión, encargado a la división de seguros de una prestigiosa aseguradora. Lógicamente, nosotros le facilitamos la base de datos, ellos realizaron el estudio actuarial y la Cámara de Comptos elaboró el informe con las conclusiones correspondientes a partir de los datos del estudio encargado.

Estas son algunas de las experiencias de la Cámara de Comptos respecto a la colaboración con profesionales externos, cuya aportación nos ha permitido ampliar el alcance de trabajos y enriquecer su contenido.

Existen otro tipo de colaboraciones no referidas a trabajos concretos, sino a herramientas de trabajo como el programa Teammate, adquirido a una firma privada de auditoría. La Cámara de Comptos está precisamente ahora implantando este programa con el que ya trabajan algunas otras instituciones como el Tribunal Vasco de Cuentas y la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. Esta herramienta sistematiza los procedimientos, ofrece mayor agilidad en el trabajo y es positiva de cara al seguimiento de la labor de control. Se trata, en todo caso, de otro tipo de colaboración entre las instituciones públicas de control y las firmas de auditoría que va a ser beneficioso para nuestro trabajo de control de los fondos públicos.

#### CONCLUSIÓN

Quisiera remarcar la conveniencia de apostar por la colaboración entre las instituciones de control y los profesionales del ámbito privado. En el caso de los auditores privados, parece evidente desde el momento en que grandes ayuntamientos y extensas áreas de las administraciones se quedan fuera del control. Teniendo en cuenta que no sería conveniente un desmesurado crecimiento de los órganos de control externo, esa colaboración debe ser clave para marcarse objetivos más ambiciosos. Pero no creo



que esta sea la única vía de contacto deseable entre los tribunales de cuentas y los profesionales del ámbito privado.

Las instituciones democráticas de control tienen en España una historia de 25 años y, en mi opinión, ha llegado el momento de iniciar una nueva etapa en la que, sin abandonar la auditoría financiera, se profundice en el análisis de la eficacia.

Nuestras instituciones están formadas por excelentes profesionales, formados básicamente en los ámbitos de la economía y el derecho. Ese salto hacia unos objetivos más ambiciosos puede verse frenado por la falta de personal experto en materias relacionadas con la ingeniería, informática o en las ciencias sociales.

Así, por ejemplo, la opinión de un buen ingeniero podría permitirnos pronunciarnos sobre la calidad de un proyecto, lo mismo que el análisis de un experto en informática es imprescindible si queremos opinar acerca de un tema tan fundamental para la gestión como los sistemas de información. Cualquier órgano de control externo puede hacer un informe sobre la gestión de un hospital, aunque sólo quien cuente con la colaboración de sociólogos podrá enriquecer dicho análisis con un estudio sobre la opinión de los usuarios respecto a la calidad del servicio, algo que puede ser tan importante o más que el número de camas o la evolución en el número de intervenciones.

Son estos, a mi juicio, saltos cualitativos en el alcance de nuestros trabajos y marcan una dirección hacia la que tarde o temprano debemos dirigirnos si no queremos que el control de los fondos públicos se estanque.

Al menos por el momento, no parece factible que instituciones como la Cámara de Comptos tengan en plantilla profesionales del perfil citado, por lo que se abre ahí un interesante campo de colaboración que nos enriquecerá mutuamente y, sobre todo, permitirá responder más adecuadamente a la demanda de los ciudadanos. Y es que, como señalaba anteriormente, al contribuyente actual no le basta con saber que las cuentas reflejan la actividad desarrollada y que dicha actividad se hace respetando la normativa vigente. Los ciudadanos están demandando –con todo derecho– que cada euro aportado a través de los impuestos se gestione de la mejor manera posible.

Hay que profundizar en esa senda –difícil senda– del análisis de la eficacia. Los tribunales de cuentas tienen que introducirse en nuevos ámbitos de fiscalización, ser más ambiciosos en sus objetivos y en el alcance de los informes, tratando de convertirse en puntas de lanza de la modernización de nuestras administraciones. Y en ese camino creo que la colaboración con los profesionales del sector privado puede ser fundamental.