



Audiencia de Cuentas de Canarias

UNIVERSIDAD DE VERANO DE MASPALOMAS

Ponencia: PRESENTE Y FUTURO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CANARIAS ANTE EL CONTROL EXTERNO EJERCIDO POR LA AUDIENCIA DE CUENTAS

Marcelino Rodríguez Viera.
Presidente de la Audiencia de Cuentas.

Índice

- La Audiencia de Cuentas.
- Situación actual (Comunidad Autónoma, Cabildos, Ayuntamientos, Universidades).
- El Futuro.



Audiencia de Cuentas de Canarias

1. LA AUDIENCIA DE CUENTAS.

La Audiencia de Cuentas de Canarias es el órgano de control externo de la Comunidad Autónoma. Fue creado por la Ley 4/1989, de 2 de mayo, como el órgano técnico del Parlamento de Canarias al que le corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas de acuerdo con la Constitución.

El sector público sometido al control de la Audiencia de Cuentas está integrado por:

a) La Administración Pública de la Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y empresas públicas y cuantas entidades estén participadas por los anteriores.

b) Las Entidades Locales que forman parte del territorio de la Comunidad Autónoma, así como los organismos autónomos y empresas públicas de ellas dependientes.

c) Las Universidades Públicas existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma.

d) Las Cámaras de Comercio, las Cámaras Agrarias, las Cofradías de Pescadores y las Fundaciones, así como cualquiera otra entidad u organismo que administre o utilice fondos públicos procedentes del resto de entes del sector público.

Organización.

La Audiencia de Cuentas está integrada por cinco miembros (Auditores o Consejeros), elegidos por el Parlamento de Canarias por mayoría de tres quintos, por un mandato de cinco años, renovándose por periodos de tres y dos años las tres y dos quintas partes sucesivamente.

Los Consejeros gozan de independencia e inamovilidad, a la vez que se ven sometidos a un régimen de incompatibilidad y de deber de abstención riguroso.

El Pleno, como órgano colegiado de la Audiencia de Cuentas, lo componen los cinco Consejeros. Entre ellos eligen al Presidente, por mayoría absoluta, para un mandato de tres años.



Audiencia de Cuentas de Canarias

El Pleno no podrá constituirse ni actuar sin la asistencia del Presidente, o quien reglamentariamente le sustituya. En todo caso, será necesaria en primera convocatoria la presencia de cuatro de sus miembros para que quede válidamente constituido. En segunda convocatoria el Pleno estará válidamente constituido siempre que, además del Presidente, estén presentes al menos dos Consejeros.

La competencia fundamental del Pleno es la aprobación de los informes de fiscalización, tanto provisional como definitivamente. Previamente y con carácter anual aprueba el Programa de Actuaciones y el anteproyecto de su presupuesto, así como la Memoria de Actuaciones y la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior. En materia de personal, le corresponde aprobar la Relación de Puestos de Trabajo y las convocatorias de pruebas selectivas para el ingreso del personal.

El Presidente ostenta la representación de la Institución, asigna a los Consejeros las tareas de fiscalización, de acuerdo con los programas de actuaciones y es quien comparece en el Parlamento para la presentación de los informes.

A los Consejeros les corresponde dirigir las actuaciones fiscalizadoras que le hayan sido asignadas, desde la propuesta de fiscalizaciones a incluir en el Programa Anual, hasta la presentación del Proyecto de Informe al Pleno para su aprobación, dirigiendo y supervisando durante todo este proceso los trabajos de fiscalización.

Actualmente la Audiencia de Cuentas se estructura en cuatro Áreas de fiscalización, al frente de cada una de las cuales se encuentra un Consejero, un Gabinete de la Presidencia y la Secretaría General. Las Áreas son las siguientes:

- Área de Comunidad Autónoma: encargada de la fiscalización de la Administración de la Comunidad Autónoma y sus Empresas Públicas.
- Área de Cabildos Insulares: encargada de la fiscalización de los Cabildos Insulares y los Consorcios de ámbito local, con sus Organismos Autónomos, Empresas Públicas y demás entes dependientes.
- Área de Ayuntamientos: encargada de la fiscalización de los Ayuntamientos y las Mancomunidades, con sus Organismos Autónomos, Empresas Públicas y demás entes dependientes.
- Área de Otros Entes Públicos: encargada de la fiscalización de las Universidades, los Organismos Autónomos, Entes de derecho público y Fundaciones de la Comunidad Autónoma, así como las Cámaras de Comercio, Industria y



Audiencia de Cuentas de Canarias

Navegación, las Cofradías de Pescadores, las Cámaras Agrarias y cuantas Entidades no tengan encaje en las anteriores Áreas.

Bajo la dependencia del Presidente se encuentra el Gabinete de la Presidencia, encargado de la coordinación del Informe de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, del seguimiento del Programa de Actuaciones y de todos los trámites posteriores a la aprobación de los informes.

A cada una de las cuatro Áreas y al Gabinete de la Presidencia se adscribe un Técnico de Auditoría, máximo responsable técnico del Área y de los que dependen los equipos de auditoría, integrados por Técnicos de Gestión de Auditoría, que realizan los trabajos de fiscalización.

De la Secretaría General dependen los servicios generales de apoyo al funcionamiento de la Institución: Administración General, Servicio Jurídico, Documentación e Informática.

Funciones.

Las funciones de la Audiencia de Cuentas de Canarias son:

- a) Fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- b) Asesorar al Parlamento de Canarias en la materia propia de sus competencias.
- c) Emitir dictámenes y consultas que en materia de contabilidad pública y de gestión económico-financiera le soliciten los entes del sector público.
- d) Ejercer las funciones de instrucción jurisdiccional que, por delegación, le encomiende el Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo establecido por el artículo 26.3 de su Ley Orgánica.

De ellas la función básica y que ocupa la mayor parte de su actuación es la función fiscalizadora, que se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera de los entes que integran el sector público a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía, en relación a cuantos actos den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como de los ingresos y pagos que de ellos se deriven y, en general, de la recaudación, inversión y aplicación de los fondos públicos.



Audiencia de Cuentas de Canarias

a) El control de legalidad se refiere a la adecuación de la actividad de las entidades controladas al ordenamiento jurídico vigente.

b) El control de eficacia tiene como finalidad determinar el grado en que se hayan alcanzado los objetivos previstos, analizando las desviaciones que se hayan podido producir y las causas que las originen.

c) El control de eficiencia y economía se refiere a la relación entre los medios empleados y los resultados obtenidos, con la finalidad de evaluar el coste efectivo en la realización del gasto público. Entendiendo por economía la obtención de los recursos al mínimo coste y por eficiencia la obtención del máximo resultado con esos recursos.

En el ejercicio de la función fiscalizadora la Audiencia de Cuentas aplica los Principios y Normas de Auditoria del Sector Público.

Informes.

Como consecuencia del ejercicio de la función fiscalizadora, se emiten los informes de fiscalización, que son el resultado de una actuación fiscalizadora y ponen fin a la misma (Art. 18 Ley 4/89).

Dentro de los informes que realiza la Audiencia de Cuentas se puede hacer una primera gran distinción entre:

1. Los informes generales: son los que se emiten como consecuencia de un mandato legal concreto, tienen carácter periódico en su realización (anuales, a excepción del referido a los Gastos Electorales, que se emite después de cada proceso electoral) y se basa fundamentalmente en la revisión de las cuentas rendidas por la Entidad, aunque se puede complementar con fiscalización in situ.

- Cuenta General de la Comunidad Autónoma, exigido por los artículos 11.a), 16.2 y 19.3 de la Ley 4/1989. Los otros informes generales o anuales que realiza la Audiencia de Cuentas son:

- Fondo de Compensación Interterritorial, exigido por el artículo 16.4 de la LOFCA y en la Ley 29/1990, de 26 de diciembre.

- Liquidación del Presupuesto de cada Universidad (La Laguna y Las Palmas de G.C.), exigido por las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- Plan de Inversiones Universitarias (PIUC) de cada Universidad, exigido por la Ley Territorial 8/1994, de 20 de julio.

- Cuenta General del Sector Público Local.

2. Los informes específicos se realizan de un Organismo o Ente determinado o atendiendo a una materia o área concreta que afecta a uno a varios Entes, y referido a uno o varios ejercicios.

Otra clasificación de los informe se puede efectuar en relación al contenido. El principal elemento que les condiciona es el tipo de actuación fiscalizadora llevada a cabo. En función de los objetivos que se pretenden cubrir, se distingue entre fiscalizaciones de regularidad y las operativas.

Las fiscalizaciones de regularidad comprenden las financieras y las de cumplimiento. La financiera trata de verificar si, a juicio del auditor, los estados contables del organismo auditado se presentan adecuadamente según los principios de contabilidad que le son aplicables. La fiscalización de cumplimiento de la legalidad trata de verificar si el organismo fiscalizado cumple con la legalidad vigente en la gestión de los recursos públicos.

Por su parte, la fiscalización operativa no tiene como objetivo emitir una opinión concreta, sino obtener unas conclusiones de las que se derivarán una serie de recomendaciones para mejorar la gestión. Dentro de la operativa se distingue entre fiscalización de eficacia (o de resultados de programas), consistente en verificar si los resultados obtenidos por el ente fiscalizado alcanzan los objetivos previstos en sus respectivos programas de actuación, y fiscalización de eficiencia y economía, que trata de verificar que la gestión económico-financiera de la entidad fiscalizada se adecua a los principios de economía y eficiencia.

Cuando una actuación fiscalizadora contempla todas las facetas operativas y de regularidad, se habla de una fiscalización integral.

Sea del tipo que sea, los informes de fiscalización de la Audiencia de Cuentas tienen un contenido mínimo común, que se recoge en cinco partes: la introducción, en la que se incluye la justificación de la actuación, los objetivos, el alcance y las limitaciones, así como el marco jurídico de la entidad fiscalizada, los resultados de la fiscalización, donde se describirán las deficiencias e irregularidades significativas detectadas, incluyendo las de control interno, acompañadas de la información



Audiencia de Cuentas de Canarias

relevante, las conclusiones, las recomendaciones, medidas que se proponen para la mejora de la gestión de la entidad fiscalizada, y los anexos, donde se incluirán, entre otros documentos, las alegaciones presentadas por la entidad.

Tramitación parlamentaria de los informes.

El destinatario principal de los informes de la Audiencia de Cuentas es el Parlamento, al ser aquella una Institución dependiente directamente de éste, creada para auxiliarle en su labor de control económico presupuestario externo, y teniendo en cuenta que en la fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma se efectúa por delegación del Parlamento de Canarias. Por ello, la Ley 4/1989 establece que los informes que emita la Audiencia de Cuentas serán elevados al Parlamento de Canarias.

Una vez recibidos los informes en el Parlamento, son publicados en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias y remitidos por la Mesa del Parlamento a la Comisión de Presupuestos y Hacienda.

El trámite en la Comisión se inicia con la presentación del informe correspondiente por el Presidente. Efectuada la presentación se abre un turno para la formulación de preguntas, observaciones o solicitud de aclaraciones por los representantes de los grupos parlamentarios. A continuación se produce el debate en la Comisión, a cuya finalización los grupos parlamentarios pueden formular, en el plazo de cinco días, propuestas de resolución que podrán incluir la solicitud de devolución del informe para su subsanación o ampliación.

Las propuestas admitidas son votadas en la Comisión según el orden de presentación, salvo las que signifiquen el rechazo global del contenido del informe, que se votan en primer lugar.

A partir de aquí, se produce una diferencia de tratamiento respecto del informe de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, puesto que las propuestas de resolución concernientes al mismo, que deben incluir un pronunciamiento sobre la aprobación de la referida Cuenta, se elevan al Pleno de la Cámara.

Finalmente, las resoluciones de la Comisión de Presupuestos y Hacienda, y los acuerdos del Pleno respecto al informe de la Cuenta General, se publican en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias y en el Boletín Oficial de Canarias.

Haría especial hincapié en nuestro artículo 17 en sus apartados 1 y 2 donde en el primero dice que si en el ejercicio de nuestra labor fiscalizadora advirtiera indicios



Audiencia de Cuentas de Canarias

de responsabilidad contable trasladara sin dilación al Tribunal de Cuentas a los efectos de su posible enjuiciamiento, pudiendo éste delegar los procedimientos jurisdiccionales en la Audiencia.

En el segundo apartado y siempre dentro de la labor fiscalizadora tuviera conocimiento de hechos que pudieran ser constitutivos de delito los denunciara inmediatamente al Ministerio Fiscal y al Tribunal que resulte competente.

Actividad de la ACC.

Como resultado del desarrollo de las funciones que la Ley le encomienda, la Audiencia de Cuentas ha emitido hasta el momento, un total de 5 Dictámenes y 1.095 Informes de fiscalización, con la siguiente distribución:

Tipo de Informe / Sector	Nº
ANUALES	1.041
Comunidad Autónoma	30
Entidades Locales	982
Universidades	26
Otros (Gastos Electorales)	3
ESPECÍFICOS	54
Comunidad Autónoma	15
Entidades Locales	36
Universidades	2
Otros	1
TOTAL	1.095



2. SITUACIÓN ACTUAL.

El análisis de la situación actual de la actuación de la Audiencia de Cuentas lo haremos a partir de los tres grandes sectores en que se divide el sector público canario, definiendo, en cada uno de ellos, su configuración y la fiscalización efectuada por la Audiencia de Cuentas sobre el mismo, en el pasado y en la actualidad.

1. Comunidad Autónoma.

Configuración.

La Comunidad Autónoma está integrada por:

- La Administración de la Comunidad Autónoma.
- 9 Organismos Autónomos.
- 24 Empresas Públicas (23 Sociedades mercantiles participadas mayoritariamente + 1 ente de derecho público, sometido al derecho privado (ESSSCAN).
- 3 Entes de derecho público (CES, RadioTelevisión Canaria, APMUN).

Fiscalización.

La Audiencia de Cuentas inició la fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma en el año 1990, referida al ejercicio de 1989. Ha emitido hasta la fecha 13 informes, siendo el último el referido al ejercicio 2001, aprobado en diciembre de 2002.

En estos informes se efectúa una fiscalización de regularidad, emitiendo una opinión sobre la adecuación de la actividad económico-financiera a la legalidad vigente de los estados financieros a la realidad, y se emiten una serie de recomendaciones que se proponen para la mejora de la gestión económico-financiera.

La fiscalización anual de la Cuenta General se complementa con una fiscalización, también anual, del Fondo de Compensación Interterritorial (se han emitido 13 informes) y con la realización de fiscalizaciones específicas (se han emitido 14 informes y hay 4 actuaciones en curso) de determinados aspectos sobre la gestión (Programas de Gestión Convenida del SCS, déficit, contratación, Jinámar) y sobre la



Audiencia de Cuentas de Canarias

gestión de determinados departamentos o Centros Gestores (Viceconsejería de Pesca, Hospital de La Palma), de Organismos Autónomos (Icfem) y de Empresas Públicas (Socaem, Prosa, TVA, GSC).

2. Entidades Locales.

Configuración.

El sector local de la Comunidad Autónoma de Canarias está integrado por:

<u>Ent. principales</u>		<u>Ent. dependientes</u>	
Cabildos Insulares	7	Organismos Autónomos	21
		Sociedades mercantiles	17
Ayuntamientos	87	Organismos Autónomos	43
		Sociedades mercantiles	37
Mancomunidades	16		
Consortios	17	Sociedades mercantiles	4
Total	127		122

Los Cabildos Insulares, que, por su configuración en la normativa estatal, eran unas Entidades locales muy similares a los Ayuntamientos en cuanto a funciones y dimensiones económicas, se han ido convirtiendo en auténticas Instituciones de la Comunidad Autónoma, a medida que han ido recibiendo las transferencias de competencias de la Comunidad Autónoma

Por lo que se refiere a los Ayuntamientos, a diferencia de lo que ocurre a nivel del Estado, Canarias se caracteriza por la existencia de un número pequeño de municipios, de tamaño medio. Cuando en España más del 60% de los municipios tiene una población inferior a 1.000 habitantes y el 80% es menor de 5.000, en Canarias, sólo un municipio tiene menos de 1.000 habitantes y sólo el 24% es menor de 5.000:

	Canarias		Total Estado	
	Nº	%	Nº	%
Ayuntamientos				



Audiencia de Cuentas de Canarias

Menores de 5.000 hab.	24	27,6	6.957	85,3
Entre 5.000 y 10.000 hab.	25	28,7		
Entre 10.000 y 20.000 hab.	17	19,5		
Entre 20.000 y 50.000 hab.	16	18,4		
Mayores de 50.000 hab.	5	5,7		
Total	87		8.156	

Desde este punto de vista, la situación en Canarias es mucho más favorable, en lo que se refiere a los aspectos que tienen que ver con el control externo, que en el resto de las Comunidades Autónomas, en las que se da una excesiva atomización municipal que no se da aquí

Antecedentes.

Cuando la Audiencia de Cuentas inició su actividad, en 1990, se encontró con un panorama en el que las entidades tenían escasa costumbre de rendir cuentas: hacía tiempo que habían desaparecido los mecanismos de control existentes (Inspectores...) y la presencia del Tribunal de Cuentas era muy escasa, sólo exigían las cuentas a una muestra de ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes.

Existía un número considerable de entidades que no formaban y aprobaban sus cuentas y algunos que ni siquiera llevaban la contabilidad de sus operaciones. Por ello, el esfuerzo de la Institución en aquel momento fue tener la mayor presencia de control en el sector solicitando anualmente las cuentas a la totalidad de las entidades del sector (Cabildos, Ayuntamientos, Mancomunidades y Consorcios) y procediendo a su revisión, con emisión de los correspondientes informes individuales. Así, desde el ejercicio de 1989 al de 1998 (a partir de ese ejercicio se modificó el sistema), se emitieron un total de 968 informes de revisión o fiscalización de las cuentas, una media de 97 por año. Esta fiscalización anual, consistente en la revisión de las cuentas rendidas, se ha complementado con la realización de fiscalizaciones específicas en determinadas entidades: se han emitido un total de 36 informes y otras 4 actuaciones se encuentran en curso. En los primeros años estas fiscalizaciones se efectuaron en aquellos ayuntamientos que no rendían sus cuentas, con lo que se pudo obtener un diagnóstico de la situación y de las causas de la no rendición.

En este ámbito, la Audiencia de Cuentas, además de su función propia de fiscalización, ha desempeñado una labor muy importante de asesoramiento a los responsables de las entidades y, fundamentalmente, al personal encargado de la gestión económico-financiera. Dicho asesoramiento se ha materializado en las



Audiencia de Cuentas de Canarias

recomendaciones incluidas en los informes de fiscalización, en la emisión de Dictámenes (los 5 emitidos hasta el momento han sido a solicitud de Ayuntamientos) y, sobretodo, a las consultas directas al personal de la Institución.

En este periodo, concretamente en 1992, entró en vigor el nuevo sistema contable de la Administración Local, que supuso un cambio radical de la contabilidad que se aplicaba en el sector, se pasó de la contabilidad por partida simple a la de partida doble, con una serie de exigencias en cuanto a su llevanza y a la confección de estados y anexos que integran la Cuenta General.

Situación actual.

La situación actual, después de la fiscalización del ejercicio 2000, se puede resumir en dos grandes grupos de problemas:

A. En relación con la formación, aprobación y rendición de la Cuenta General: retrasos en la rendición de la Cuenta a la Audiencia y retrasos o falta de aprobación de las mismas

Respecto al 2000, último ejercicio fiscalizado, 55 Entidades (45,5%) rindieron su Cuenta en plazo (hasta el 15 de octubre):

Cabildos	3	42,9
Ayuntamientos	44	50,6
Mancomunidades	5	33,3
Consorticios	3	25,0

Este retraso en la rendición tiene un efecto directo sobre la fecha en que la Audiencia de Cuentas concluye la fiscalización anual de este subsector, puesto que el objetivo de la Institución es fiscalizar la Cuenta del mayor número de entidades.

Una de las causas de la demora en la rendición de las Cuentas es el retraso de las Entidades en la tramitación y aprobación de sus respectivas Cuentas Generales, aunque se ha detectado que una gran parte de las Entidades rinden su Cuenta sin aprobar por sus respectivos Plenos (en 2002 un 36,4%):

Cabildos	4	57,1
Ayuntamientos	32	36,8
Mancomunidades	6	40,0
Consorticios	2	16,7



Audiencia de Cuentas de Canarias

Las posibles causas se pueden resumir en tres grupos:

1. Existencia o persistencia de graves problemas en la entidad, de tipo técnico (graves y prolongadas disfunciones en la dotación de recursos humanos y/o materiales) o político.
2. Insuficiencia de recursos humanos y/o materiales: de personal de áreas clave (Secretario, Interventor y Tesorero), insuficiencia de recursos informáticos
3. Problemas diversos que entorpecen o hacen más lento el funcionamiento habitual de las Corporaciones: atraso generalizado de todas las tareas y muy particularmente de aquellas que no afectan directamente el trabajo del día a día.

B. En relación con el contenido de la Cuenta General:

Los Estados integrantes de la Cuenta General (Liquidación del Presupuesto, Balance de Situación y Cuentas de resultados) no reflejan razonablemente, en los aspectos significativos, la imagen fiel de los ingresos y gastos del ejercicio, de su patrimonio, de su situación financiera y de los resultados a 31 de diciembre, debido a:

- Las Corporaciones carecen de un sistema contable uniforme y continuado y de controles previamente definidos, lo que condiciona la fiabilidad de los registros y la representatividad de las cuentas.

- Inconsistencia en la aplicación de los criterios contables.

- Incorrectas imputaciones presupuestarias, tanto de ámbito económico como temporal.

- Inadecuación o falta de fiabilidad de los saldos que conforman el Inmovilizado.

- Inexistencia de un inventario municipal no permite un conocimiento exacto del patrimonio.

- No reflejo en cuentas de la cesión de parte de su patrimonio a otras Administraciones Públicas.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- Para aquellos casos en que los asientos de determinadas operaciones no se generaban automáticamente y, por tanto, era preciso introducir asientos directos de contabilidad general, el Ayuntamiento no las registró.
- Las Actas de arqueo no incluyen cuentas corrientes abiertas en entidades financieras y de titularidad municipal.
- Los préstamos se contabilizan en la fecha de suscripción y no en la de disposición efectiva de los fondos.
- No se aplican criterios homogéneos en la contabilización de los deudores y acreedores, que precisan de un análisis y depuración de sus saldos.
- Se realizaron gastos sin haber dotado previamente el crédito presupuestario y que, por tanto, no figuran en contabilidad.

3. Universidades.

Este subsector está integrado por las dos Universidades públicas canarias: Universidad de La Laguna (ULL) y la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC).

La Audiencia de Cuentas inició la fiscalización de este subsector en el año 1995, con dos actuaciones específicas en la Universidad de La Laguna sobre sendas denuncias presentadas por el Rectorado. A partir de entonces, se realizan dos fiscalizaciones anuales referidas a ambas Universidades: la referida a la Liquidación del Presupuesto y la referida a la Plan de Inversiones Universitarias (PIUC), siendo los primeros los referidos al ejercicio 1995 y los últimos aprobados los del ejercicio 2000 (en total 24 informes), encontrándose en ejecución los 4 referidos al ejercicio 2001.

Proyecto de Base de Datos de Canarias.

Con la premisa de que a través de los años de experiencia en la información tanto, que maneja como que se solicita por prescripción legal, el Gobierno de Canarias ha visto que:

- Existe demasiada información desde diferentes ámbitos competenciales de la Comunidad Autónoma sin conexión entre sí.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- Malestar de los entes que deben dar la información por la duplicidad en la solicitud.
- Necesidad de concentrar la información y dar cabida a la utilización por los diferentes usuarios dentro del Gobierno de Canarias.
- Una mayor planificación en el corto plazo a la hora de desarrollar los presupuestos de cada año, así como, una planificación a más largo plazo sobre todo para los planes de desarrollo de la U.E.

Con este fin el Gobierno de Canarias está desarrollando una gran base de datos que integrará la información económico-financiera y geográfica de todas las entidades públicas de la Comunidad Autónoma. La Base de Datos Económica y Geográfica de Canarias (BDC) pretende facilitar y simplificar el intercambio de información entre las distintas Administraciones públicas, ya que será el Gobierno quien recopile, de una sola vez, la información de todas las entidades y la suministre, a través de la BDC, a todas las instituciones, tanto a nivel estatal como autonómico, que en la actualidad la solicitan directamente (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Administraciones Públicas, Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica, Consejería de Economía, Hacienda y Comercio, Instituto Canario de Estadística y Audiencia de Cuentas).

Por lo que respecta a la Audiencia de Cuentas, este proyecto, que está previsto que esté operativo a comienzos del próximo año 2004, va a propiciar una mejora de la rendición de las cuentas, en un doble sentido: en tiempo (se podrá obtener la información contable en un plazo más corto que en la actualidad se recibe, especialmente en el sector local) y en la calidad de las mismas, puesto que el proyecto prevé un sistema de normalización en la aplicación de los criterios contables y de homogeneización de la información económico-financiera que propiciará que los estados contables rendidos se vayan acercando cada vez más a la realidad.

La Audiencia de Cuentas ha colaborado activamente desde el primer momento en este Proyecto, mediante la firma de un Protocolo de Colaboración con la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio, aportando su experiencia en el campo de la rendición de las cuentas de las entidades locales en soporte magnético y en el diseño del proceso de normalización contable.



Audiencia de Cuentas de Canarias

3. EL FUTURO DE LA ACTUACIÓN DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS.

CONSOLIDACION.-

Tras un periodo de algo más de diez años de actuación de la Audiencia de Cuentas, en el que la Institución ha ido creciendo en medios personales y materiales, con la ubicación, desde hace algo más de un año en su sede permanente en Santa Cruz de Tenerife y recientemente en Las Palmas de Gran Canaria, y alcanzado casi el óptimo en cuanto a la plantilla de personal, toda ella estable después de los procedimientos selectivos concluidos a principios de este año 2003, y la extensión paulatina de su función fiscalizadora a todas las entidades que componen su ámbito de actuación, se puede decir con rotundidad que se ha consolidado en el entramado institucional de esta Comunidad Autónoma.

REGULARIDAD.-

Esta consolidación se manifiesta también en el conocimiento que tienen las propias entidades fiscalizadas de este Órgano de Control y la costumbre que ya tienen en rendirle las cuentas y suministrarle periódicamente la documentación, información y aclaraciones que le solicita, así como de recibir y atender a su personal cuando se presenta en sus dependencias para realizar las tareas propias de su función estatutaria.

PROFUNDIZACION.-

Cumplido, por tanto, en este periodo un primer objetivo de este Órgano, el de la consolidación de su presencia en el ámbito del control, convirtiendo la rendición de las cuentas y nuestra función de control y fiscalización de la actividad ad económico-financiera de las entidades públicas canarias en una actividad normal y habitual, la Audiencia de Cuentas está inmersa en un cambio en la forma de desarrollar nuestra función, centrada en tres aspectos: profundizar en la fiscalización tradicional de regularidad (en especial la financiera), avanzar en la fiscalización operativa y explorar nuevos ámbitos de la fiscalización.

A) Fiscalización de regularidad.



Audiencia de Cuentas de Canarias

Una gran parte de nuestros recursos se han destinado hasta la fecha a la fiscalización anual, de carácter obligatorio (Cuenta General de la Comunidad Autónoma, Fondo de Compensación Interterritorial, Cuentas Generales de las Entidades locales, Liquidación de las Universidades, Plan de Inversiones Universitarias...), la cual se ha complementado con determinadas actuaciones específicas que, salvo alguna excepción (Programas de Gestión Convenida del SCS), se han centrado en auditorias de legalidad y financiera.

La Audiencia de Cuentas pretende reducir el tiempo y los medios dedicados a las fiscalizaciones anuales por supuesto sin perder la calidad y centrar los esfuerzos en aumentar el número de actuaciones específicas en general sobrevenidas del análisis que se hace a traves de la Cuenta General.

Los informes anuales deberían poner el acento en la fiscalización financiera, (emitiendo una opinión sobre el cumplimiento de los principios contables públicos y sobre la imagen fiel), complementado con una revisión formal de la cuenta o cuentas rendidas y un análisis general del cumplimiento de la legalidad aplicable.

Comunidad Autónoma.

En este ámbito, la Audiencia de Cuentas debe reducir el contenido de las dos fiscalizaciones anuales preceptivas: la de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma (que incluye a la Administración, los Organismos Autónomos, las Empresas Públicas y, desde el ejercicio 2000, las Fundaciones) y la del Fondo de Compensación Interterritorial. Lo cual propiciaría, además de poder dedicar más medios a fiscalizaciones específicas, la reducción de los plazos de presentación y tramitación del Informe en el Parlamento, que es a quien corresponde la aprobación de la Cuenta General y proponer al Gobierno las medidas de mejora de la gestión.

Desde hace unos años la Audiencia de Cuentas ha ido recortando los plazos en que se emite el Informe de la Cuenta General, remitiéndose en los dos últimos ejercicios el mismo al Parlamento dentro del plazo límite que prevé la Ley (31 de diciembre del ejercicio siguiente al que se refiera), plazo que ha sido históricamente incumplido.

Que se pueda emitir el Informe en el plazo previsto y con la calidad suficiente para que sirva como auténtico instrumento de control de la actividad de la Comunidad Autónoma, debe contarse con el tiempo suficiente para realizar el trabajo de fiscalización. Este plazo es en la actualidad insuficiente debido a que la Cuenta General se está rindiendo en el límite del plazo máximo que establece la Ley (30 de junio) y que desde el punto de vista del Gobierno de Canarias no se podrá entrar a su



Audiencia de Cuentas de Canarias

análisis hasta tanto no se entregue es decir el 30 de junio. Esta situación, unida a las características de la tramitación del Informe en la Audiencia de Cuentas (que incluye una aprobación inicial, periodo de alegaciones con posibilidad de prórroga y aprobación definitiva), hace que la Institución disponga de tres meses para realizar su trabajo de campo, periodo a todas luces insuficiente, en relación con el objetivo de la fiscalización obstante somos la única Institución que dependiendo del Parlamento no hemos actualizado nuestra Ley que como dijimos anteriormente es del 1989 y dentro de esta actualización pueda ampliarse el plazo de presentación de la cuenta es decir que se presente antes del 30 de junio del año siguiente con los problemas en las empresas publicas con sus plazos según la Ley de Sociedades Anónimas unido a la posibilidad de un control mas dinámico de dichas cuentas sin la espera de la presentación de las cuentas a la fecha indicada.

Mi opinión personal es que si queremos que las recomendaciones que esta Institución haga al Parlamento de Canarias tengan efectividad debería tenderse a que junto con el Proyecto de Ley de Presupuestos del año siguiente, no solo vaya la liquidación del anterior y un avance del corriente sino también el Informe de la Cuenta General con lo que tendríamos en un solo documento, lo que se hizo, lo que se está haciendo y lo que se va a hacer.

Entidades Locales.

En este sector la actuación de la Audiencia de Cuentas se limita a emitir un único Informe anual, el Informe General del sector público local (que incluye a los Cabildos Insulares, a los Ayuntamientos, a los Organismos Autónomos, sociedades mercantiles, Mancomunidades y Consorcios locales), como se está haciendo ya desde hace dos años (el correspondiente al ejercicio 1999), en el que se aporte una opinión sobre la calidad y regularidad de la gestión económico-financiera del sector. La actuación que da como consecuencia este Informe consiste en la fiscalización de la Cuenta General rendida por cada una de las entidades integrantes del sector, así como de otra información económico-financiera remitida.

Para que este informe se pueda emitir y propiciar su debate en el Parlamento en un plazo razonable, habría que resolver los problemas puestos de manifiesto en este ámbito: retraso en la aprobación de las Cuentas, retraso en la rendición y escasa fiabilidad de las mismas debido a la falta de cumplimiento en la presentación de la cuenta según la normativa legal.

En este aspecto va a tener una especial incidencia la puesta en funcionamiento de la BDC, ya que previsiblemente mejorará la rendición y la calidad de las Cuentas rendidas por las Entidades Locales.



Audiencia de Cuentas de Canarias

Pero además, sería conveniente promover algunos cambios legislativos que contribuyan a mejorar la situación de este sector, como las recogidas en la Moción aprobada por el Tribunal de Cuentas a solicitud de las Cortes Generales, **“relativa a las posibles soluciones legales y administrativas para que las entidades locales rindan sus cuentas de forma completa y en los plazos legalmente establecidos”**, y en el acuerdo del Pleno de la Audiencia de Cuentas 2002, remitido al Parlamento de Canarias, que se pueden resumir en:

- Adaptar la Instrucción de Contabilidad de la Administración Local al nuevo Plan General de Contabilidad Pública, estableciendo las adaptaciones a los diferentes estratos de Entidades locales, simplificando el contenido de la Cuenta General, reduciendo el número de documentos, estados y anexos que la componen, y que propicie la rendición en soporte magnético.

- Simplificar el proceso de tramitación, aprobación y rendición de las Cuenta General.

- Desarrollar reglamentariamente el régimen de control interno contemplado por la Ley de Haciendas Locales en el ámbito de este sector público, se fomente el agrupamiento de municipios a efectos del sostenimiento en común del puesto de Intervención y las unidades de apoyo de los Cabildos en esta materia.

- Que la Administración Autónoma fomente la participación de personas de esta Comunidad Autónoma en las oposiciones a los Cuerpos de Secretarios e Interventores, mediante programas de formación específicos y sistemas de becas, que propicien la estabilidad en estos Cuerpos.

Universidades.

Al igual que en la Comunidad Autónoma, se debe relativizar la importancia que se le da a la Cuenta General y ahondar mas en las actuaciones específicas que deberían dirigirse más a actividades sensibles, a fiscalizaciones de tipo operativo y a explorar nuevos ámbitos en los que no se ha incidido mucho hasta la fecha como la mayor utilización de los contratos programas en el cumplimiento de los fines universitarios.

B) Fiscalización operativa.



Audiencia de Cuentas de Canarias

La realización de auténticas auditorías operativas en esta Comunidad Autónoma y en España en general, está muy limitada por la inexistencia en la Administración Pública de una contabilidad de costes, aunque está prevista y exigida legalmente, y por la escasa implantación de los indicadores de gestión. Sin una mayor profundización en la presupuestación es imposible llegar a determinar la eficacia y eficiencia en el gasto en nuestras Instituciones por lo que están muy lejos de estos parámetros y por lo tanto de un análisis serio de la eficacia y eficiencia en el gasto.

No obstante, los OCEx están haciendo esfuerzos por profundizar en este tipo de auditorías de gestión, llegando incluso a establecer indicadores. Deberíamos seguir profundizando en esta línea en dos sentidos:

- En las fiscalizaciones integrales de una Entidad, hacer más hincapié en aspectos de gestión que vayan más allá de los puramente de legalidad y financieros.

- Llevando a cabo fiscalizaciones operativas concretas en entidades, programas o servicios donde sea más fácil valorar la eficacia y la eficiencia.

Reforzando estas actuaciones se puede conseguir: por un lado, animar a las Entidades públicas a preocuparse más por el establecimiento de sistemas internos de cálculos de costes de los servicios e indicadores de gestión. Por otro lado, al incidir en estos temas y reiterar en nuestros informes la carencia de los instrumentos legales y contables de costes y de gestión, se puede animar al legislador a que tome definitivamente cartas en el asunto.

C) Nuevos ámbitos de la fiscalización.

En los últimos años se están produciendo cambios significativos en la gestión de las entidades públicas, tanto en el entorno en que desarrollan su actividad (restricciones presupuestarias y condicionantes derivados de la convergencia con la UE) y las sensibilidades ciudadanas (mayor sensibilidad hacia cuestiones medioambientales y en programas de solidaridad social), como por la evolución y diversificación en las estructuras de las organizaciones y los recursos humanos y materiales con los que trabajan.

Estos cambios en la realidad socioeconómica, que demandan cambios en las formas de gestión de las Administraciones públicas, amplían el contenido y alcance de la rendición de cuentas (por la aparición de nuevas entidades y órganos de gestión y por la necesidad de suministrar otro tipo de información además de la económico-



Audiencia de Cuentas de Canarias

financiera) y deben propiciar modificaciones en la fiscalización de las entidades públicas, tanto en el alcance como en la metodología.

La fiscalización de la Audiencia de Cuentas desde un punto de vista interno, en el futuro debe orientarse hacia los siguientes aspectos:

- mayor incidencia en la vertiente de los ingresos públicos.
- fiscalización de nuevas entidades de la llamada Administración Institucional: sociedades públicas, fundaciones, etc.
- análisis más profundos de los sistemas organizativos de las entidades.
- mayor prioridad en el control de situaciones de fraude y corrupción.

Respecto a este punto, aunque la finalidad del control externo del sector público no es la detección del fraude y la corrupción, es importante que se les preste mayor atención con el fin de dar un mayor servicio a la sociedad que demanda cada vez más la clarificación de este tipo de situaciones.

Y desde un punto de vista externo el futuro viene definido por:

1. Un primer parámetro en el que consideramos que los partidos políticos necesitan poseer una información contable nítida y próxima a los hechos en el que se podrían incluir las siguientes funciones:

- a) Un mayor seguimiento de las recomendaciones que hace suya el Parlamento de los informes de la Audiencia de Cuentas.
- b) Que la categoría de Órgano Técnico de Apoyo al Parlamento se vea reflejado en la posibilidad de análisis o llamemos asesoramiento en los proyectos de ley presentados en dicha Institución, con el fin de prevenir aquellos desvíos con respecto a las recomendaciones dadas.
- c) Un mayor acercamiento temporal de los informes a la realidad de los hechos auditados.

2. Un segundo parámetro es el **de coordinación y cooperación** en un plano superior con el Tribunal de Cuentas sobre todo en fiscalizaciones horizontales y también con el Tribunal de Cuentas Europeo que, aunque esta se haga a través del Tribunal de Cuentas a nadie se le escapa que los fondos Europeos tienen una vinculación mucho más directa con los órganos territoriales a la hora de su ejecución y control, por lo que se propone una relación más directa y coordinada con las Ocex que haga posible una



Audiencia de Cuentas de Canarias

eficaz coordinación revierta en beneficio de los ciudadanos, quienes exigen un buen control del dinero sin importarle quien es el Órgano responsable de su control. En estos momentos y a través de reuniones con el Tribunal de Cuentas es están realizando los trabajos necesarios para llevar a buen fin dicha labor de coordinación y en la fase de cooperación creo que por nuestra labor no se pone en ningún momento le estrecha cooperación entre Instituciones deber recogido en amplia documentación jurídica. Y en un plano digamos de igualdad la coordinación con el Órgano de Control Interno del ente fiscalizado, ya que hoy en día la separación entre éste y el Órgano de Control externo es cada vez menor y posiblemente duplicado en algunos casos, es por lo que, una relación fluida llevaría a una mejor aplicación de las mejoras que en el fondo se proponen en una fiscalización a través de sus recomendaciones y una mayor eficacia en el control.

(3. Un tercer parámetro a discutir es que al igual que las CC.AA. en sus transferencias de competencias ejercían una responsabilidad en el gasto pero no en el ingreso, la llamada “corresponsabilidad fiscal” que con el tiempo se ha ido mejorando a través de los nuevos sistemas quinquenales de financiación. En el caso de los Órganos de Control Externo territoriales tenemos la potestad de elaborar y aprobar informes, en los que se pueden poner de manifiesto hechos que pudieran ser constitutivos de responsabilidad contable o penal Art. 17 .1y2 de nuestra ley, pero no la capacidad de enjuiciar esas posibles responsabilidades en el caso de la jurisdicción contable sino a través de delegación del Tribunal de Cuenta (Art. 26 de) en aquellos casos de desvío de fondos por los gestores de estos, es por lo que se puede dar la similitud de que al no tener que juzgar sino un órgano superior, en este caso el Tribunal de Cuentas, se entre en una dinámica de que los hechos imputados puedan ser o no punitivos en función del que juzga,y no del ha llevado a cabo la fiscalización, entrando en posibles contradicciones entre la valoración y apreciación que hace el OCEX sobre unos hechos descritos en su Informe y la que haga el Tribunal de Cuentas responsable del órgano competente para juzgarlos.)

4.- Por ultimo quiero hacer hincapié, en la capacitación técnica del personal fiscalizador. De nada nos vale una eficaz colaboración y coordinación si esta no lleva aparejada una preparación técnica adecuada que nos haga avanzar hacia informes mas útiles como herramientas de gestión para nuestros responsables políticos y como información a la sociedad de cómo se están gestionando estos presupuestos.

Agradeciendo a todos el tiempo que me han dedicado.....