



N.º 9

2002

Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa



V Congreso de EUROSAI

**Papel del Tribunal de Cuentas de Ucrania en la elaboración
de los Proyectos del Presupuesto del Estado**

La buena gobernanza y el papel de las EFS, Tribunal de Cuentas de Portugal

**Descentralización de las tareas del Estado, Condiciones
Previas - Límites - Ventajas, Tribunal de Cuentas de Austria**

Índice

1 EDITORIAL

INFORMACIÓN

- 2 **NOTICIAS EUROSAI**
2 Discurso del Presidente de EUROSAI para la apertura de la XXIV reunión del Comité Directivo
4 Acta de la XXIV reunión del Comité Directivo de EUROSAI
18 Recomendaciones del V Congreso de EUROSAI sobre el tema «Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el Control del Presupuesto del Estado»
22 ¡La auditoría del Sistemas Informáticos no existe!
23 II Jornadas Euroamericanas de Entidades Fiscalizadoras Superiores
28 Actividades de EUROSAI 2002
28 Agenda de EUROSAI 2003
29 Noticias de los miembros de EUROSAI
30 Tribunal de Cuentas de Ucrania: 5.º aniversario
- 33 **UNIÓN EUROPEA**
33 Informe anual 2001
35 Cooperación entre las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de la UE, los países candidatos y el TCE

INFORMES Y ESTUDIOS

- 39 **CÁMARA DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE AZERBAIYÁN - INFORMACIÓN SOBRE LA REPÚBLICA DE AZERBAIYÁN**
Cámara de Cuentas de Azerbaiyán
- 43 **LA BUENA GOBERNANZA Y EL PAPEL DE LAS EFS**
Alfredo José de Sousa, Consejero Presidente del Tribunal de Contas de Portugal
- 48 **PAPEL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE UCRAINA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO**
V. K. Simonenko, Presidente del Tribunal de Cuentas de Ucrania
- 51 **DESCENTRALIZACIÓN DE LAS TAREAS DEL ESTADO; CONDICIONES PREVIAS - LÍMITES - VENTAJAS**
Dr. Claudia Kroneder, Dr. Johann Loinig, Ing. Heinz Groebel, Tribunal de Cuentas de Austria
- 55 **LA AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL EN EL MARCO DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES**
Manuel Lagarón Comba, Tribunal de Cuentas de España
- 61 **LA RECIENTE REFORMA CONSTITUCIONAL EN ITALIA Y SUS IMPLICACIONES EN EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN**
Maria Annunziata Rucireta, Corte dei Conti italiana - Sezione regionale di controllo per la Toscana

ISSN: 1027-8982

ISBN: 84-922117-6-8

Depósito Legal: M. 23.968-1997

La Secretaría de EUROSAI (Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa) edita anualmente la revista *EUROSAI*, según lo acordado por la Organización. Los fines de esta revista son conseguir mejorar los procedimientos y técnicas de la fiscalización pública, así como informar sobre las actividades de la Organización.

Las ideas y opiniones que aparecen en la revista son las de los editores y personas que colaboran en ella con sus trabajos y no representan necesariamente los puntos de vista o las políticas de la Organización.

Los editores invitan, a aquellos que estén interesados, a presentar artículos, informes y noticias. Este material puede enviarse a la oficina editorial, TRIBUNAL DE CUENTAS, Secretaría de EUROSAI, Fuencarral, 81, 28004 Madrid, ESPAÑA.

Tel.: +34 91 446 04 66 - Fax: +34 91 593 38 94 - E-mail: eurosai@tcu.es - tribunalcta@tcu.es - www: <http://www.eurosai.org>

La dirección arriba indicada puede también utilizarse para cualquier otra correspondencia relacionada con la revista.

La revista se distribuye a todos los presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa que participan en la actividad de EUROSAI.

La revista, editada por *EUROSAI*, es coordinada y supervisada por D. Ubaldo Nieto de Alba, Presidente del Tribunal de Cuentas de España y Secretario General de EUROSAI; Dña. Marta Fernández-Pirla; Dña. Mª José de la Fuente y de la Calle; Dña. Teresa García García; D. Jerónimo Hernández Casares; y Dña. Mª Socorro Orcajo González, personal del Tribunal de Cuentas de España. Participan en las traducciones las empresas Auctoritas, S.L. y Guerman & Guinzbourg, intérpretes jurados, S.L. Diseñada y producida por *DiScript*.

Editorial

Quisiera iniciar esta editorial expresando, una vez más, en nombre de todos los miembros de EUROSAI, la enhorabuena al Presidente de la EFS de la Federación Rusa, Sr. Stepashin, por su nuevo nombramiento como Presidente de EUROSAI, tras la celebración del V Congreso, en Moscú, durante los días 27 a 31 de mayo de 2002, así como desearle una fructífera y exitosa dirección de nuestro Grupo Regional. Asimismo es menester felicitar y agradecer nuevamente a la Presidencia de la EFS de Francia su eficaz y brillante dedicación a EUROSAI en el ejercicio de su Presidencia a lo largo de estos tres últimos años.

Las instituciones de control del Grupo EUROSAI están situadas dentro de un orden justo, estable y pacífico fundado en el equilibrio, la igualdad de derechos, dentro de una estructura compleja de valores compartidos (democracia, libertades y derechos humanos) elevados a normas y basados en la estrategia de la cooperación. A diferencia del pasado en que la dinámica de los cambios estaba basada en el principio del poder y la estrategia de la cooperación. En un mundo que se integra y globaliza, lo que se puede crear cooperando es más importante que lo que se puede conquistar compitiendo.

Las Instituciones de control tienen ante sí, actualmente, nuevos retos consistentes fundamentalmente en comprender y asumir los valores de integración y creación, potenciando los efectos positivos y neutralizando sus efectos negativos. En este nuevo marco la actuación de las EFS debe ir dirigida a poner de manifiesto fallos normativos y prácticas de gestión que contengan riesgos morales. Esta actuación es imprescindible para descubrir e identificar esos fallos y contribuir a internalizar la ética en el marco normativo de organizaciones y gestiones, además de eficaces, éticamente responsables. Efectivamente, el principio ético que debe regir la vida política de un Estado de Derecho y ser un valor básico en cualquier organización, exige algo más que controlar la aplicación de la norma, exige anticipar el futuro descubriendo y eliminando riesgos morales en el ámbito de la gestión de los recursos públicos.

Nuestro Grupo Regional ha tenido oportunidad, a lo largo de las sesiones técnicas del V Congreso, de analizar la participación de las EFS en el proceso presupuestario e indirectamente reflejar su mayor o menor contribución en lo que hemos denominado proceso de creación de Derecho.

Por otra parte, debo destacar que este Congreso ha aprobado la creación de un nuevo Grupo de Trabajo de EUROSAI sobre las tecnologías de la información, además de confirmar la buena actuación del Grupo de Trabajo en materia de Medio Ambiente y del Comité de Formación. En cuanto a las actividades de éstos dos últimos, la cooperación entre las EFS miembros de ambos adquiere nuevamente un significativo protagonismo. Se llevan a cabo actuaciones conjuntas, de auditoría o de estudios técnicos, que requieren reacciones creativas y un aprendizaje permanente y complejo, variables y principios propios de la nueva realidad política y económico social que reina en estos momentos.

Por ello, felicito y animo una vez más a todos los participantes en estos ambiciosos proyectos de cooperación internacional, para que continúen con persistencia en el logro de sus objetivos y obtengan los resultados deseados que redunden en beneficio de nuestra Organización Regional.

Finalmente, termino agradeciendo muy sinceramente a los autores la colaboración que han prestado a la Secretaría de EUROSAI, al permitir una nueva edición de la Revista de EUROSAI gracias a la generosidad de sus aportaciones.

Ubaldo Nieto de Alba

Presidente del Tribunal de Cuentas
Secretario General de EUROSAI



Noticias de Eurosai

DISCURSO DEL PRESIDENTE DE EUROSAI PARA LA APERTURA DE LA XXIV REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO

Copenhague – 7 de marzo de 2002

Señora y señores Presidentes, queridos colegas, señoras y señores representantes de los Presidentes, señoras y señores,

Es para mí un gran placer presidir esta vigésimo cuarta reunión del Comité Directivo de nuestra Organización; lo que me brinda la oportunidad, no sólo de reencontrarme con numerosos colegas con los que se han creado relaciones de amistad, algunas desde hace largo tiempo, sino también de recibir a nuevos colegas, a quienes doy la bienvenida. Es ésta la segunda vez que me cabe el honor y el placer de presidir nuestro Comité; y es también la penúltima, pues, como saben ustedes, el mandato del Tribunal de Cuentas francés concluirá dentro de menos de tres meses, con el Congreso de Moscú.

Es sin duda alguna un poco pronto para realizar un balance de los años que acaban de transcurrir, y no estoy seguro de ser yo el más indicado para hacerlo: la autoevaluación (self-assessment) tiene sus virtudes, pero estaremos, seguramente, de acuerdo en que nada puede sustituir a una observación externa libre de prejuicios o de complacencia. Sólo diré que nuestro Orden del día se ha ampliado de nuevo, pasando de 15 a 20 puntos, y que tengo la satisfacción de pensar que tal progresión refleja el aumento de los temas concretos de cooperación en los que estamos trabajando, y es por tanto una muestra del dinamismo de EUROSAI, o lo que es lo mismo, de sus miembros, a los que ustedes están representado.

A este respecto, deseo destacar la actuación especialmente positiva y constructiva de la Oficina del Auditor General de Dinamarca y de su Presidente, el Sr. Otbo, quien ha contribuido de forma directa y eficaz al desarrollo de nuestra Organización. Agradezco profundamente al Sr. Otbo y a sus colaboradores la acogida que

nos dispensan en la hermosa ciudad de Copenhague.

También doy la bienvenida al Sr. Kovacs, Presidente de la EFS de Hungría, cuyo dinamismo y aperturismo internacional, ya conocíamos y que ha aceptado la ingente tarea de albergar el próximo Congreso de INTOSAI, en 2004. Le expreso toda nuestra gratitud por este ofrecimiento, importante para la EFS de Hungría, pero también para todas las EFS de Europa, en vísperas del quincuagésimo Aniversario de la creación de INTOSAI. Esa ocasión nos proporciona el honor y el placer de contarle entre nosotros en lo sucesivo, junto a los demás miembros europeos del Comité Directivo de INTOSAI; a saber, Noruega, Portugal y el Reino Unido, que ya participaban, como miembros u observadores, en nuestros trabajos.

Finalmente, es para mí un placer saludar a las tres Instituciones invitadas a esta reunión, el Bundesrechnungshof alemán, que nos presentará su propuesta de acoger el Congreso de EUROSAI en 2005; al Sr. Sekula, Presidente de la Cámara Suprema de Control de Polonia, que intervendrá en varios puntos del Orden del día; y a la Sra. Stuiveling, de la Rekenkamer de los Países Bajos, que nos expondrá su proyecto de constitución de un grupo de trabajo.

Como acabo de señalar, el Orden del día de nuestra reunión es particularmente intenso, lo que requiere adoptar una gran concisión para que podamos finalizar nuestros trabajos en el plazo fijado. Por ello me limitaré en estas palabras previas, a realizar algunas brevísimas reflexiones directamente inspiradas por nuestro Orden del día.

Los diversos temas que hemos de examinar ilustran, en mi opinión, dos rasgos principales de la evolución de nuestra Organización: el desarrollo y la apertura.



1. El desarrollo de EUROSAI:

En primer lugar, se manifiesta cuantitativamente a través del crecimiento ininterrumpido del número de sus miembros. Si aceptan ustedes las nuevas candidaturas que se presentan nuestra Organización contará en lo sucesivo con 45 miembros, consolidándose aún más la representatividad europea de EUROSAI y reforzando el papel que nuestro Grupo Regional desempeña a nivel internacional.

También se refleja cualitativamente a través de la notable expansión de nuestras actividades en numerosos ámbitos como son la materia medioambiental, coordinada con mucho dinamismo y eficacia por la EFS de Polonia; las acciones de formación, con continuidad anual y la puesta en marcha, gracias a IDI, del Programa Regional de Formación a Largo Plazo; y el impulso dado a las herramientas electrónicas de intercambio de información, mediante las páginas web creadas con ayuda de la EFS de Dinamarca. Sin duda pronto se abrirán nuevos ámbitos de actuación, como lo demuestra la propuesta de la señora Presidenta de la Rekenkamer de los Países Bajos sobre auditoría informática. Este desarrollo debe complementarse con el oportuno aumento y redistribución de los recursos financieros que se destinan al mismo. Y éste es el desafío de las propuestas presupuestarias que se les van a presentar dentro de unos instantes.

2. La apertura de nuestra Organización constituye un segundo rasgo importante del período reciente, de la que también nuestro Orden del día es una prueba clara:

Apertura al exterior, en el ámbito internacional, a través del incremento de las relaciones con los demás Grupos Regionales, como manifiesta la celebración en el próximo mes de julio de las Segundas Jornadas EUROSAI-OLACEFS; pero también a través de una intensa participación de numerosos miembros de EUROSAI en las actividades de grupos, comités e iniciativas promovidas desde INTOSAI, sin ol-

vidar la organización de su próximo Congreso.

El lugar relevante que ocupan las EFS europeas en el Comité Directivo de INTOSAI es expresión directa de tal apertura y de las responsabilidades asumidas por numerosos miembros de EUROSAI a nivel internacional.

Dentro de Europa, EUROSAI sigue intensificando sus relaciones y estrechando los vínculos con otras organizaciones, instituciones o grupos de trabajo en funcionamiento. La Conferencia EUROSAI-EURORAI de Madeira, organizada por la EFS de Portugal, fue un gran éxito, y esa colaboración va a continuar e intensificarse gracias al compromiso de nuestra EFS anfitriona, la Rigsrevisionen de Dinamarca. Los intercambios y relaciones de EUROSAI con el Comité de Contacto de las EFS de la Unión Europea, así como con el Comité de Contacto de Presidentes de las EFS de los Países de Europa Central y Oriental, Malta, Chipre, Turquía y el Tribunal de Cuentas Europeo, no han dejado de aumentar. Y se vislumbran perspectivas concretas de colaboración con la Comisión Europea o instituciones como SIGMA y la OCDE.

En resumen, aunque, por supuesto, nos quede mucho camino por recorrer, tengo la impresión de que ya están puestos los cimientos de una dinámica muy positiva, fruto de los esfuerzos de cada uno de ustedes, con sinergias crecientes entre las diversas iniciativas de cooperación tomadas en distintos foros. Estos esfuerzos han permitido, en mi opinión, satisfacer de forma concreta y efectiva la ambición principal de nuestra Organización, que es la de estrechar cada vez más los lazos profesionales entre las EFS. Nos queda por consolidar este desarrollo y esta apertura, dentro del respeto a la diversidad de la familia europea.

Muchas gracias.

François LOGEROT



ACTA DE LA XXIV REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAI

Copenhague (Dinamarca) - 7 de marzo de 2002

El Comité Directivo de EUROSAI ha celebrado su XXIV reunión en Copenhague (Dinamarca), el día 7 de marzo de 2002, con la asistencia de los miembros, observadores e invitados cuya relación se adjunta en el anexo I.

El Sr. Otbo, Presidente de la EFS de Dinamarca y el Sr. Logerot, Presidente de la EFS de Francia, y Presidente de EUROSAI, pronuncian los discursos introductorios.

1. Aprobación del orden del día de la XXIV reunión

Se aprueba el orden del día de la XXIV reunión, una vez incluidas las ampliaciones y rectificaciones siguientes:

- en el punto 5: solicitud de ingreso en EUROSAI de la EFS de Bosnia-Herzegovina, recibida en la Secretaría General después de haberse distribuido el proyecto de orden del día;

- en los puntos 9.2.1. y 12 : rectificación de las fechas de los eventos indicados en dichos puntos.

2. Aprobación del acta de la XXIII reunión

Se aprueba definitivamente el acta de la XXIII reunión (29 de marzo de 2001, Ljubljana), que se enviará a todos los miembros de la Organización.

El proyecto de acta de la XXIV reunión, una vez ratificado por los participantes, será remitido a todos los miembros de la Organización, de conformidad con el procedimiento aprobado en la reunión de Ljubljana (punto 2.2. del acta).

3. Informe del Secretario General

El Sr. Nieto de Alba presenta el Informe del Secretario General, en el que se recogen las principales actividades de la Or-

ganización llevadas a cabo desde hace un año e informa sobre las que están previstas para 2002. No hay comentarios sobre este informe por parte de los miembros ni de los observadores del Comité Directivo.

4. Presentación de los Informes Financieros e Informes de los Auditores correspondientes a los ejercicios 2000 y 2001

El Sr. Nieto de Alba, Secretario General de EUROSAI, presenta, de conformidad con el artículo 14 de los estatutos, los informes financieros relativos a los ejercicios 2000 y 2001, a los que se adjuntan los informes de los auditores. No hay comentarios sobre dichos informes por parte de los miembros ni de los observadores del Comité Directivo.

5. Nuevos miembros: confirmación de la transferencia de la calidad de miembro y examen de las solicitudes de ingreso registradas por el Secretario General

El Sr. Nieto de Alba, Secretario General de EUROSAI, recuerda en primer lugar las transferencias que se han producido en 2001 de la calidad de miembro de la Organización, una referida a la EFS de Bulgaria, representada ahora por la National Audit Office, y otra referida a la EFS del Principado de Mónaco, representada ahora por la Comisión Superior de Cuentas, que ya fueron objeto de una consulta escrita a los miembros y observadores del Comité Directivo. A continuación, presenta las solicitudes de ingreso presentadas por las EFS de Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina y el Principado de Andorra.

El Comité Directivo confirma las transferencias de la calidad de miembro de la Organización de las EFS de Bulgaria y el Principado de Mónaco.

Tras comprobar que las solicitudes de ingreso presentadas cumplen las condicio-



nes estipuladas en el artículo 3 de los estatutos, el Comité Directivo aprueba el ingreso de las EFS de Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina y el Principado de Andorra, en calidad de miembro de EUROSAI. Se encarga al Secretario General que notifique esta decisión a las EFS interesadas.

6. Información sobre los resultados del Seminario Precongresual de Varsovia

El Sr. Sekula, Presidente de la EFS de Polonia, recuerda el comienzo y el desarrollo del Seminario Precongresual celebrado en Varsovia durante los días 25 al 27 de septiembre de 2001 sobre el tema de "la utilización de las tecnologías de la información en el control de la ejecución del presupuesto del Estado", cuyas conclusiones se presentarán y desarrollarán en el próximo Congreso de Moscú. No hay observaciones sobre esta información por parte de los miembros ni de los observadores del Comité Directivo.

7. Información relativa al Congreso de Moscú y propuestas sobre los observadores

El Sr. Stepashin, Presidente de la EFS de la Federación Rusa, presenta un informe, del que se ha repartido a los asistentes una versión en inglés al principio de la reunión, sobre el estado detallado de los preparativos y el proyecto de programa del V Congreso de la Organización, que se celebrará en Moscú del 27 al 31 de mayo de 2002. Este informe proporciona también datos sobre los observadores que la EFS de la Federación Rusa propone invitar al Congreso, así como algunas observaciones sobre los avances hechos en la aplicación de la resolución presentada por la Delegación de la EFS de la Federación Rusa durante el último Congreso de INTOSAI reunido en Seúl, en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales, la corrupción y la malversación de fondos públicos como medios posibles de financiación del terrorismo internacional. En particular, se propuso que la Secretaría de INTOSAI podría facilitar información preliminar sobre su trabajo en este campo en el Congreso de Moscú.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, agradece al Sr. Stepashin la exposición tan completa que ha realizado, y que demuestra lo avanzados que están ya los preparativos del Congreso, tanto en el plano práctico como en la organización de los trabajos propiamente dichos. Después del éxito del Seminario Precongresual, y gracias a los esfuerzos de la EFS de la Federación Rusa y demás EFS comprometidas en esta preparación, este evento se presenta bajo los mejores auspicios. El Presidente de EUROSAI expresa su gratitud a la EFS de la Federación Rusa por todas las medidas ya adoptadas y anunciadas para que el próximo Congreso resulte un éxito total.

En respuesta a una observación del Sr. Fiedler, Presidente de la EFS de Austria, sobre diferencias que se perciben entre la versión del Informe remitida a los participantes a través del Secretario General y la versión, en inglés, entregada al principio de la reunión, el Sr. Stepashin confirma que la versión inglesa entregada al principio de la reunión es la que corresponde a su exposición. Así pues, se hace constar que esta última versión es la que hay que conservar.

Respecto al fondo, el Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, recuerda ante todo que cada delegación participante en el Comité Directivo de EUROSAI es libre de expresar su punto de vista sobre cualquier asunto, como hace la Federación Rusa. Esta libertad de opinión es independiente de las decisiones u orientaciones que el Comité Directivo deba adoptar sobre los temas que le corresponda tratar. En lo que se refiere al curso dado a los trabajos del Congreso de INTOSAI de Seúl, el Presidente de EUROSAI indica que por el momento, el Comité Directivo de EUROSAI debe pronunciarse únicamente sobre la designación de un miembro de EUROSAI para que se integre en el Grupo de trabajo sobre la Planificación Estratégica de INTOSAI. Esta cuestión figura en el punto 17 del orden del día.

En cuanto a la iniciativa presentada por la delegación de la EFS de la Federación Rusa en el último Congreso de INTOSAI reunido en Seúl, en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales, la corrupción y la malversación de fondos públicos como medios posibles de financiación del terrorismo internacional, es conveniente



seguir el orden de las cosas tal y como se determinó en el Congreso de INTOSAI de Seúl. Hasta que el Comité Directivo de INTOSAI, que debe reunirse en octubre de 2002, no adopte directrices sobre ese trabajo, el Comité Directivo de EUROSAI no tendrá que pronunciarse sobre el mismo. Este enfoque obtiene el asentimiento de los participantes del Comité Directivo.

En lo que se refiere al proyecto de programa del Congreso de Moscú, el Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, advierte que el proyecto, en su versión actual, no menciona de forma explícita que el traspaso de poderes entre el antiguo y el nuevo presidente de EUROSAI se realice durante la ceremonia inaugural, como se indica en la ponencia presentada, y solicita por tanto que el proyecto de programa se complete formalmente sobre ese punto. El Sr. Stepashin, Presidente de la EFS de la Federación Rusa, expresa su total acuerdo con esta petición.

Respecto a la invitación de observadores, el Presidente de EUROSAI recuerda que este asunto debe examinarse de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de los estatutos. Así pues, el Presidente y el Secretario General de INTOSAI son observadores, de derecho, en el Congreso. En relación con los demás observadores, corresponde al Comité Directivo pronunciarse, fundamentándose en criterios concretos que puedan justificar las alternativas escogidas, a fin de evitar sentar precedentes que pudieran ocasionar dificultades en el futuro. Las propuestas de la EFS de la Federación Rusa suscitan a este respecto las siguientes preguntas por parte del Presidente de EUROSAI:

- si bien la invitación a la Presidencia de OLACEFS puede justificarse por las relaciones específicas de cooperación establecidas con dicha Organización, más difícil parece de justificar el invitar a ASOSAI sin invitar al mismo tiempo a los representantes de los demás grupos regionales de INTOSAI, puesto que no hay ninguna razón especial para hacer distinciones entre los grupos regionales de INTOSAI;

- en cuanto a otras EFS no miembros de EUROSAI, parece legítimo invitar, como ya se hizo en el Congreso de París, a la EFS responsable de la revista de INTOSAI, para que ésta pueda informar sobre los trabajos del Congreso de Moscú.

En cambio, parece más difícil establecer criterios particulares que puedan justificar el invitar, en calidad de observadores, a las EFS del Canadá y de Japón;

- por último, la colaboración establecida entre EUROSAI y determinadas organizaciones podría servir de justificación para invitar a éstas en calidad de observadores. Así, IDI podría recibir una invitación como tal entidad, distinta de la invitación dirigida a la EFS de Noruega. La asistencia de SIGMA-OCDE, por el importante papel que dicha organización desempeña en los trabajos del Comité de Contacto de las EFS de los países de Europa Central y Oriental, parece deseable. Igualmente, la cooperación iniciada con EURORAI con motivo de las Jornadas de Madeira, y que está abocada a continuar en 2003 en Copenhague, podría justificar el invitar a los representantes de EURORAI en calidad de observadores.

El Sr. Stepashin, Presidente de la EFS de la Federación Rusa, manifiesta que comparte este razonamiento. Considera también que es preferible invitar al Congreso a todos los grupos regionales, recuerda que IDI está invitado y expresa su conformidad para que se invite a EURORAI y a SIGMA-OCDE. En cuanto a las EFS de los Estados Unidos, el Canadá y Japón, explica que estas tres EFS, con las que la EFS de la Federación Rusa tiene relaciones muy activas, se han puesto en contacto con la EFS de la Federación Rusa con vistas al Congreso de Moscú, manifestando el deseo de asistir a sus trabajos.

El Sr. Fiedler, Presidente de la EFS de Austria, y Secretario General de INTOSAI, manifiesta también su conformidad respecto a que se invite a IDI, SIGMA-OCDE y EURORAI, y señala que comparte la preocupación del Presidente de EUROSAI por que se establezcan criterios concretos que justifiquen la invitación de observadores, al objeto de evitar sentar precedentes que puedan ocasionar una inflación inadecuada de las invitaciones en el futuro.

El Sr. Otbo, Presidente de la EFS de Dinamarca, considera que este debate es de gran importancia, pero que la EFS anfitriona debería tener sin embargo la posibilidad de invitar a una o dos EFS no miembros de la Organización, según su propia elección.



Sir John Bourn, Presidente de la EFS del Reino Unido, recuerda que ya se produjo un debate como éste antes de la celebración del Congreso de París, y que por entonces se decidió no invitar a todas las EFS que manifestasen su deseo, por lo que, aun teniendo en cuenta el punto de vista expresado por el Sr. Otbo, se hace necesario limitar el número de observadores, para evitar los riesgos mencionados por el Sr. Fiedler.

El Sr. Stepashin, Presidente de la EFS de la Federación Rusa, agradece al Sr. Otbo su intervención y aclara que las invitaciones externas a la Organización se limitarían en este caso a las tres EFS que se han puesto oficialmente en contacto con la EFS de la Federación Rusa. Dichas EFS podrían ser invitadas a título personal por la EFS de la Federación Rusa.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, sugiere retener de este debate la propuesta siguiente: el Comité Directivo podría acordar invitar al próximo Congreso, en calidad de observador, a las EFS que representen a los diferentes grupos regionales de INTOSAI, a la EFS de los Estados Unidos de América, como EFS responsable de la revista de INTOSAI, así como a tres organizaciones, IDI, SIGMA-OCDE y EURORAI. Las EFS del Canadá y Japón no serían invitadas en calidad de observadores, sino como invitados personales del presidente de la EFS anfitriona del Congreso.

El Sr. Stepashin, Presidente de la EFS de la Federación Rusa, da las gracias al Presidente de EUROSAI por su propuesta, con la que se declara totalmente de acuerdo.

El Comité Directivo aprueba la propuesta del Presidente de EUROSAI.

8. Cuestiones presupuestarias: Examen y decisión sobre las propuestas presentadas por el Comité de Formación

El Sr. Nieto de Alba, Secretario General de EUROSAI, recuerda los trabajos acometidos por el Comité de Formación en el marco del mandato que le ha sido encomendado en la última reunión del Comité Directivo. Presenta los documentos así como el proyecto de resolución elaborados al concluir dichos trabajos, y que ya se han

comunicado a todos los miembros y observadores del Comité Directivo mediante carta conjunta del Presidente y del Secretario General de la Organización, fechada el 6 de febrero de 2002. Dicho proyecto de resolución prevé:

- limitar la publicación en papel de la revista únicamente a la versión inglesa, con una ligera reducción de la calidad de la edición y publicar la revista en todas las lenguas oficiales de EUROSAI en el sitio web de la Organización;

- proponer al Congreso un aumento de aproximadamente un cincuenta por ciento respecto del anterior presupuesto;

- acordar, en cuanto los principios de concesión de las subvenciones, las normas y criterios indicados en los documentos de base.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, da las gracias al Sr. Nieto de Alba por su informe, y señala, a título complementario, que el próximo presupuesto de la Organización no se presentará en pesetas, sino en Euros.

Sir John Bourn, Presidente de la EFS del Reino Unido, manifiesta su apoyo a las propuestas que se han hecho y agradece al Secretario General el trabajo realizado.

El Presidente de EUROSAI recuerda que es al Congreso al que corresponderá adoptar las decisiones finales tanto sobre el presupuesto como sobre la repercusión de éste en las cuotas de los miembros. Indica que convendrá no aplicar de manera uniforme el aumento propuesto, y tener en cuenta la situación de las EFS con menos posibilidades, y pide que estas orientaciones se consideren a la hora de tomar las decisiones en el Congreso.

El Comité Directivo aprueba el proyecto de resolución presentado por el Secretario General, teniendo en cuenta las observaciones realizadas por el Presidente de EUROSAI. La resolución aprobada figura en el anexo II.

9. Acciones llevadas a cabo por el Comité de Formación

El Sr. Perron (EFS de Francia), que copreside con la Sra. Fernández-Pirla (EFS de España) el Comité EUROSAI de Formación (CEF, o ETC en inglés), creado en



virtud de la resolución aprobada en Madrid, el 16 de febrero de 2000, recuerda, para introducir este punto del orden del día, los objetivos fijados por el Comité Directivo para este Comité de Formación, que ha mantenido dos reuniones en 2001, el 21 de junio en París, y el 7 de diciembre en Praga. Las conclusiones de estas reuniones comunicadas a los miembros y observadores del Comité Directivo, dan cuenta de sus trabajos. En su última reunión, el Comité de Formación propuso que se entablara una reflexión para organizar las distintas iniciativas pendientes en el marco de una estrategia global de formación para EUROSAI.

9.1. Composición actual del Comité de Formación y petición de la EFS de Lituania

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, informa de que los servicios de la Presidencia recibieron una carta del Presidente de la EFS de Lituania, de fecha 23 de julio de 2001, solicitando que la EFS de Lituania pudiera participar en el Comité de Formación de EUROSAI. Puesto que este Comité fue instaurado por el Comité Directivo, se respondió a la EFS de Lituania que esta solicitud se examinaría en la siguiente reunión del Comité Directivo de EUROSAI.

El Presidente de EUROSAI recuerda que el Comité de Formación es un órgano preparatorio, en el campo de la formación, para el Comité Directivo, y que su composición quedó fijada en una decisión adoptada en su reunión de Madrid, del 16 de febrero de 2000. Según el acta de aquella reunión, el Comité de Formación de EUROSAI *“está compuesto por ocho miembros: las EFS de Alemania, Dinamarca, España, Francia, Polonia, Portugal, la República Checa y el Reino Unido. Las EFS de Francia y España copresidirán este Comité que, bajo la autoridad del Comité Directivo, se encargará de todas las cuestiones de formación”*. Para que pueda cumplir su papel preparatorio de manera eficaz, el Comité de Formación ha sido concebido como una pequeña estructura, con un número limitado de participantes. No obstante, hay que mantener presente en la memoria que, de acuerdo con sus objetivos estatutarios, EUROSAI

es una organización abierta, que debe considerar positiva cualquier iniciativa de participación.

Considerando estos diversos aspectos, el Presidente de EUROSAI sugiere que, aun manteniendo invariable la composición actual del Comité, el Comité Directivo proponga a la EFS de Lituania que sea invitada a las reuniones del Comité de Formación en calidad de observador.

El Comité Directivo aprueba esta propuesta. Se dará traslado de la misma a la EFS de Lituania.

9.2. Sesiones de formación

9.2.1. Sesión de formación que tendrá lugar en Budapest durante los días 18 al 20 de septiembre de 2002 sobre el tema “value for money audit”

El Sr. Kovacs, Presidente de la EFS de Hungría, presenta el proyecto de programa y los preparativos iniciados, con la colaboración de la NAO británica, para la organización de la segunda sesión de formación de EUROSAI que se celebrará en Budapest durante los días 18 al 20 de septiembre de 2002, sobre el tema “value for money audit”. El seminario permitirá en particular presentar los últimos desarrollos metodológicos en la materia e intercambiar experiencias a partir del estudio de tres supuestos. El Sr. Kovacs afirmó que un seminario de dos semanas de duración sobre auditoría de gestión se estaba celebrando en esos días junto con la EFS de los Estados Unidos en Hungría, en paralelo con la reunión del Comité Directivo. La EFS de Hungría informará sobre este seminario en el acto de formación de EUROSAI que tendrá lugar en septiembre.

9.2.2. Sesión de formación que tendrá lugar en Praga a finales de mayo de 2003 sobre el tema de “la evaluación del control interno”

El Sr. Voleník, Presidente de la EFS de la República Checa, presenta un primer proyecto de programa e informa sobre los preparativos iniciados, con la colaboración de la EFS de Alemania, para la organización de la tercera sesión de formación de



EUROSAI que se celebrará en Praga, durante los días 26 al 28 de mayo de 2003, sobre el tema de la evaluación del control interno en el contexto europeo, con la esperada participación de representantes de las Instituciones Europeas, de SIGMA-OCDE, y la presentación de varios estudios de supuestos.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, destaca el interés e importancia de los desafíos de las dos próximas sesiones de formación y abre el debate sobre los proyectos presentados.

El Sr. Borge, Director General de IDI, señala que no tiene ningún comentario en particular sobre los temas de las dos sesiones previstas de formación, sino más bien una observación general sobre la estrategia de formación. Las conclusiones de la última reunión del Comité de Formación hicieron efectivamente hincapié en la necesidad de definir para el futuro una estrategia de formación. Subraya pues, como ampliará posteriormente a lo largo del orden del día, que a finales de año se habrán formado 26 especialistas de formación, en el marco de la fase I del Programa Regional de Formación a Largo Plazo (PRFLP), y que entonces se planteará la pregunta de cómo utilizar a dichos especialistas, a nivel regional. Para contestar a esa pregunta, parece imprescindible que EUROSAI disponga de una estrategia de formación a largo plazo, como ya es el caso en otras regiones del mundo. IDI apoya la idea, presentada por el Comité de Formación, de establecer una estrategia de formación a largo plazo, que integre la cooperación entre EUROSAI e IDI, de lo cual se va a tratar en el punto 9-4 del orden del día.

El Sr. Elles, representante de la EFS de Alemania, confirma, como miembro del Comité de Formación, que éste último recomendó, en su pasada reunión, el establecimiento de una estrategia de formación a largo plazo para EUROSAI. Y puntualiza que esta reflexión debe ir acompañada de un estudio sobre las posibilidades de financiación de dicha estrategia, de modo que puedan fijarse objetivos realmente accesibles.

El Sr. Perron (EFS de Francia), copresidente del Comité de Formación, propone que en las próximas semanas la Presidencia del Comité de Formación elabore un proyecto de resolución en este sentido, que

se someta mediante consulta escrita a la aprobación de los miembros y observadores de ese Comité, y seguidamente al Comité Directivo, antes de presentarlo al Congreso de Moscú.

El Comité Directivo aprueba esta propuesta.

9.3. Páginas web sobre formación

9.3.1. Primer balance del sitio web sobre formación

El Sr. Perron (EFS de Francia) señala que el Tribunal de Cuentas francés, que aloja el sitio web sobre formación (<http://formationeurosai.ccomptes.fr>) ha propuesto ligeras modificaciones de la primera versión, a fin de hacer la página más atractiva y más sencilla de utilizar. Estas propuestas fueron debatidas y perfeccionadas junto con los miembros del Comité de Formación, el cual presenta las principales reformas de la nueva maqueta, distribuida entre los participantes, en forma de CD-Rom.

El Comité Directivo autoriza la puesta en línea de la nueva versión de la página web de formación. Los miembros de EUROSAI recibirán un correo en el que se les informará de esas reformas, y se les invitará a alimentar regularmente con información el sitio web de EUROSAI.

9.3.2. Apertura del foro de debate

El Sr. Otbo, Presidente de la EFS de Dinamarca, recuerda que el último Comité Directivo decidió, como continuación a la primera sesión de formación de EUROSAI organizada en Golawice (Polonia), abrir a los miembros de la Organización un foro de debate (Newsgroup) albergado por la EFS de Dinamarca, al que se accede desde el sitio de la Organización (www.EUROSAI.org). Este foro, que se inauguró el pasado verano, no está consiguiendo hasta ahora el éxito esperado, pese a que se informó sobre ello tanto por carta como durante el pasado Congreso de INTOSAI en Seúl. En la última reunión del Comité de Formación, se hicieron diversas sugerencias para dar a conocer más la página a usuarios potenciales, esperando que esta herramienta de intercambio de información se utilice de realmente.



El próximo Comité Directivo hará un nuevo balance de la implantación de estas dos iniciativas (Página Web sobre Formación y Newsgroup).

9.4. Cooperación EUROSAI-Iniciativa para el desarrollo de INTOSAI (IDI)

El Sr. Borge, Director General de IDI, presenta los resultados y las perspectivas de la cooperación iniciada hace dos años entre EUROSAI e IDI en el marco de un Programa Regional de Formación a Largo Plazo (PRFLP) destinado a las EFS de los países de Europa Central, del Este y el Sudeste. Este programa de formación de formadores, que debe finalizar en 2005, comprende dos fases, la fase I que abarca a las EFS de los países candidatos a la Unión Europea, y la fase II que comprende las EFS de los demás países de Europa Central, del Este y el Sudeste.

La fase I, íntegramente financiada mediante una donación del Gobierno noruego, está ya iniciada. El Taller de Diseño y Desarrollo de cursos (en inglés, CDDW), que constituye la segunda etapa del programa previsto de formación, se desarrolló en Praga durante seis semanas, del 22 de octubre al 30 de noviembre de 2001. Participaron en el mismo veintiséis auditores, procedentes de 12 EFS, apoyados por el equipo pedagógico y administrativo de IDI, y con el apoyo de la EFS de la República Checa. Gracias a la motivación y los esfuerzos aportados por los participantes, los obstáculos lingüísticos y técnicos se han superado con éxito, como lo demuestra el Informe sobre este CDDW, enviado al Comité Directivo. La próxima etapa del programa, el Taller sobre Técnicas de Enseñanza (en inglés, ITW), que tiene una duración de tres semanas, se realizará en Cracovia del 8 al 26 del próximo abril, con el apoyo de la EFS de Polonia. Después de una sesión preparatoria en Oslo en el próximo mes de julio, la EFS de Estonia albergará en Tallinn, en septiembre de 2002 la última etapa de la fase I, el Taller Regional de Formación (en inglés, RTW), que permitirá a los futuros formadores poner en práctica las técnicas adquiridas durante todo el programa.

La fase II del programa se desarrollará en dos lenguas de trabajo, el ruso y el inglés, e incluirá, teniendo en cuenta la ex-

periencia de la primera fase, un Taller de Actualización en Auditoría Financiera. Algunos de los auditores formados durante la fase I participarán en la formación de los auditores de la fase II. Esta segunda fase debería ponerse en marcha entre el otoño de 2002 (Taller de Planificación Estratégica; en inglés, SPW), y el otoño de 2005 (Taller Regional de Formación; en inglés, RTW), siempre que se consigan las financiaciones necesarias (estimadas en 1,4 millones de Euros). Se ha recurrido a la Comisión Europea, al Gobierno noruego, y a otras agencias europeas de cooperación y desarrollo para que participen en la financiación de esta segunda fase.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, expresa una vez más el reconocimiento de la Organización al Gobierno noruego por el extraordinario esfuerzo que ha realizado para financiar la fase I del Programa. Respecto a la fase II, el Sr. Logerot declara tener muchas esperanzas de que un porcentaje no desdeñable de la financiación pueda obtenerse, especialmente de la Comisión Europea, que encuentra en este proyecto convergencias con algunos de sus programas de cooperación, en particular en lo que respecta a los países de los Balcanes. Habrá que ultimar durante los próximos meses las fuentes de financiación de este ambicioso programa, que reviste una importancia considerable para las EFS de las regiones implicadas.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, agradece a la EFS de Noruega y al Director General de IDI el trabajo realizado, tanto en el marco de la cooperación con EUROSAI, como, más en general, en beneficio de todas las EFS miembros de INTOSAI.

El Comité Directivo aprueba la continuación del programa de cooperación iniciado entre EUROSAI e IDI.

10. Actividades del Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental

El Sr. Sekula, Presidente de la EFS de Polonia, Coordinador del Grupo de trabajo de EUROSAI sobre Auditoría Medioambiental, presenta las numerosas actividades de auditoría y formación llevadas a cabo en común por los miembros del Grupo en el marco de la estrategia que se definió en octubre de 2000 en Varsovia, durante la pri-



mera reunión del Grupo de Trabajo. La segunda reunión del Grupo de Trabajo está previsto que se celebre en París, en los próximos días 11 y 12 de abril, poco antes del Congreso de Moscú, durante el cual se hará una presentación de sus actividades a todos los miembros de EUROSAI.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, da las gracias al Sr. Sekula por su exposición que ha sido muy interesante y que pone de relieve el dinamismo de este Grupo de Trabajo Regional, y el papel tan activo que desempeña en el Grupo de trabajo de INTOSAI.

Sir John Bourn, Presidente de la EFS del Reino Unido, señala, a partir del ejemplo de la contaminación del aire, la importante función de transparencia que las EFS pueden desempeñar en dicho ámbito, aclarando al público cuestiones básicas, que con gran frecuencia siguen siendo monopolio de un pequeño círculo de especialistas cuya jerga técnica es incomprensible para un profano.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, señala en efecto que el papel de las EFS no consiste en substituir a los especialistas, sino en revelar y hacer legibles para todo el mundo los trabajos de estos especialistas. Así pues, en la próxima reunión del Grupo de trabajo en París, en abril de 2002, se presentarán trabajos recientes que aclaren al público un tema que no debe ser únicamente asunto de los especialistas, y que es el de la protección de los recursos de agua contra las diversas contaminaciones, en especial las de origen agrícola.

11. Relaciones con las universidades

El Sr. Perron (EFS de Francia), recuerda que el último Comité Directivo, reunido en Ljubljana, para mostrar su voluntad de desarrollar los intercambios con las universidades, decidió incluir, entre las páginas de "Formación" del sitio web, una sección denominada "relaciones con las universidades" y recomendó tratar de asociar universitarios a cada conferencia, seminario o congreso organizados por EUROSAI. Esta asociación, llevada ya a cabo en el Congreso de París, y, en mayo de 2001, con motivo de la Conferencia EUROSAI-EURORAI organizada en Madeira por el *Tribunal de Contas* de Portugal, debería tener continuidad en el marco de la próxima conferencia EUROSAI-

EURORAI prevista en Copenhague en junio de 2003. Por otra parte, se ha creado efectivamente una sección denominada "relaciones con las universidades" en la nueva versión del sitio de formación de EUROSAI, presentado en el punto 9.3.1. del orden del día. Se ha creado un enlace con el sitio Internet de la Agrupación Europea de Investigación sobre Finanzas Públicas. Con la finalidad de alimentar esta nueva sección, se invita a los miembros de EUROSAI a proponer al Tribunal de Cuentas francés, que alberga las páginas web de formación, otras direcciones de sitios universitarios que traten la materia de las finanzas públicas.

El Sr. Nieto de Alba, Secretario General de EUROSAI, subraya la importancia de la colaboración con las universidades y da a conocer al Comité Directivo la experiencia del Tribunal de Cuentas de España en la materia, que permite unir de forma muy positiva investigaciones teóricas y práctica profesional.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, subraya también el interés, tanto para las EFS como para los universitarios, en tender un puente entre esos dos mundos: las EFS pueden aportar a sus colegas universitarios su experiencia práctica y elementos de derecho comparado, mientras que los universitarios pueden aportar mucho a las EFS a través de sus reflexiones, por estar distanciados de la actuación pública.

El Comité Directivo confirma su voluntad de incrementar estos intercambios y examinará los progresos realizados en este sentido en sus próximas reuniones.

12. Segundas Jornadas EUROSAI-OLACEFS

El Sr. Nieto de Alba, Secretario General de EUROSAI, presenta el programa de las próximas Jornadas EUROSAI-OLACEFS, que tendrán lugar en Cartagena de Indias (Colombia) los próximos días 10 y 11 de julio. Señala que EUROSAI debe comunicar a los organizadores, antes de finales de abril, la relación de EFS que participarán en esta reunión, bien en la mesa presidencial, junto a la presidencia de EUROSAI y OLACEFS, o como ponentes en una de las tres sesiones de trabajo.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, pide por tanto a los miembros asistentes que



expresen, si lo desean, su intención de participar en esta manifestación, y propone que el Comité Directivo encargue a la Presidencia y a la Secretaría General la misión de identificar a los representantes de EUROSAI a fin de garantizar, junto con los colegas de OLACEFS, la adecuada preparación de esta manifestación.

Sir John Bourn, Presidente de la EFS del Reino Unido, comunica que él no podrá asistir, pero que por supuesto la NAO británica estará representada en esta reunión, para realizar las tareas que se estimen convenientes.

El Sr. Kovacs, Presidente de la EFS de Hungría señala que está dispuesto a participar en estas jornadas y a elaborar un documento sobre las cuestiones relacionadas con la lucha contra la corrupción en un mundo globalizado.

El Sr. Sekula, Presidente de la EFS de Polonia, manifiesta también su conformidad en participar en este encuentro y preparar un documento sobre el papel de las EFS en la protección del medio ambiente.

El Sr. Nieto de Alba, Secretario General de EUROSAI, comunica su disponibilidad para participar, en la mesa presidencial, en los debates de la tercera sesión de trabajo.

El Sr. de Sousa, Presidente de la EFS de Portugal, manifiesta su disponibilidad para participar en esta reunión y aportar la contribución que se estime conveniente.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, da las gracias a los colegas que han comunicado ya su voluntad de participar en estas Jornadas, e informa de que se ha tomado nota de su iniciativa. Indica que también podrían manifestarse voluntarios no miembros del Comité Directivo, y que no es obligatorio limitar las intervenciones únicamente a los miembros del Comité Directivo. La Secretaría General y la Presidencia seguirán colaborando con OLACEFS y la EFS de Colombia para organizar esta reunión de cuyo éxito hay que asegurarse.

13. Continuación de la cooperación entre EUROSAI y EURORAI

El Sr. Otbo, Presidente de la EFS de Dinamarca, presenta la propuesta, anunciada al término de la primera conferencia EUROSAI-EURORAI de Madeira (Portugal), de albergar en Copenhague, del 5 al 7

de junio de 2003, una segunda conferencia que permita proseguir la cooperación iniciada entre ambas organizaciones. Para favorecer el desarrollo de esta cooperación en temas concretos, como se acordó en las conclusiones de la primera conferencia, se sugiere seleccionar un tema específico, que es el de la atención sanitarias. Este tema que abarca numerosos aspectos, por ejemplo el del gasto hospitalario, permitirá presentar los diferentes enfoques existentes en Europa en materia de sistemas sanitarios. Un pequeño grupo de trabajo, compuesto por la EFS anfitriona y representantes de EURORAI y EUROSAI, se encargará de la organización y preparación de esta segunda conferencia. Las EFS de España, Francia, Portugal, el Reino Unido y la Federación Rusa han manifestado su disponibilidad para participar en este grupo de trabajo.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, destaca el gran interés del tema propuesto, por las profundas diferencias existentes entre los diversos sistemas de asistencia sanitaria en Europa, y también la utilidad de un intercambio de experiencias entre las EFS y los miembros de EURORAI en este campo, considerando el importante papel que desempeñan las entidades regionales en la fiscalización de este sector. El Presidente de EUROSAI da las gracias al mismo tiempo a la EFS de Portugal por dar el paso hacia este tema, y a la EFS de Dinamarca por aceptar albergar esta nueva etapa de la cooperación entre ambas organizaciones.

El Sr. Perron (EFS de Francia), señala que si el método seleccionado es análogo al que se aplicó con éxito en la Conferencia de Madeira, al núcleo inicial del grupo de trabajo anunciado se unirán otros representantes de ambas Organizaciones, en calidad de ponentes para los distintos subtemas que se tratarán en la Conferencia.

El Comité Directivo aprueba la propuesta de la EFS de Dinamarca, y, en su reunión del próximo año, hará el seguimiento de la organización de los preparativos de esta segunda conferencia EUROSAI-EURORAI.

14. Informe sobre el Congreso de INTOSAI celebrado en Seúl del 22 al 27 de octubre de 2001

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, señala que no es su intención,



ni entra en sus atribuciones, informar en detalle de los trabajos que se desarrollaron en el pasado otoño en Seúl, pues eso es competencia de la Secretaría General de INTOSAI, pero sí desea sólo recordar, de entre todos los temas que se examinaron en el último Congreso de INTOSAI, algunos de los que interesan directamente a la Organización y a las actividades propias de EUROSAI.

En primer lugar, se congratula de la doble elección, para el Comité Directivo de INTOSAI, de las EFS de Portugal y el Reino Unido, que permitirá a EUROSAI disponer de una representación elegida en armonía con la dimensión de la Organización, y que además corresponde a la diversidad de tipos de fiscalización de las finanzas públicas en Europa.

El Presidente de EUROSAI muestra también su satisfacción de que sea una EFS europea, la State Audit Office de Hungría, la que albergue, cincuenta y un años después del Congreso fundador de INTOSAI, en Viena, el próximo Congreso de INTOSAI, subrayando así la importancia del lugar que ocupa Europa en la vida internacional de esa Organización, y agradece al Sr. Kovacs el haber aceptado esa pesada tarea, demostrando con esa decisión el extraordinario dinamismo de la Organización que él dirige.

Señala asimismo con satisfacción que la EFS de Noruega, como institución de apoyo de la Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI, dispone ya, a raíz de una modificación de los estatutos que se aprobó en Seúl, de un puesto como miembro de derecho para seis años en el Comité Directivo de INTOSAI. Esta decisión constituye la consagración legítima de los esfuerzos y de los éxitos alcanzados por IDI en el ámbito clave de la formación, como lo atestigua, por lo que a EUROSAI se refiere, el desarrollo del Programa Regional de Formación a Largo Plazo, del que se ha tratado en el punto 9.4 del orden del día.

Estas distintas decisiones adoptadas en Seúl tienen consecuencias muy directas sobre la vida de nuestra Organización, al permitir mantener o acoger, en cada una de las reuniones del Comité Directivo, a representantes de Hungría, Noruega, Portugal y el Reino Unido, gracias a su participación en el Comité Directivo de INTOSAI.

El Presidente de EUROSAI destaca además que el último Congreso de INTOSAI ha sido rico en acontecimientos que por supuesto van a contribuir al desarrollo de las actividades propias de EUROSAI, como lo demuestra el orden del día de la presente reunión: propuesta, por iniciativa de la EFS de los Países Bajos, de constitución de un Grupo de trabajo sobre Auditoría Informática (punto 16); creación de un grupo de trabajo sobre Planificación Estratégica, en el que cada grupo regional estará representado por uno de sus miembros titular de un puesto en el Comité Directivo de INTOSAI (punto 18 del orden del día).

Por último, señala que el Congreso de Seúl ha constituido la oportunidad de expresar un interés renovado por determinados temas, como el de la lucha contra el fraude, que ya se ha incluido en los trabajos de la Organización, pero también la oportunidad de abrir nuevos caminos, como el de la lucha contra el blanqueo de dinero, que alimentarán ciertamente debates y trabajos, no sólo a nivel internacional, sino también a nivel de cada uno de los Grupos Regionales.

El Sr. Fiedler, Presidente de la EFS de Austria, Secretario General de INTOSAI, indica que por su parte no hay comentarios sobre la información dada por el Presidente de EUROSAI, pero sí quiere dar las gracias a todos los que han contribuido al éxito del Congreso de Seúl.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, da las gracias al Sr. Fiedler y a través suyo, al Tribunal de Cuentas de Austria, que, desde sus orígenes, asume la pesada tarea de la Secretaría General de INTOSAI, a la que consagra importantes medios humanos y financieros.

15. Información sobre las candidaturas para la elección de los miembros del próximo Comité Directivo de EUROSAI y el nombramiento de los nuevos auditores

El Sr. Nieto de Alba, Secretario General de EUROSAI, informa a los miembros del Comité Directivo de las cartas de candidaturas que le han sido enviadas los días 22 de enero de 2002 y 29 de enero de 2002 respectivamente por los Presidentes de las EFS de Italia y Lituania con vistas a la



elección de los miembros del próximo comité Directivo de EUROSAI.

Indica asimismo que el Presidente y el Secretario General de EUROSAI preguntaron a los Presidentes de las EFS de Irlanda y Bélgica, actualmente encargadas de las funciones de auditoría, si deseaban presentar de nuevo su candidatura para la citada misión en el próximo Congreso. El Presidente de la EFS de Irlanda comunicó que no deseaba solicitar una renovación de su mandato, al contrario que el Presidente de la EFS de Bélgica, que sí estaría dispuesto a presentar de nuevo su candidatura.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, toma nota de las candidaturas presentadas para la elección por el Congreso de los nuevos miembros del Comité Directivo. Comparte la opinión del Sr. Nieto de Alba de que estas candidaturas respetan la preocupación, que se expresa en el artículo 10 de los Estatutos, de procurar una representación adecuada de las diferencias geográficas de Europa y al mismo tiempo de los principales tipos de fiscalización de las finanzas públicas.

Respecto a la próxima designación de los auditores, el Presidente de EUROSAI manifiesta su satisfacción por que la EFS de Bélgica haya expresado su deseo de solicitar un nuevo mandato, y da las gracias a la EFS de Irlanda por la calidad de los trabajos realizados durante sus dos mandatos consecutivos. Informa de que se han iniciado contactos para sondear a la EFS de Islandia, que por el momento no ha dado respuesta oficial.

El Comité Directivo toma nota de las candidaturas notificadas a la Secretaría General y de los contactos preliminares establecidos con la EFS de Islandia para la designación por el Congreso de los próximos auditores de la Organización.

16. Constitución de un grupo de trabajo sobre auditoría informática

La Sra. Stuiveling, Presidenta de la EFS de los Países Bajos, presenta el proyecto de resolución orientado, conforme a la propuesta presentada durante el último Congreso de INTOSAI de Seúl, a la constitución, por el Congreso de EUROSAI, de un grupo de trabajo sobre las tecnologías de la información, que la EFS de los Países Bajos estaría dispuesta a presidir.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, subraya la capital importancia del tema de las tecnologías de la información, que resulta ya insoslayable, en sus diferentes aspectos: ya se trate de la utilización de las técnicas informáticas en los controles, del registro de los justificantes en soporte informático, o de las auditorías que deban efectuarse sobre los propios sistemas informatizados. Señala que en este campo, amplio y fundamental, muchos países europeos disponen, en comparación con otros continentes, de un cierto grado de adelanto y de una experiencia que podrá ser de gran utilidad capitalizar en beneficio de todos:

El Sr. Otbo, Presidente de la EFS de Dinamarca, da las gracias a la Sra. Stuiveling por su iniciativa. Expresa su total acuerdo con la propuesta de crear en EUROSAI un grupo de trabajo sobre las tecnologías de la información que colabore junto al grupo de trabajo de INTOSAI, e indica que la EFS de Dinamarca estará dispuesta a unirse a dicho grupo.

La Sra. Stuiveling, Presidenta de la EFS de los Países Bajos añade que este grupo no sólo se dedicará a trabajos sobre las herramientas informáticas, sino que su campo será mucho más amplio y cubrirá también cuestiones de regulación y de gestión relativas al uso de las tecnologías de la información, tales como la seguridad o la legislación en dicho ámbito.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, agradece a la Sra. Stuiveling estas aclaraciones, que ponen de relieve el carácter generalista y global del enfoque elegido.

El Comité Directivo aprueba la propuesta de crear un grupo de trabajo sobre las tecnologías de la información, y apoya la candidatura de la EFS de los Países Bajos para presidirlo. Esta propuesta se presentará en el próximo Congreso, en aplicación de los artículos 9.5. de los Estatutos y 13 de las Normas de Procedimiento.

17. Designación de un miembro de EUROSAI para el Grupo de trabajo sobre la Planificación Estratégica de INTOSAI

El Sr. Nieto de Alba, Secretario General de EUROSAI pone en conocimiento del



Comité Directivo la carta de fecha 20 de noviembre de 2001 que le fue enviada por el Secretario General de INTOSAI, para la designación de un representante de EUROSAI en el Grupo de trabajo sobre la Planificación Estratégica de INTOSAI, constituido en Seúl, en la 49 reunión del Comité Directivo de INTOSAI. Ese puesto debe cubrirse eligiéndolo entre los miembros de EUROSAI que no sean ya miembros de derecho del citado grupo de trabajo y que pertenezcan al Comité Directivo de INTOSAI, es decir, entre las EFS de Portugal, Hungría y el Reino Unido.

El Secretario General de EUROSAI señala que la EFS del Reino Unido, por carta fechada el 12 de febrero de 2002, manifestó su disponibilidad para cumplir este cometido. El Secretario General solicita al Comité Directivo que se pronuncie al respecto, indicando que la EFS de Hungría, por su parte, ha manifestado su interés por el grupo que, en su caso, pudiera constituirse en el futuro sobre el tema de la lucha contra el blanqueo de capital público como posible medio de financiación del terrorismo internacional.

El Sr. de Sousa, Presidente de la EFS de Portugal, apoya totalmente la designación de la EFS del Reino Unido para el grupo de trabajo mencionado, precisando que la EFS de Portugal aceptó ya, en el ámbito de INTOSAI, integrarse en el Grupo de trabajo sobre la Independencia de las EFS.

El Sr. Fiedler, Presidente de la EFS de Austria, y Secretario General de INTOSAI, muestra su satisfacción por la candidatura de la EFS del Reino Unido, que es un miembro reconocido y estimado en el ámbito de EUROSAI e INTOSAI, y que sabrá representar perfectamente a nuestro Grupo Regional en el citado grupo de trabajo. La EFS de Austria, presente también en el mismo grupo de trabajo, velará por asegurar, en conexión con los demás miembros europeos, una estrecha concertación entre EUROSAI y este grupo de trabajo de INTOSAI. Respecto al tema del blanqueo de capitales como posible medio de financiación del terrorismo internacional, es un asunto sobre el que ahora no hay que tomar ninguna decisión. Por ahora, no existe ningún grupo de trabajo sobre este tema, y sólo procede realizar trabajos preparatorios: se enviará un cuestionario a las EFS miembros de INTOSAI;

y sólo cuando éste se haya analizado procederá decidir sobre la posible constitución de un grupo de trabajo. Es preciso pues esperar la evolución sobre esta cuestión sin anticiparse, y hoy no procede tratar sobre ella.

El Sr. Kovacs, Presidente de la EFS de Hungría, manifiesta su total apoyo a la candidatura del Reino Unido, al tiempo que recuerda que la EFS de Hungría está actualmente muy ocupada con los preparativos del próximo Congreso de INTOSAI. Señala, por otra parte, su interés de principio en trabajar sobre el tema de la lucha contra la corrupción, sin interferir, por supuesto, en los procesos en curso.

Sir John Bourn, Presidente del Reino Unido, declara que sería para él un gran honor representar a EUROSAI en el Grupo de trabajo de INTOSAI sobre la Planificación Estratégica. Con el acuerdo del Sr. Sousa, los cometidos se repartirían pues de manera que la EFS de Portugal representaría a EUROSAI en el Grupo de trabajo de INTOSAI sobre la Independencia de las EFS. Subraya que la participación de la EFS de Austria en el Grupo de trabajo sobre la Planificación Estratégica es un aspecto muy importante para EUROSAI, y expresa su voluntad de trabajar en estrecha colaboración con la EFS de Austria, con el ánimo de realizar una aportación positiva al citado grupo, en interés de Europa y en nombre de todos los colegas de EUROSAI.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, confirma que la única decisión que se requiere hoy del Comité Directivo es la de designar un miembro de EUROSAI para que se integre en el Grupo de trabajo de INTOSAI sobre la Planificación Estratégica. Respecto a los restantes temas, señala que la EFS de Portugal está altamente capacitado para realizar su cometido en el Grupo de trabajo sobre la Independencia de las EFS, y a continuación señala el interés de Hungría sobre el tema de la lucha contra el blanqueo de dinero, si bien, tal y como ha indicado el Sr. Fiedler, con toda la razón, el Comité Directivo no tiene que adoptar hoy una posición sobre dicho tema.

El Comité Directivo acuerda por unanimidad designar a la EFS del Reino Unido para participar en el Grupo de trabajo de INTOSAI sobre la Planificación Estra-



tégica. Esta decisión será notificada a la Secretaría General de INTOSAI.

18. Información relativa a la propuesta de la EFS de Alemania de organizar el VI Congreso de EUROSAI

El Sr. Logerot precisa que este punto figura en el orden del día sólo a título informativo para los miembros y observadores del Comité Directivo, quedando claro que la decisión sobre el lugar de celebración del VI Congreso se tomará en Moscú, en el transcurso del V Congreso de EUROSAI.

El Sr. Elles, representante de la EFS de Alemania, comunica la disponibilidad del Bundesrechnungshof para albergar en Bonn el Congreso de EUROSAI que se celebrará en 2005. Explica que el candidato que se prevé que será el futuro presidente de la EFS de Alemania no ha podido venir a presentar en persona la propuesta de la EFS de Alemania, ya que el procedimiento de su nombramiento no ha concluido. El Sr. Elles manifiesta que se sentiría muy satisfecho si el Comité Directivo ofreciera su apoyo a esta iniciativa, la cual se presenta a los participantes a través de una filmación.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, agradece al Sr. Elles esa presentación tan amena, cuya excelente calidad piensa que avala las posibilidades de que se designe a la EFS de Alemania para organizar el Congreso de 2005.

El Comité Directivo toma nota de la propuesta de la EFS de Alemania, la cual se someterá a la decisión del Congreso de EUROSAI, reunido en Moscú los próximos días 27 al 31 de mayo.

19. Fecha y lugar de celebración del próximo Comité Directivo

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, recuerda que la 25 reunión del Comité Directivo tendrá lugar en Moscú inmediatamente antes de la celebración del Congreso, el día 27 de mayo de 2002, como ya ha sido previsto por la EFS de la Federación Rusa. La 26 reunión del Comité Directivo se celebrará inmediatamente después del Congreso, y bajo la presiden-

cia del Sr. Stepashin, a quien da las gracias por acoger estos eventos.

El Sr. Shelyuto, representante de la EFS de la Federación Rusa, confirma que la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa está actualmente preparando, en el marco general de la organización del Congreso, las reuniones del Comité Directivo anterior y posterior al Congreso.

20. Asuntos varios

El Sr. Nieto de Alba, Secretario General de EUROSAI, invita a los miembros de EUROSAI a comunicar a la Secretaría General los seminarios o reuniones que organicen, para que sus servicios puedan hacer que todos los miembros de EUROSAI se beneficien de tal información.

El Sr. Logerot indica que todas las EFS miembros de EUROSAI pueden informar de distintas maneras sobre sus actividades, pero que la Secretaría General, al igual que la Presidencia, constituyen lugares privilegiados de recolección y difusión de información, como demuestran ya las iniciativas tomadas en este ámbito. Corresponde a los miembros de EUROSAI hacer propuestas para que esta cooperación se intensifique todavía más.

El Sr. Logerot, Presidente de EUROSAI, da las gracias al Sr. Otbo, Presidente de la EFS de Dinamarca, así como a sus colaboradores y a todos los que han participado en la preparación y el buen desarrollo de la reunión, y levanta la sesión.

ANEXO I

RELACIÓN DE PARTICIPANTES

I. Miembros

Dinamarca:

Sr. Henrik Otbo
Sra. Nana Henning
Sr. Yvan Pedersen
Sra. Michala Krakauer

España:

Sr. Ubaldo Nieto de Alba
Sr. Manuel Nuñez Pérez
Sra. Marta Fernández Pirla
Sr. Jerónimo Hernández-Casares



Estonia:

Sr. Juhan Parts

Federación Rusa:

Sr. Sergey Stepashin
 Sr. Nikolay Paruzin
 Sr. Fyodor Shelyuto
 Sr. Mstislav Afanasiev

Francia:

Sr. François Logerot
 Sr. Jean-Pierre Bonin
 Sr. Christophe Perron
 Sr. Philippe Milhat

República Checa:

Sr. Lubomír Voleňík
 Sra. Marie Eisnerova
 Sr. Michael Michovsky

Eslovenia:

Sr. Vojko Anton Antoncic

Reino Unido:

Sir John Bourn
 Sr. Richard Maggs
 Sr. Bruce Bedwell
 Sr. Mark Davies

*II. Observadores:***Austria:**

Sr. Franz Fiedler
 Sr. Wolfgang Mag Wiklicky
 Sr. Wilhem Mag Kellner

Hungría:

Sr. Árpád Kóvacs

Noruega:

Sr. Bjarne Mork-Eidem
 Sr. Per A. Engeseth

IDI:

Sr. Magnus Borge
 Sra. Else Karin Kristensen

Portugal:

Sr. Alfredo José de Sousa
 Sr. José F. Tavares

*III. Invitados:***Alemania:**

Sr. Lukas Elles
 Sra. Francisca Schmitz

Países Bajos:

Sra. Saskia Stuiveling
 Sra. Andrea Connell

Polonia:

Sr. Mirosław Sekula

Sr. Jacek Jezierski
 Sr. Jacek Kolasinski

ANEXO II

**RESOLUCIÓN RELATIVA
 AL PRESUPUESTO
 DE LA ORGANIZACIÓN**

Borrador de Resolución (1)

El Comité Directivo de EUROSAL, en su pasada reunión celebrada en Lubjiana el 29 de marzo de 2001, encargó al Comité de Formación la elaboración de propuestas sobre la evolución del presupuesto de la Organización, en las que se contemplará la posible financiación de las acciones formativas, así como una posible reducción del coste de las publicaciones.

El Comité Directivo de EUROSAL, se pronuncia de la siguiente manera:

– **Se reafirma** en su consideración de que el coste de las publicaciones es excesivo y que consume actualmente un alto porcentaje del presupuesto.

– **Reconoce** la labor que está realizando el Comité de Formación y considera que sus resultados son efectivos y útiles para la Organización.

– **Confirma**, por ello, el interés en la continuidad en el desarrollo y puesta en práctica de la Política de Formación.

– **Toma nota** del necesario apoyo financiero que debe otorgarse a las acciones formativas en general, y a la cooperación con IDI en particular.

– **Es consciente** del presupuesto reducido de la Organización para hacer frente, no sólo al nivel de gastos actual, sino al ejercicio de la Política de Formación.

Por ello, y teniendo en cuenta los trabajos y alternativas realizados por el Comité de Formación –**Documentos 1 y 2**–, así como la propuesta final presentada a este Comité Directivo, se decide:

• **En relación con las publicaciones y, en concreto, con la Revista de EUROSAL, su edición en papel en la versión inglesa únicamente, reduciendo ligeramente la calidad de la edición y la publicación de la Revista en el resto de los idiomas oficiales de la Organización en la página WEB de EUROSAL.**



- En relación con el presupuesto de la Organización para los próximos 3 años, *proponer al V Congreso un incremento del cincuenta por ciento respecto del presupuesto anterior, lo que supone pasar de un presupuesto de*

57.150 euros aproximadamente a 84.141'7 euros.

- En relación con los principios para la concesión de subsidios, **aprobar las pautas y los criterios que se indican en el informe.**

RECOMENDACIONES DEL V CONGRESO DE EUROSAI SOBRE EL TEMA “LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (EFS) Y EL CONTROL DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO”

En el V Congreso de EUROSAI, celebrado en Moscú los días 27 a 31 de mayo de 2002, se discutieron informes nacionales, ponencias, recopilaciones, y otros documentos presentados por los miembros de la Organización, en relación con el tema “Las EFS y el control del presupuesto del Estado”.

Los participantes expresaron su opinión acerca del papel que desempeñan las EFS en orden a la preparación de propuestas presupuestarias elaboradas por los Gobiernos y sometidas a los Parlamentos; consideraron detalladamente el sistema de control simultáneo y posterior a la ejecución del presupuesto e intercambiaron ideas sobre las tecnologías informáticas utilizadas en el procedimiento de la fiscalización estatal. Los subtemas tratados en el Congreso fueron los siguientes:

Subtema I. El papel de la EFS en la preparación de propuestas presupuestarias por el Gobierno y en su examen por el Parlamento.

Subtema II. El control simultáneo y posterior a la ejecución del presupuesto estatal.

Subtema III. El uso de las tecnologías informáticas en la fiscalización del presupuesto del Estado.

De conformidad con el objetivo principal de EUROSAI, de promover el entendimiento y la cooperación profesional y técnica entre sus miembros;

Reconociendo el importante principio del respeto al Ordenamiento jurídico por el que se rige cada EFS;

En la medida en que las EFS tienen las potestades necesarias;

1. El Congreso **declara** que:

1.1. La amplia experiencia fiscalizadora de las EFS y los conocimientos acumulados como consecuencia del control de la ejecución presupuestaria constituye un potencial importante que puede servir para la elaboración y ejecución del presupuesto.

1.2. La determinación de los objetivos y resultados del presupuesto es una forma adicional de gestión y control para conseguir beneficios y favorecer una mayor influencia del Parlamento sobre el Presupuesto. La interrelación entre los datos iniciales y los resultados obtenidos resulta evidente y favorece la eficacia del sector estatal.

1.3. Como regla general, las asignaciones presupuestarias pueden incrementarse únicamente por acuerdo del Parlamento o del Ministro de Hacienda, como ocurre en los casos ocasionados por una extraordinaria o inminente necesidad. Este modelo hace al presupuesto menos flexible. Al mismo tiempo la libertad ilimitada del Poder Ejecutivo para modificar las previsiones sería difícilmente admisible porque puede llevar a una reducción del papel del Parlamento en la autorización de partidas extraordinarias.

1.4. La mayor parte del gasto presupuestario viene determinado por las leyes vigentes y los compromisos financieros existentes, lo que reduce la capacidad del Parlamento para tomar decisiones sobre asuntos presupuestarios. Es fundamental



que las recomendaciones y conclusiones de las EFS se faciliten al Parlamento en lo que se refiere a las obligaciones financieras a largo plazo. La prescripción mencionada es también importante para la planificación financiera a medio plazo.

1.5. Cuando las EFS participan en la elaboración del presupuesto, su papel suele limitarse al asesoramiento fundamentado y ponderado. Como regla general, las EFS no gozan de poderes para presentar modificaciones en las estimaciones presupuestarias hechas por la Autoridad Ejecutiva. Las propuestas de las EFS no son obligatorias. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la implicación de las EFS en el procedimiento presupuestario no puede amenazar su independencia en la futura fiscalización de la ejecución del presupuesto.

1.6. Las EFS pueden jugar un papel más activo como asesores independientes del Parlamento si su Presupuesto no puede quedar limitado por el Poder Ejecutivo. No se necesita mandato legal para que las EFS puedan asesorar tanto al Gobierno como al Parlamento.

1.7. Los informes de las EFS sobre las cuentas finales facilitan el trabajo de los legisladores y sirven de base para la toma de decisiones por el Parlamento. Al realizar la fiscalización de los informes financieros, las EFS deben facilitar a los legisladores información fidedigna sobre la forma y grado de ejecución de las previsiones del Parlamento por el Gobierno.

1.8. Cada país intenta adoptar y aplicar en el ámbito nacional las consideradas mejores prácticas internacionalmente aceptadas. Esto ofrece a las EFS la posibilidad de controlar el uso de los fondos estatales y de elaborar los informes de acuerdo con las normas de INTOSAI asegurando la debida transparencia.

1.9. Además de la transparencia del presupuesto estatal, los Parlamentos reclaman cada vez más información fidedigna y constatada sobre el montante del gasto estatal y los capítulos del mismo, y también sobre las ventajas sociales y económicas y la eficacia del gasto de los fondos públicos.

1.10. La introducción de las tecnologías informáticas puede ser un instrumento importante para favorecer la fiscalización eficaz y eficiente de la ejecución del presupuesto del Estado.

El problema de la aplicación de los recursos informáticos no abarca solamente a la propia tecnología y a la capacidad de mantener los procedimientos en el más alto nivel, sino que radica también en la adecuada aplicación de los avances a este área del conocimiento para conseguir objetivos de control concretos y claramente definidos. Estos instrumentos dan un valor adicional al proceso fiscalizador y satisfacen la necesidad de estar al nivel de las últimas tecnologías y de seleccionar los instrumentos adecuados.

Dotando a las EFS de una infraestructura informática conveniente, los Órganos legislativos y ejecutivos podrían contribuir a un control eficaz de la elaboración y ejecución del Presupuesto estatal. Dicha infraestructura debería considerarse como norma mínima.

2. Teniendo en cuenta los resultados de las discusiones, el Congreso **recomienda:**

En el ámbito de la organización del control sobre el presupuesto estatal

2.1. Lograr, en colaboración con el Poder Ejecutivo, que las EFS realicen plenamente sus competencias legales para conseguir mayor intensidad en el control del presupuesto del Estado.

2.2. Promover, conjuntamente con los Poderes Legislativo y Ejecutivo, la creación de un sistema eficaz de control financiero que asegure la cooperación de los controles internos y externos y de los órganos de control de distinto nivel de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En el ámbito del control de la preparación de propuestas presupuestarias

2.3. En los casos en los que las EFS participan como asesoras en el proceso de la elaboración del presupuesto, no sólo han de presentar al Parlamento los resultados del control necesarios para fiscalizar la ejecución presupuestaria sino también evacuar consultas para el Legislativo y el Ejecutivo en la fase de elaboración del presupuesto.



Cuanto antes puedan empezar el proceso de asesoramiento las EFS mayor eficacia se obtendrá. La EFS consultada debe estar siempre atenta para mantenerse independiente; en particular, si las consultas tienen lugar en una etapa inicial.

2.4. Cuando se examina el presupuesto de ingresos, las EFS deben perseguir un nivel de separación suficiente procedente para asegurar un grado adecuado de transparencia en orden a informar al Parlamento y facilitar cualquier trabajo de revisión por las propias EFS.

Cuando se verifica el presupuesto de gastos, las EFS deben intentar asegurar que los objetivos finales y los resultados obtenidos se especifiquen ya que esto contribuirá a un empleo más eficiente de los recursos del Estado.

2.5. Concienciar al Parlamento de que las EFS deben financiarse independientemente para desempeñar un papel más activo y actuar como asesores independientes de aquel Parlamento.

2.6. En los países en los que el Poder Ejecutivo tiene derecho a modificar las asignaciones presupuestarias, ha de proponerse al Parlamento el establecimiento legal de procedimientos, reglas y límites a tales modificaciones e incluir estos procesos en el ámbito fiscalizador de las EFS.

La flexibilidad en la ejecución del presupuesto así conseguida requiere un sistema eficaz de control interno en los Organismos del Poder Ejecutivo.

En el ámbito del control sobre la ejecución del presupuesto

2.7. La ejecución del presupuesto del Estado y la revisión de sus cuentas necesita una base legal estable y bien desarrollada. Por eso las EFS deben promover, a través de recomendaciones y propuestas, la transparencia del uso de los fondos públicos, una regulación legal completa que garantice condiciones adecuadas de control en la verificación de las cuentas finales, así como la reducción del número de disposiciones extraordinarias en las previsiones iniciales que disminuyan el nivel de la confianza financiera. Estas actividades no deben amenazar la independencia de las EFS respecto del Poder Ejecutivo.

2.8. Además del requisito de la transparencia en los fondos públicos, los Parlamentos demandan cada vez más información fidedigna y comprobada con respecto a cuánto y en qué gasta el Estado durante la ejecución del presupuesto, y cuáles son los beneficios sociales y económicos y la eficacia de los gastos. Las EFS deben buscar la convergencia con estos fines al verificar las cuentas del presupuesto. Las mismas pueden utilizar simultáneamente el control financiero y la auditoría de gestión en su verificación de las cuentas finales. El control financiero y el sistema de contabilidad utilizado como base para preparar los estados financieros están interrelacionados. Por eso las EFS desempeñan un papel importante ofreciendo asesoramiento sobre el sistema de contabilidad presupuestaria en sus países respectivos, sobre elaboración de normas de auditoría y contabilidad conectadas, así como sobre la formación de los controladores.

2.9. En el control de la ejecución del presupuesto del Estado, las EFS deben organizar su trabajo de forma que se asegure una ejecución económica, eficaz, eficiente y en plazo adecuado. Es necesario tomar en consideración el funcionamiento de todos los sistemas de control interno del sector público y sus mecanismos y tipos de actividad, que deben ser valorados y fundamentados por las EFS utilizando los instrumentos a su disposición (por ejemplo, intercambio de normas, métodos y experiencias). Al mismo tiempo, este apoyo contribuye –en el sistema de contabilidad presupuestaria– a mejorar el control de las cuentas finales mediante las auditorías internas independientes, lo que aumenta la confianza en los informes y las cuentas y reduce los riesgos de la auditoría.

2.10. La verificación del informe del Gobierno sobre la ejecución del presupuesto del Estado implica una especial responsabilidad para las EFS. Estas deben basar su opinión y sus informes en una evidencia adecuada, suficiente y documentada de modo que puedan dar más confianza al Parlamento en la toma de decisiones. Al nivel de las EFS estos requisitos implican un sistema de calidad asegurada, lo que significa el uso de métodos y técnicas de auditoría aceptadas y comúnmente aplicadas. Esto puede conseguirse únicamente empleando métodos y procedimientos



tos que se ajusten a las normas internacionales y mediante la creación de un sistema de documentación jerárquizado y sólido.

2.11. Tratar de conseguir una infraestructura informática adecuada, mediante la colaboración con los Poderes Legislativo y Ejecutivo, lo que implica:

2.11.1. Atribuir poderes legales suficientes a las EFS para acceder a todos los datos necesarios para realizar un control adecuado sobre la elaboración y ejecución del presupuesto del Estado, independientemente del formato en que se encuentren (electrónico o en borrador papel).

2.11.2. Acceso gratuito a bases de datos, al menos en las entidades financiadas en todo o en parte por el presupuesto del Estado.

2.11.3. Elaborar normas para que los datos suministrados por las entidades auditadas sean compatibles con el sistema informático de la EFS y desarrollar un proceso para crear tales normas, como un factor esencial de acceso a los datos. Uno de los medios para conseguirlo es que se contemple en la legislación

2.11.4. Reglamentar la responsabilidad de las entidades inspeccionadas por la fiabilidad e integridad de los datos suministrados. Esto es indispensable para evitar un uso indebido de los datos y prácticas poco eficaces.

2.11.5. Introducir medidas adecuadas para garantizar la seguridad y la confidencialidad de los datos transmitidos.

2.12. Si surgen obstáculos en la aplicación de las tecnologías informáticas para el control de la elaboración y la ejecución del presupuesto, deben tenerse en cuenta las mencionadas medidas por mandato de las EFS.

2.13. Tener en consideración los siguientes factores a la hora de tomar deci-

siones sobre el carácter y el grado de aplicación de las tecnologías de la información y la elección de herramientas informáticas:

2.13.1. El marco legal y la filosofía del control seguida por la EFS, los requisitos establecidos por el Parlamento con relación a la información que se le debe suministrar y las demandas del público en general.

2.13.2. La necesidad de asegurar que el nivel de desarrollo elegido va en paralelo con el desarrollo de los conceptos y la metodología del control.

2.13.3. Asegurar una clara comprensión por parte de las EFS de la estructura de la base de datos de la entidad inspeccionada; determinación del tipo de verificaciones deseables.

2.13.4. La posibilidad de beneficiarse de las soluciones tecnológicas y software compatibles.

2.13.5. El nivel de la preparación de las entidades inspeccionadas para aplicar tecnologías informáticas en el intercambio de información con las EFS.

2.13.6. La necesidad de asegurar la rentabilidad de los instrumentos informáticos.

2.13.7. Las condiciones y el marco disponibles para asegurar la fiabilidad e integridad de los datos transmitidos y los resultados del proceso y análisis de los datos.

2.14. En la toma de decisiones para establecer medios y estrategias de formación informática, ha de tener en cuenta que las inversiones continuas y suficientes en recursos humanos y tecnológicos es el factor clave para el éxito en el empleo de herramientas informáticas en el control de la ejecución presupuestaria.



¡LA AUDITORÍA DE SISTEMAS INFORMÁTICOS NO EXISTE!

Del 29 de septiembre al 1 de octubre de 2002, el recién formado Grupo de Trabajo de EUROSAI para las Tecnologías de la Información se reunió por primera vez en La Haya, Países Bajos¹. Participaron los representantes de 23 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Europa para ponerse de acuerdo sobre el marco y las primeras actividades del Grupo.

Paradójicamente, una de las primeras conclusiones a las que llegaron fue que la auditoría de sistemas informáticos no existe. La naturaleza intangible de los sistemas automáticos y los intrínsecos técnicos inherentes a los mismos, por supuesto, añaden considerable complejidad a las fiscalizaciones correspondientes. Sin embargo, los ponentes se mostraron de acuerdo en que no existe una cosa que se pueda considerar una especialidad (elitista) llamada auditoría informática, misteriosa y accesible sólo a unos pocos técnicos, altamente cualificados y especializados. Por el contrario, la penetrabilidad de la automatización, el uso adecuado y la atención debida a los sistemas informáticos debería ser una parte integral de todas las fiscalizaciones y del funcionamiento de las entidades fiscalizadoras. Por tanto, la actividad a la que nos referimos como auditoría de sistemas informáticos no es ni más ni menos que una fiscalización "normal" con especial atención a los temas relacionados con los sistemas informáticos.

Sin embargo este mensaje se encuentra lejos de ser ampliamente aceptado por la comunidad de EFS de EUROSAI, y por los directivos y auditores a nivel individual. Así que más que disolverse tras la primera reunión, el Grupo de Trabajo asumió el desafío de desarrollar herramientas y de llamar la atención cara a hacer el mundo de la informática y de la fiscalización más accesible a toda la comunidad de miembros de EUROSAI.

A continuación tuvo lugar una excursión de base informática con visitas a la

barrera contra las olas de las tormentas en Hook of Holland controlada por ordenador, y al centro de simulación marítima en el puerto de Rotterdam, para después oír una disertación sobre la administración informatizada en la práctica con el ejemplo holandés de las declaraciones de impuestos electrónicas. El Grupo de Trabajo acordó centrarse en los siguientes cuatro temas:

1. Cómo fiscalizar los acuerdos y reglamentos internacionales de base informática.
2. Cómo fiscalizar la administración informatizada, la contratación vía informática y la prestación de servicios informáticos.
3. Cómo fiscalizar las inversiones públicas en equipamiento informático, software y 'humanware' (recursos humanos); y
4. Cómo desarrollar la capacidad de las EFS para alcanzar sus objetivos estratégicos a través del uso de las tecnologías de la información (por ejemplo, en relación con la gestión interna, con fiscalizaciones más efectivas y con el desarrollo de las destrezas de su personal)

Para cada uno de estos temas se estableció un subgrupo se encargado de desarrollar las tareas. Los progresos realizados se medirán en la próxima reunión del Grupo de Trabajo que se celebrará en Suiza a primeros de 2004.

El Grupo de EUROSAI para las Tecnologías de la Información trabajará en estrecha colaboración con el Comité Permanente de INTOSAI para las tecnologías de la información, y se espera que otras regiones de INTOSAI se unirán pronto creando sus propios grupos de trabajo sobre tecnologías de la información. Esto permitiría, no solo una mejor localización de los productos e iniciativas informáticas de INTOSAI a nivel regional, sino también

¹ El Congreso de EUROSAI celebrado en Moscú el 31 de mayo de 2002 tomó la decisión de establecer un Grupo de Trabajo sobre Tecnologías Informáticas basado en los mismos principios que el Grupo de Trabajo de EUROSAI sobre Medio Ambiente. El Grupo de Trabajo sobre Tecnologías Informáticas está presidido por el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos.





Primera reunión del Grupo de Trabajo de Tecnologías de la Información.

una cooperación horizontal entre varios grupos regionales.

El Grupo de Trabajo de EUROSAI para las Tecnologías de la Información informará al próximo Congreso de EUROSAI

que se celebrará en Bonn en 2005. Para aquéllos que no puedan esperar a conocer más detalles, recomendamos una visita a la página web del Grupo en la dirección: www.eurosai-it.org.



II JORNADAS EUROAMERICANAS DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

**Cartagena de Indias, Colombia
10 y 11 de julio de 2002**

TEMA 1. CONTROL Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Conclusiones

1. La movilización de capital ilegal obstaculiza el potencial político y económico de los ciudadanos, creando grupos económicos y financieros que aseguran que sus intereses prevalecen sobre los de la comunidad, influyendo negativamente en el desarrollo democrático de las comunidades nacionales.

2. Los mecanismos de control interno han demostrado que no son suficientes para garantizar que los servidores públicos

atiendan a los ciudadanos de acuerdo con los patrones normativos del buen gobierno.

3. Las EFS deben ser altamente entrenadas y tener una experiencia constantemente actualizada si quieren mantener su vigencia, siendo conscientes de la importancia del conocimiento público de su gestión, movilizándolo el permanente y conveniente apoyo del parlamento, los medios y los ciudadanos para el trabajo que realizan.

4. Los sistemas de comunicación e intercambio de información entre las EFS, adquieren en la época actual un altísimo nivel de avance tecnológico que complementa y afianza el desarrollo de sus activi-

dades, el cual se considera debe apuntar fundamentalmente al bienestar del ciudadano y de la comunidad en su conjunto.

5. Para el éxito de la acción fiscalizadora, se requiere poner en práctica mecanismos de control social y propiciar instrumentos de control ciudadano a cargo de instancias organizadas de la sociedad civil, incorporando su participación a través de su intervención en realidad de veedores en las acciones de control a practicarse por las EFS, en función a su interés en el tema, y a su posibilidad de aportar.

6. No es admisible en nuestras democracias que compañías de capital conjunto u operadores privados que realizan las mismas actividades financiadas con fondos públicos, que eran antiguamente llevadas a cabo por departamentos y agencias públicas sujetos a los principios contables y a la auditoría de las EFS, sean excluidas del necesario control de éstas.

7. Existe el consenso mundial suficiente para entender la necesidad de adoptar los acuerdos para la cooperación en los procesos de fiscalización, detección e investigación judicial de los actos de corrupción, en el tema de la contratación pública internacional.

8. Es claro que cualquier medida que sea adoptada con los instrumentos legales de lucha contra el crimen, y dentro del marco de cooperación internacional entre las fuerzas judiciales y de policía a nivel doméstico, tendrá efectos muy limitados si no se tiene en cuenta la coordinación y cooperación internacional.

9. La globalización de las relaciones internacionales facilitará la ampliación de las posibilidades de cooperación y colaboración recíproca, lo cual permitirá enriquecer nuestras capacidades para cumplir las funciones asignadas.

10. La experiencia ha mostrado que los organismos de control necesitan ser reconocidos y gozar de autonomía en el marco de la cooperación jurídica internacional anti-corrupción.

11. De acuerdo con la percepción de varios países de la región de OLACEFS, las estrategias nacionales anti-corrupción tienden a no valorar cabalmente a las EFS. Aparte de los problemas de coordinación e interlocución en las relaciones interinstitucionales, se presentan problemas de auto-

ridad moral: pasa con alguna frecuencia de burócratas del Gobierno se hallan formulando de modo misterioso la estrategia anti-corrupción, al tiempo que los organismos de control ponen al descubierto serios problemas de corrupción en el Gobierno.

12. La promoción de valores éticos y cívicos, destinados a constituir y reforzar una cultura de probidad en la administración pública y por ende de la sociedad en general, constituye uno de los retos de las EFS.

Recomendaciones

1. Es imperioso adoptar acuerdos internacionales amplios y medidas legislativas necesarias para la debida cooperación entre las Entidades Superiores de Fiscalización, con el objeto de combatir eficazmente los actos antijurídicos. En principio, debe materializarse el artículo XIV sobre Asistencia y Cooperación, de la Convención Interamericana contra la Corrupción y los numerales 8 y 9 de la propia Declaración de Naciones Unidas sobre la Corrupción y el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales, impulsando además, la aplicación extensiva de la Convención Internacional Antisoborno de la Organización de Cooperación y desarrollo Económico (OCDE).

2. Se requiere que una parte de la sociedad, principalmente del sector privado, se comprometa en las actividades de interés público, contribuyendo a ejercer el control respectivo, compartiendo con el Estado esta responsabilidad.

3. Se hace necesario poner en práctica sistemas de cooperación para el levantamiento del secreto bancario en el país y en el exterior de funcionarios involucrados en irregularidades materia de las acciones de control, así como el intercambio permanente de información sobre transacciones internacionales, sistemas de control interno y detección del fraude.

4. Se debe fortalecer el rol de las EFS en el objetivo de incrementar la rendición de cuentas en el ámbito político, pues la EFS es la única institución estatal independiente del Ejecutivo que puede prestar asistencia técnica a los parlamentos para que éstos ejerzan un mejor control político.



5. Se deben aprovechar las reuniones preparatorias nacionales de la futura convención de las Naciones Unidas, promovidas por el Grupo Intergubernamental de Expertos con sede en Viena, para fortalecer el consenso acerca de la conveniencia de darles más herramientas a los organismos no judiciales para combatir la corrupción transnacional.

6. Se sugiere considerar un mecanismo que impida –por un lapso de al menos 5 años– que firmas responsables de actos de corrupción en un país extranjero participen en licitaciones públicas y en celebración de contratos con los Estados signatarios de la futura convención anti-corrupción de Naciones Unidas.

**TEMA 2. CONCLUSIONES
PONENCIAS PRESENTADAS
“LAS ENTIDADES
FISCALIZADORAS SUPERIORES
Y LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL”
“SAIS AND THE INTERNATIONAL
COOPERATION”**

1. Las diferencias económicas entre los países desarrollados y los países con menor grado de desarrollo, obligan a una transferencia de recursos desde los primeros a los segundos a través de distintos canales de cooperación internacional. Esta transferencia implica un gran desafío para la EFS de unos y otros Estados, en orden a probar la legalidad del uso de dichos recursos, así como la eficiencia, resultados e impacto de su aplicación.

2. La lucha contra la corrupción debe institucionalizarse a través de los Organismos Internacionales y de las Organizaciones Interinstitucionales de las EFS como la EUROSAI y la OLACEFS en el sentido de buscar cooperación para evitar el incremento de este flagelo social. Se reconocen los beneficios derivados de emprender una actividad intensa de cooperación internacional en el marco de organizaciones internacionales, de organismos multilaterales y de organizaciones interinstitucionales, además de cooperación bilateral.

3. La alianza EUROSAI-OLACEFS puede ser el eje tanto de los controles tradicionales de legalidad y financieros como de los más modernos: eficiencia, resulta-

dos, impacto. Las principales herramientas que deben emplear las EFS para lograr esta coordinación son:

a) La red de procesos de cooperación e integración que se discutió en la Primera EUROSAI-OLACEFS en Madrid.

b) Las normas de auditoría y de control interno de la INTOSAI.

4. Las normas elaboradas por INTOSAI en sus diferentes Grupos de Trabajo (deuda pública, contabilidad, medio ambiente, control de programas, procesamiento electrónico de datos, privatizaciones y el último grupo de Auditorías ad-hoc para Operaciones Internacionales) deben constituirse en elementos vitales para hacer consistente e integrativa esta coordinación.

5. Las auditorías a los fondos de los Organismos Financieros Internacionales son una base importante de cooperación basada fundamentalmente en la fuerte estandarización que han tenido los procedimientos. También son importantes las auditorías de las donaciones que se han efectuado, ya que permiten obtener valiosas experiencias para ser intercambiadas.

6. La IDI es una herramienta trascendente para asegurar y ampliar la transferencia de conocimientos actuales entre las EFSs. Por tanto, se requiere el continuo apoyo para el trabajo de IDI.

7. Las EFS de los países donantes de asistencia para el desarrollo, podrían jugar un importante papel con el fin de hacer que dicha ayuda sea más eficiente y enfocada a los resultados esperados.

8. Las EFS más desarrolladas deben comprender la importancia que tiene para las EFS con menor desarrollo y experiencia en el control de la gestión pública, de entablar acuerdos de cooperación que permitan la transferencia de nuevos conocimientos, técnicas o tecnologías, ya sea a través de la capacitación, pasantías de funcionarios, asesorías técnicas especializadas, o mediante el establecimiento de procedimientos e información e información u otro tipo de cooperación.

9. Se reconoce el éxito alcanzado por distintos esfuerzos de cooperación entre EFS de varios países para unificar experiencias y recursos en aras de una labor efectiva, de estos se citan como ejemplos los siguientes:



9.1.1. La cooperación científica y cultural desarrollados en el contexto de las EFS de la Comunidad de Países de habla Portuguesa, relativa al control del uso de los recursos financieros públicos, ha sido muy fructífera y constituye una constante preocupación de las instituciones y muestra positiva de los logros que se pueden alcanzar con la integración entre las EFS.

9.1.2. Las diversas actividades de cooperación entre las EFS de los 15 Estados miembros de la Unión Europea dentro del contexto del Comité de Contacto Presidencial, incluyendo el análisis comparativo de modelos de gestión nacional y control de los fondos estructurales de la Comunidad, acatamiento de la política de competitividad promulgada por la Unión Europea a nivel de ayudas Estatales, y el desarrollo de un sistema de conexiones electrónicas entre las diversas EFS.

Todas estas actividades constituyen ejemplos concretos que justifican el principio de cooperación y asistencia mutua, a través de la creación de objetivos comunes, que siempre guían las actividades de cooperación internacional.

10. El apoyo que reciben las EFS por parte de Organismos multilaterales, principalmente financieros, o por parte de agencias y organismos de Cooperación para el desarrollo, no debe comprometer su independencia para ejercer el control sobre otros proyectos realizados con fondos provenientes de las mismas fuentes.

11. Las EFS deben ser ejemplo de eficiencia, transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos provenientes de créditos internacionales, especialmente en los proyectos de modernización que muchas de ellas manejan.

12. Existe una tendencia a no considerar a las EFS en los convenios internacional de lucha contra la corrupción suscritos por los gobiernos, siendo necesario de parte de las EFS una actitud más proactiva a fin de incorporar el reconocimiento de su función como agentes trascendentes para la gobernabilidad de los países.

Recomendaciones

a) Consolidar una alianza EUROSAI-OLACEFS que cumpla un rol protagónico

y efectivo en la coordinación entre las EFS de ambos continentes. Ambas organizaciones son la plataforma estratégica por excelencia, para la cooperación en materia de Control a los proyectos que se generen y a los recursos que se inviertan en el desarrollo de los procesos de integración regional.

b) Impulsar proactivamente ante las cancillerías de los distintos Estados, la conveniencia de incorporar a las EFS en todos los programas e instrumentos multilaterales de lucha contra la corrupción, especialmente en la futura Convención de las Naciones Unidas sobre el tema.

c) Conformar un Comité Permanente o Equipos de Trabajo Especiales con delegados de la OLACEFS y EUROSAI respectivos, para el análisis y desarrollo de programas de control coordinados, concurrentes o conjuntos en temas afines al control a los fondos de la Cooperación Internacional.

d) Además del control financiero y de legalidad a los recursos de la cooperación internacional, las EFS, individual y colectivamente deberían asumir el control por la eficiencia y eficacia en el uso de dichos recursos, y de su impacto económico y social, con arreglo a las legislaciones nacionales.

e) Adoptar decisiones para programar, a la mayor brevedad, la realización de foros, talleres y conferencias virtuales y/o presenciales con el propósito de fortalecer la cooperación y mutuo apoyo entre las EFS latinoamericanas y europeas.

f) Desarrollar entre las EFS una agenda de cooperación para investigaciones específicas, e intercambiar informaciones relacionadas con casos de eventuales hechos de corrupción y malversación en transacciones que involucren actores internacionales.

g) Se sugiere que en el marco del Plan Estratégico para INTOSAI, se incorpore un capítulo específicamente relacionado con el control a los fondos de la Cooperación Internacional.

h) Conformar una agenda de trabajo EUROSAI-OLACEFS con el fin de identificar y promover las acciones de cooperación conjunta entre las EFS y América Latina.



TERCER TEMA “CONTROL EN LA GESTIÓN AMBIENTAL”

Conclusiones

1. Pese a las diferentes competencias y alcance del control que ejercen las distintas EFS de Europa y América Latina y el Caribe, así como de las regulaciones y normativas que rigen la gestión pública de nuestros países, existe concordancia en que los recursos naturales y el medio ambiente son considerados como bienes públicos y en consecuencia, corresponde a las EFS contribuir a su preservación y aprovechamiento sostenible en beneficio de los procesos de crecimiento económico.

2. El carácter trasfronterizo de los impactos generados sobre el medio ambiente, como resultado de los procesos de mundialización, tales como el libre comercio, la revolución tecnológica en las telecomunicaciones, la operación de transnacionales y el mercado globalizado de capitales, imponen a los organismos superiores de control nuevos y mayores retos en la vigilancia de la gestión pública. Por ejemplo, el comercio e intercambio de bienes agropecuarios (modificados o no genéticamente) introducen una importante variable a considerar por las EFS en la vigilancia de las condiciones locales de producción y la adopción de buenas prácticas productivas, ya que por esa vía, los riesgos generados en un país pueden trasladarse a otro.

3. Todos los países reconocen esta realidad y señalan las limitaciones impuestas por la ausencia de un marco normativo que permita establecer las responsabilidades derivadas, así como la imperfección de los instrumentos económicos para valorar los costos ambientales derivados del desarrollo económico. En consecuencia, la cooperación entre países y, especialmente, la cooperación entre EFS resulta fundamental para contribuir a la reversión de los procesos globales de deterioro del medio ambiente.

4. Múltiples acuerdos internacionales han sido suscritos por nuestros países: la Agenda XXI adoptada en Río de Janeiro hace 10 años y cuyas realizaciones serán evaluadas el mes próximo en Johannesburgo, el Protocolo de Kioto, la Convención de Montreal, MARPOL o la Convención de RAMSAR, para mencionar solo algunos, muestran que, pese a las buenas intenciones de los gobiernos, los resultados en muchos

casos pueden calificarse como pobres. Continúa una enorme distancia entre el discurso y la acción, en algunos casos derivada de la intervención de grupos de países.

5. Las EFS presentes manifiestan su preocupación por que existen algo más de 150 convenios internacionales en materia ambiental, que comprometen muy importantes cantidades de recursos públicos, sin que se conozcan los resultados de gran parte de ellos, por lo que resulta inaplazable el desarrollo de instrumentos comunes que permitan el seguimiento y la evaluación de su aplicación y logros.

6. El marco normativo global (convenciones y tratados), demanda de la auditoría ambiental la adopción de normas técnicas universalmente aceptadas, así como de la suscripción de convenios de cooperación entre las distintas EFS para su seguimiento y evaluación, tal como ha venido ocurriendo entre países miembros de EUROSAI y más recientemente entre EFS de América Latina y el Caribe.

7. La crisis ambiental que vive el planeta (especialmente por la contaminación y polución del entorno natural, vulnerabilidad de la capa de ozono, agotamiento o reducción de la oferta hídrica así como la pérdida de recursos genéticos de flora y fauna), plantean la urgente necesidad de que todas las EFS incorporen a su examen de la gestión pública la dimensión ambiental, para lo cual, las EFS han trabajado de manera individual y colectiva instrumentos y metodologías posibles, cuyo conocimiento por parte de otras resulta imprescindible, a través del intercambio de experiencias y de información.

Propuestas

1. Las EFS tanto EUROSAI como OLACEFS cuentan con sendos grupos de trabajo en materia ambiental que recientemente han aprobado sus respectivos planes para el período 2002-2005, que deben ser apoyados decididamente por las EFS involucradas en su ejecución, como una forma privilegiada para el intercambio de información y metodologías de auditoría ambiental, así como para el control y la vigilancia de recursos ambientales comunes, especialmente de cuencas hidrográficas internacionales, contaminación marina y protección de humedades, entre otros.



2. La ejecución de los planes de trabajo permitirán el desarrollo de programas piloto de auditoría ambiental y la estandarización de metodologías, que permitan una fiscalización integrada, que involucre las distintas perspectivas de análisis, ya que la política y la gestión ambiental involucra a todos los sectores del Estado e incluso a actores privados que escapan al control directo de las

EFS, a no ser que sea a través del ejercicio de un control del control.

3. Dada la importancia que para nuestras sociedades tienen los bienes histórico-culturales como parte consustancial de la nacionalidad, la vigilancia de su conservación y protección debe incorporarse a las tareas de control de las EFS.

ACTIVIDADES DE EUROSAL EN 2002

- XXIV COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAL
Copenhague (Dinamarca), 7 de marzo de 2002
- II REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO DE AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL DE EUROSAL
París (Francia), 11 y 12 de abril de 2002
- CLAUSURA DEL TALLER DE FORMACIÓN DE FORMADORES DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN REGIONAL A LARGO PLAZO (LRTP) DE IDI
Cracovia (Polonia), 25 y 26 de abril de 2002
- V CONGRESO DE EUROSAL Y XXV Y XXVI COMITÉS DIRECTIVOS DE EUROSAL
Moscú (Federación Rusa), 27 a 31 de mayo de 2002
- VI REUNIÓN DEL COMITÉ DE FORMACIÓN
Madrid (España), 5 de julio de 2002
- II JORNADAS EUROAMERICANAS DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES EUROSAL - OLACEFS
Cartagena de Indias (Colombia), 10 a 12 de julio de 2002
- II EVENTO DE FORMACIÓN
Budapest (Hungría), 18 a 20 de septiembre de 2002
- REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN EUROSAL
La Haya (Países Bajos), 30 de septiembre de 2002
- SEGUNDO SEMINARIO DE AUDITORIA MEDIOAMBIENTAL "AUDITORIA MEDIOAMBIENTAL INTERNACIONAL"
Golawice (Polonia), 2 y 3 de octubre de 2002
- TALLER DE TRABAJO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN DE IDI PARA EUROSAL
Zagreb (Croacia), 11 a 14 de noviembre de 2002



AGENDA DE EUROSAL 2003

- REUNIÓN DEL COMITÉ DE FORMACIÓN
Lisboa (Portugal), 20 a 22 de enero de 2003
- 3º EVENTO DE FORMACIÓN
Praga (República Checa), 26 a 28 de mayo de 2003
- JORNADAS EUROSAL-EURORAI
Copenhague (Dinamarca), 5 y 6 de junio de 2003
- REUNIÓN DEL COMITÉ DE FORMACIÓN DE EUROSAL
Varsovia (Polonia), 23 y 24 de junio de 2003
- II REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN EUROSAL
Berna (Suiza), 15 de octubre de 2003
- XXVII REUNIÓN DEL COMITÉ DIRECTIVO DE EUROSAL
Italia, 28 octubre de 2003
- V REUNIÓN DE LOS COORDINADORES DEL GRUPO DE TRABAJO DE AUDITORÍA AMBIENTAL
Países Bajos, diciembre de 2003
- TERCER SEMINARIO DE AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL SOBRE: «LA FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS»
Países Bajos, diciembre de 2003

NOTICIAS DE LOS MIEMBROS DE EUROSAI

125 AÑOS DEL CONTROL FEDERAL DE FINANZAS DE LA CONFEDERACIÓN SUIZA

En 1877, ya se había creado la Oficina Federal de Control, antecesora del Control Federal de Finanzas (CDF). Con motivo de este aniversario, los días 12 y 13 de septiembre de 2002, se celebró una fiesta y una sesión conmemorativa en la sala del Consejo Nacional. En estas jornadas se trató el tema de los riesgos de las sociedades industriales centradas en la información, y los retos planteados a los sistemas de control de la Confederación.

El actual sistema de control financiero de la Confederación Suiza fue establecido por las Cámaras Federales en octubre de 1902. Diversas intervenciones parlamentarias solicitaron en aquella época la creación urgente de un Tribunal de Cuentas. Semejante institución no parecía, sin embargo, adaptarse a la mentalidad suiza, dado que las Cámaras Federales hubieran tenido que compartir su competencia exclusiva en materia de control superior. En 1899, el Consejo Federal propuso pues, en su mensaje al Parlamento, un nuevo sistema basado en órganos ya existentes. La Oficina de Control, creada 25 años antes, se convirtió en el Control Federal de Finanzas (CDF) y las comisiones ad hoc, constituidas para fiscalizar el Presupuesto y la Cuenta del Estado, se transformaron en comisiones permanentes de finanzas del Consejo Nacional y del Consejo de los Estados. La novedad más importante aportada por este sistema fue, sin embargo, la creación, en 1902, de una Delegación de Finanzas común para las dos Cámaras, compuesta por tres miembros de cada una de las dos comisiones de finanzas y encargada de fiscalizar y supervisar la totalidad de las finanzas de la Confederación. Así pues, la Delegación de Finanzas celebra igualmente un importante acontecimiento, como es el de su centésimo aniversario. Y el CDF se ha ido convirtiendo, desde entonces, en una institución federal de control financiero independiente.

En la sesión conmemorativa participaron y siguieron sus debates con gran interés, numerosos invitados de Suiza y el ex-

tranjero, entre los que se encontraban representantes del gobierno, del parlamento, de las oficinas cantonales de control financiero y los presidentes de varias EFS europeas.

El director Kurt Grütter explicó, en su intervención, el desarrollo de la misión y de las estrategias del CDF a lo largo de sus 125 años de historia. Actualmente el CDF actúa de forma totalmente independiente y autónoma, siguiendo los criterios elaborados por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI); pero al mismo tiempo mantiene excelentes relaciones con el Departamento (ministerio) Federal de Finanzas, el Consejo Federal (gobierno) y el Parlamento.

El Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria, Sr. Franz Fiedler, como Secretario General de INTOSAI, felicitó en nombre de dicha Organización al CDF por su 125º aniversario. En su discurso, corroboró que el sistema suizo de control financiero se ajusta a los estándares internacionales, y destacó además la activa participación del CDF a nivel internacional, en el marco de INTOSAI.

La conferencia de carácter técnico, celebrada a continuación de la sesión conmemorativa, trató una cuestión espinosa: la responsabilidad de la Confederación y la gestión de los riesgos derivados de dicha responsabilidad. Efectivamente, a numerosas organizaciones agrícolas cuya responsabilidad asume la Confederación, se vienen a añadir ahora organizaciones muy diversas que están encargadas de realizar tareas de derecho público por cuenta de la Confederación. El Estado transfiere tareas, privatiza actividades y se somete a la competencia. Pero la Confederación sigue respondiendo a título subsidiario por empresas como los CFF (ferrocarriles federales), Correos y Skyguide (control de navegación aérea), principalmente. La Confederación corre, por tanto, un riesgo considerable, sin tener grandes posibilidades de intervención ni de control. ¿Debe la Confederación seguir asumiendo la responsabili-



dad en nombre de estas organizaciones?. Y si la respuesta es afirmativa, ¿en qué condiciones y con qué posibilidades de influir y de vigilar su gestión? Con el ánimo de aportar las primeras respuestas a estas pre-

guntas, intervinieron especialistas en la materia. Como conferenciante extranjera, la Sra. Hedda von Wedel, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, presentó un estudio de casos sobre el tema en cuestión.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE UCRANIA: 5º ANIVERSARIO

Se celebra el quinto aniversario del Tribunal de Cuentas de Ucrania, Organismo constitucional destinado a ejercer el control sobre la legalidad, finalidad, oportunidad y eficacia del gasto público en Ucrania.

El Tribunal de Cuentas actúa conforme al artículo 98 de la Constitución, al Código presupuestario y a la propia Ley reguladora de la Institución, basándose en los principios de legalidad, carácter planificado, objetividad, independencia y transparencia.

Durante los pasados cinco años el referido Tribunal logró su principal objetivo: se consolidó como un Organismo constitucional con plena capacidad de obrar sentando las bases e impulsando el desarrollo de una nueva concepción de la fiscalización: independiente y amparada por el Parlamento. Y, lo que en nuestra opinión es más importante, ha logrado llamar la atención de la sociedad respecto de prácticas viciosas de malversación de fondos públicos, rompiendo el estereotipo de considerar al dinero público como propiedad del Gobierno y de Hacienda y creando la conciencia de que el dinero del presupuesto del Estado es de todos y cada uno de los contribuyentes.

La particularidad del Tribunal de Cuentas como Institución consiste en que, al analizar y controlar el proceso presupuestario, se vale de una serie de actuaciones de contraste, análisis y control relacionadas con el estudio y valoración de indicadores macroeconómicos que influyen en la configuración de las partidas de ingresos y gastos presupuestarios.

Ya en el primer año de su existencia el Tribunal de Cuentas de Ucrania se erigió en partícipe de pleno derecho en el proceso presupuestario, interviniendo en defen-

sa de los intereses del Estado y los contribuyentes.

Los resultados conseguidos por esta nueva Institución contribuyen no sólo a optimizar la gestión y la utilización de los fondos públicos y a prevenir la malversación y el desgobierno, sino también a llevar a buen término los programas del Estado minimizando los gastos y mejorando su eficacia.

Al realizar la verificación de los proyectos de las Leyes presupuestarias y de las propias Leyes y al preparar los informes para la Rada Suprema de Ucrania sobre la utilización de los fondos públicos, el Tribunal de Cuentas contribuye también al perfeccionamiento del proceso presupuestario.

El marco jurídico de las actividades del Tribunal se amplía continuamente y esto no deja de alegrarnos pues significa que nuestro trabajo es necesario para el Estado.

Durante el período transcurrido desde 1997 a 2001 el Tribunal de Cuentas de Ucrania realizó alrededor de dos mil actividades de auditoría, control, análisis y peritaje en cerca de 2.500 entidades incluidos los Órganos de Poder Ejecutivo y Judicial, organismos públicos, departamentos, así como empresas y entidades pertenecientes tanto al sector público como privado. A raíz de los controles realizados se determinaron indicios de utilización indebida e ineficaz de fondos públicos por importe de varios millones de grivnas. Desgraciadamente este tipo de irregularidades se convirtieron, en muchos casos, en una norma de la vida económica del Estado.

Los resultados de nuestro trabajo evidencian que el Poder Ejecutivo, con cierta



frecuencia, superpone a las normas fijadas en las Leyes de presupuesto órdenes y disposiciones ministeriales demostrando así su apego a la gestión “manual” de los fondos públicos del País. Este régimen de gestión provoca gran número de irregularidades sistémicas en el ámbito presupuestario.

Al señalar estas irregularidades valoramos la viabilidad, la productividad y la eficacia del gasto público, ponemos al descubierto las fuerzas motrices ocultas que mueven el proceso presupuestario en Ucrania, contrastamos la calidad de las decisiones tomadas por los gestores públicos y valoramos la influencia que estas decisiones ejercen en el clima social y político de nuestro País.

Aparte de las actividades de auditoría como tal prestamos mucha atención al desarrollo y perfeccionamiento de la componente analítica, lo que nos diferencia de todos los demás organismos de control financiero estatal existentes en Ucrania.

Siendo un Estado joven, la Ucrania de hoy no posee todavía una legislación consolidada con larga historia de aplicación. En estas condiciones la detección de “lagunas” legislativas que facilitan la malversación de fondos públicos constituye una prioridad entre las actuaciones del Tribunal. Es éste el eje del control que ejercemos sobre la legalidad de la utilización de fondos públicos.

Aspiramos a descubrir las causas que conducen a determinadas irregularidades y a buscar vías de su erradicación y de prevención en el futuro.

Muchas de las conclusiones y propuestas del Tribunal de Cuentas se tomaron como base para luchar contra las irregularidades y se utilizaron en el curso de la reforma económica y desarrollo de planes de superación de la crisis económica y financiera. En este sentido se pueden recordar las propuestas del Tribunal de Cuentas referentes al perfeccionamiento de la legislación presupuestaria, la mayor eficacia del gasto público, el cese de la perniciosa práctica de la compensación mutua de deudas entre departamentos y empresas del Estado, la determinación del importe de la deuda pública de Ucrania y la gestión de la misma.

Informamos con regularidad al Jefe del Estado, la Presidencia de la Rada Suprema y del Gobierno de Ucrania acerca de las conclusiones más significativas de nuestra labor. Los resultados de las auditorías, controles, actividades analíticas y periciales se reflejan en boletines informativos que se distribuyen entre los diputados de la Rada y se remiten a organismos centrales del Poder Ejecutivo. Tratamos de asegurar que las actividades del Tribunal tengan la mayor transparencia posible.

De esta manera ayudamos a resolver el principal problema de todos los ámbitos del poder de nuestra sociedad: ningún caso de utilización ilegal, indebida, inoportuna o ineficaz de los fondos o patrimonio del Estado puede quedar impune.

Los resultados de las actividades del Tribunal de Cuentas desarrolladas durante los cinco años de su existencia evidencian que el Organismo goza cada vez de mayor prestigio y atrae un creciente interés por parte de todos los Poderes Públicos y de la propia sociedad. El lugar y el papel del Tribunal de Cuentas en la formación del sistema de fiscalización en Ucrania quedaron patentes en el Decreto del Presidente sobre el Fortalecimiento de la Disciplina Financiera y la Prevención de Irregularidades en el ámbito Presupuestario, de 25 de diciembre de 2001, que prevé una amplia participación del Tribunal en estas tareas; en particular, en lo que se refiere a la creación del marco legal de un sistema integrado de control financiero.

El establecimiento de un sistema de fiscalización eficaz es un problema multifacético en cuya solución se han involucrado muchos departamentos. Cada uno de ellos con sus propios derechos y responsabilidades para constituir juntos un sistema único.

El reconocimiento internacional del Tribunal de Cuentas de Ucrania también se amplía. El Tribunal es miembro de pleno derecho de INTOSAI y EUROSAI, participando activamente en su trabajo, y en estos momentos preside el Consejo de los Presidentes de las EFS de la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

Todo ello constituye un buen fundamento para el desarrollo de la entidad, pero para que nuestras actividades logren la





Plusch I.S., Presidente de la Rada Suprema de Ucrania, se entrevista con Simonenko V.K., Presidente del Tribunal de Cuentas de Ucrania, durante la celebración del 5º aniversario del Tribunal.



32

eficacia necesaria aún han de resolverse problemas importantes.

Abrigamos la esperanza de que el año en curso nos traiga:

- la modificación del art. 98 de la Constitución de Ucrania, la aprobación de la nueva versión de la Ley del Tribunal de Cuentas y la de la Ley del control sobre finanzas públicas;

- la creación de oficinas regionales con plena capacidad de obrar;

- la ampliación de la plantilla del Tribunal de Cuentas incorporando técnicos de alta cualificación;

- el ulterior perfeccionamiento de actividades de auditoría, control, análisis y peritación;

- el establecimiento de un sistema integrado de control de las finanzas públicas y el desarrollo de una cooperación constructiva con otros organismos de fiscalización nacionales y extranjeros.

Unión Europea

INFORME ANUAL 2001

El Presidente Juan Manuel Fabra Vallés presentó el Informe Anual de 2001 al Parlamento Europeo en la sesión plenaria del 4 de diciembre de 2002 en Bruselas. En noviembre también tuvo lugar la presentación del informe a la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, a la que siguió una conferencia de prensa con los medios de comunicación internacionales. El Sr. Fabra Vallés también presentó el informe al Consejo ECOFIN de la Unión Europea durante su reunión de diciembre.

En su Informe Anual de 2001 sobre las actividades del presupuesto general de la Unión Europea y de los Fondos Europeos de Desarrollo, el Tribunal opina que las cuentas reflejan fielmente los ingresos y gastos de las Comunidades, así como su situación financiera en el ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 2001, con excepción de determinados asuntos específicos debidos a debilidades en el diseño del sistema

contable, sobre el que el Tribunal ya ha realizado comentarios en repetidas ocasiones. La Comisión reconoció los problemas y ha puesto en marcha un plan de reforma contable exhaustiva basado en el nuevo Reglamento Financiero que entró en vigor al inicio de 2003. El Tribunal supervisará atentamente la preparación y la aplicación de dicho plan e informará de sus progresos. Como en años anteriores, el Tribunal sólo emitió una declaración de fiabilidad positiva sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a los compromisos, a los recursos propios y a los gastos administrativos. No se emitió una declaración positiva en el caso de los demás pagos, cuyo valor representa la mayor parte del presupuesto, debido a la incidencia de errores encontrados. La existencia de dichos errores se debe a insuficiencias en los sistemas establecidos por la Comisión y los Estados miembros para gestionar los fondos comunitarios.



El Presidente Fabra Vallés presenta el Informe Anual de 2001 del TCE al Parlamento Europeo en sesión plenaria. Comisaria responsable del presupuesto, Sra. Michaela Schreyer.

En el contexto de los **gastos agrícolas**, el Tribunal observa que, en comparación con años anteriores, la exactitud de las declaraciones que justifican los pagos efectuados por los agricultores y otros beneficiarios no ha mejorado. El Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) todavía no había sido aplicado plenamente por todos los Estados miembros y los sistemas de identificación de bovinos previstos para enero de 2000 no entraron en funcionamiento a tiempo. Otras causas de los errores identificados son las insuficiencias en la aplicación de los controles por las administraciones nacionales (aceite de oliva y algodón) y una definición inadecuada de las prácticas agrícolas que se han de aplicar (desarrollo rural).

Con respecto a las **acciones estructurales**, los errores continuos en las declaraciones de gastos de los Estados miembros se derivan de debilidades en los sistemas de control. El Tribunal expresa su preocupación por los retrasos en la aplicación de los procedimientos de control reglamentarios: no todas las estructuras de control eran operativas y todavía no había comenzado la auditoría independiente de las operaciones. Esta situación es el resultado de dos problemas fundamentales: las incertidumbres persistentes en la Comisión y en los Estados miembros con respecto a sus respectivas atribuciones y la legislación, que sigue siendo demasiado compleja en lo que respecta a la programación, administración y registro.

En el ámbito de las **políticas internas** comunitarias, el examen del Tribunal de las Redes de Transporte Transeuropeas llega a la conclusión de que los pagos efectuados en virtud del programa fueron, en general, legales y regulares. Con respecto a las acciones de Investigación y Desarrollo Tecnológico del quinto programa marco, el Tribunal observa una sobrestimación de los costes por parte de los beneficiarios, lo que plantea dudas sobre la legalidad y la regularidad de los pagos basados en las declaraciones de costes. El Tribunal recomienda simplificar el sistema de reembolso de gastos e introducir un mecanismo de sanción eficaz.

En el ámbito de las **acciones exteriores**, el Tribunal examinó los gastos de ayuda humanitaria y alimentaria. Los pagos efectuados por la Comisión a las organiza-

ciones intermediarias responsables de la realización (autoridades nacionales, organizaciones no gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas) eran, en general, legales y regulares. No obstante, se encontraron errores en los pagos efectuados por estas organizaciones a los beneficiarios finales, lo que subraya la necesidad de que la Comisión refuerce sus orientaciones sobre control y gestión. Por lo que respecta a los **Fondos Europeos de Desarrollo** (FED), el Tribunal llegó a la conclusión de que las cuentas eran fiables y que los ingresos, compromisos y pagos registrados por la Comisión eran, en general, legales y regulares. Sin embargo, el trabajo del Tribunal no incluyó la obtención de pruebas de que los gastos se hubieran efectuado correctamente dentro de los países beneficiarios: se detectaron problemas con la aplicación de los controles del FED, y las auditorías deberían tener una mejor planificación y un mayor seguimiento. El Tribunal estima que la Comisión había progresado en la reforma del ámbito de las acciones exteriores, pero que aún era necesario reforzar los sistemas de supervisión de los gastos, en particular a la vista del proceso de desconcentración que atribuirá responsabilidades de gestión a las delegaciones de la Comisión.

El ejercicio 2001 produjo un excedente de **ingresos** con relación a los gastos de 15.013 millones de euros, lo que representan el 16 % del presupuesto comunitario final. El excedente se debió principalmente a retrasos en la aplicación de medidas estructurales por los Estados miembros. La lentitud en la aplicación ha caracterizado también al FED y a los **instrumentos de preadhesión**. Por ejemplo, los pagos a los Países Candidatos en virtud de SAPARD ascendieron sólo al 9,2% de los créditos disponibles, mientras que los pagos a los beneficiarios finales totalizaron alrededor de 1 millón de euros, lo que representa sólo el 0,1% de los fondos disponibles.

2001 fue un ejercicio importante de transición en la **reforma administrativa** de la **Comisión**, en particular por lo que respecta a la gestión financiera y al control. El Consejo aprobó un nuevo Reglamento Financiero que, aunque cuenta con el apoyo global del Tribunal, no deja de contener algunos elementos que éste continúa considerando poco satisfactorios, como el uso de tramos anuales para los com-



promisos y la prórroga de los créditos. Los directores generales de la Comisión elaboraron sus primeros informes de actividades y declaraciones anuales. El Tribunal señala que la Comisión debería mejorar la metodología aplicada para preparar dichos informes y declaraciones y ofrecer unas orientaciones mejores. También observa que la Comisión se enfrenta a problemas particulares para mejorar la gestión y el control en ámbitos en los que comparte la gestión con los Estados miembros (principalmente medidas agrícolas y estructura-

les) debidos a dificultades para repartir las respectivas atribuciones.

Además del Informe Anual, en 2002 el Tribunal publicó siete informes especiales que incluyen fiscalizaciones detalladas sobre distintos aspectos de las finanzas comunitarias, así como diez dictámenes. Todos los informes oficiales del Tribunal pueden encontrarse en su sitio web en los 11 idiomas desde el día de su publicación en http://www.eca.eu.int/EN/reports_opinions.htm.

COOPERACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (EFS) DE LA UE, LOS PAÍSES CANDIDATOS Y EL TCE

Seminarios de auditoría - Foro de debate para las EFS de los Países candidatos, coordinados por el TCE y SIGMA

Durante el ejercicio 2002 se organizaron los siguientes seminarios para intercambiar experiencias:

- Manuales de auditoría e informes de misión: 25 a 27 de marzo de 2002 en Vilnius, Lituania;

- Políticas y normas de auditoría externa del sector público: 23 a 26 de junio de 2002 en Sofía, Bulgaria;



Reunión del grupo de trabajo de Gdansk en octubre con el Sr. Nick Treen (SIGMA), Sr. Piotr Kownacki (Vicepresidente del Tribunal de Cuentas polaco), Sr. Miroslaw Sekula (Presidente del Tribunal de Cuentas polaco), Sr. Colin Maynard (TCE) y Sr. Edward Fennessy (TCE).

- Metodologías de auditoría de los sistemas internos públicos de control financiero: 23 a 25 de septiembre de 2002 en Bratislava, República Eslovaca; y

- Control de calidad y garantía de la auditoría: 22 a 24 de octubre 2002 en Gdansk, Polonia.

Los temas fueron elegidos previa consulta a las EFS interesadas debido a su importancia estratégica para la elaboración de manuales de auditoría y la vinculación a los informes que han de preparar los grupos de expertos creados por los Agentes de Enlace: “La auditoría de los sistemas de control interno” y “Control de calidad en el proceso de auditoría”.

Los resultados de estos seminarios fueron publicados con regularidad por SIGMA y también se presentaron a los Presidentes de las EFS participantes. Las conclusiones pueden consultarse también en el siguiente sitio web del TCE:

<http://www.eca.eu.int/EN/enlargement/index.htm>.

Se pretende un consenso general para proseguir en 2003 esta interesante y útil forma de cooperación práctica. Además, pueden seleccionarse los asuntos siguientes: planificación de la auditoría/valoración de riesgos, muestreo de auditoría, au-



Grupo de trabajo de Bratislava en septiembre con todos los participantes.

ditoría de los sistemas de tecnologías de la información, utilización de instrumentos de auditoría informatizados, gestión del proceso de auditoría, auditoría de la adjudicación de contratos públicos y de los ingresos presupuestarios.

Reunión del Comité de contacto en Luxemburgo los días 27 y 28 de noviembre de 2002

Los Presidentes de las 15 EFS de la Unión Europea celebraron su 25ª reunión anual oficial los días 27 y 28 de noviembre de 2002 en Luxemburgo, presididos por el Sr. Juan Manuel Fabra Vallés, TCE. En la



Presidentes de las EFS de la UE y de los países candidatos en Luxemburgo en 2002.

reunión se ampliaron los mandatos de los siguientes Grupos de Trabajo: Coordinación por las EFS de las actividades del ámbito de la protección de los intereses financieros comunitarios (Ponente: Corte dei Conti, Italia); Fiscalizaciones paralelas en relación con la gestión de los Fondos estructurales (Ponente: Bundesrechnungshof, Alemania). El Grupo de Trabajo para la Cooperación con las EFS de los Países candidatos ha finalizado su cometido y la cooperación con esas EFS se organizará en el marco habitual de los agentes de enlace y del mismo Comité de Contacto.

Por primera vez en esta reunión, los Presidentes de las EFS de los 13 Países candidatos fueron invitados a participar en parte de la sesión para discutir asuntos de interés común. Los resultados del Grupo de Trabajo de Países candidatos sobre las "Relaciones entre los Parlamentos nacionales y las EFS" (Ponentes: Cámara Suprema de Control de Polonia y National Audit Office de Malta), tras ser editados por SIGMA, serán distribuidos ampliamente, incluidas las Instituciones de la UE.

Reunión de los Presidentes de las EFS de los Países candidatos en Bucarest del 12 al 14 de diciembre de 2002

La séptima reunión anual de los Presidentes de las EFS de Europa Central y Oriental, Chipre, Malta y Turquía y el TCE tuvo lugar en Bucarest del 12 al 14 de diciembre de 2002. La reunión oficial fue presidida conjuntamente por el Sr. Dan Drosu Saguna, Presidente del Tribunal de Cuentas rumano, y el Sr. Maarten B. Engwirda, Miembro del TCE, responsable de la fiscalización de los fondos de preadhesión de PHARE. Los Presidentes de las 15 EFS, representantes del Parlamento Europeo y la Comisión, organizaciones de auditoría nacionales e internacionales y el TCE se reunieron para continuar mejorando la cooperación y adoptar medidas conjuntas para desarrollar los métodos de auditoría y la eficiencia operativa.

El Sr. Fabra Vallés, Presidente del TCE, manifestó en su mensaje a los Presidentes de las EFS de los Países candidatos:

"Una de las principales exigencias de la Unión es la buena administración pública, capaz de gestionar y controlar las trans-



Sr. John Bourn, NAO, Sr. Wolfgang Wicklicky, INTOSAI, Sr. Maarten B. Engwirda, Miembro del TCE, Sr. Dan Drosu Saguna, Presidente del Tribunal de Cuentas rumano, Sr. Petre Popeanga, Vicepresidente del Tribunal de Cuentas rumano, Sr. Sergey V. Stepashin, Presidente de EUROSAI, Sr. Bjarne Mørk-Eidem, Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI.

ferencias financieras del presupuesto comunitario. Juntos necesitamos asegurar que los distintos programas alcancen los objetivos deseados y ayuden a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Este es uno de los principales desafíos al que los Países candidatos deberán hacer frente.

En este sentido, las EFS desempeñan un papel esencial:

- sus informes sirven de base para el control democrático de los gastos públicos por los Parlamentos; contribuyen a legitimar la utilización de los fondos públicos;
- su trabajo de control garantiza que los fondos se utilizan de conformidad con las normas y reglamentos aplicables;
- sus observaciones y recomendaciones ayudan a los gestores a mejorar su actuación y a garantizar el respeto de los principios de buena gestión financiera."

También pronunciaron discursos el Sr. Saguna y el Sr. Năstase, Primer Ministro de Rumanía. La Dra. Michaela Schreyer, Miembro de la Comisión Europea, transmitió un mensaje. A continuación intervinieron el Sr. Herbert Bösch, Vicepresidente de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, un mensaje del Dr. Franz Fiedler, Secretario General de INTOSAI, y el Sr. Sergey V. Stepashin, Presidente de EUROSAI.

Los Presidentes de las EFS acordaron proseguir su trabajo sobre los "Manuales de auditoría", en particular, mediante la celebración de seminarios y la publicación del boletín informativo. El Grupo de Tra-



bajo sobre "Actividades de auditoría" (Ponente: Tribunal de Cuentas húngaro) concluyó su trabajo y buscará nuevas formas y ámbitos de cooperación entre el Comité de Contacto, el TCE y los Países candidatos restantes.

La siguiente reunión de los Presidentes de las EFS tendrá lugar en primavera de 2004, en Letonia.

Las resoluciones oficiales aprobadas en la reunión pueden consultarse en el sitio web del TCE en

http://www.eca.eu.int/EN/COMPRESS/VISITESOFF/2002/bucharest_121202_resol1.htm

http://www.eca.eu.int/EN/COMPRESS/VISITESOFF/2002/bucharest_121202_resol2.htm .

25 años del Tribunal de Cuentas Europeo

El Tribunal de Cuentas Europeo celebró sus 25 años de existencia con una ceremonia oficial en Luxemburgo el 27 de noviembre de 2002 junto con los Presidentes de las EFS europeas, representantes de las Instituciones europeas, del sector público y privado de Luxemburgo y del Cuerpo Diplomático.

La Sra. Diemut R. Theato, Presidenta de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, señaló en su discurso que la UE se enfrenta a una creciente crítica sobre la gestión y el control del gasto presupuestario y que las Instituciones deben resolver juntas esta situación.



Sr. Fabra Vallés se dirige a los invitados del TCE. Las Sras. Theato y Schreyer en la Tribuna.



Han de detectarse lo antes posible las irregularidades y las prácticas fraudulentas que perjudican al presupuesto comunitario y debe procederse a la recuperación de fondos. Expresó su satisfacción por la cooperación reforzada entre las EFS nacionales y el TCE, y se refirió a la necesidad de disponer de nuevos medios para combatir la criminalidad transfronteriza que afecta al presupuesto comunitario, mediante una Fiscalía Europea.

El Presidente Juan Manuel Fabra Vallés mencionó en su discurso los retos inmediatos ante los que se encuentra el TCE en vísperas de la ampliación de la UE: dicha incorporación requerirá una revisión de los propios procedimientos operativos del Tribunal y se realizarán esfuerzos importantes para comprender plenamente las estructuras y procesos de los nuevos Estados miembros, así como para evaluar la aplicación del acervo comunitario. El Sr. Fabra Vallés insistió en la importancia de intensificar la colaboración con los socios del TCE en las EFS y los Organismos de auditoría interna de la Comisión, puesto que la adhesión aumentará inevitablemente el volumen y la complejidad del gasto comunitario. El TCE sólo puede funcionar de la manera más eficaz buscando unos lazos más estrechos con sus socios para crear sinergias destinadas a evitar tanto la duplicación de esfuerzos como las insuficiencias en la fiscalización de los fondos comunitarios.



Cámara de Cuentas de la República de Azerbaiyán - Información sobre la República de Azerbaiyán

Los cambios fundamentales que han tenido lugar en la estructura socio-económica y en los métodos de gestión en Azerbaiyán durante los últimos diez años del siglo XX han provocado la necesidad de actualizar en su totalidad el sistema de control financiero del país.

El periodo de transición del sistema autoritario, que regulaba prácticamente todas las esferas de la actividad económica y la organización del sistema financiero adecuado al mismo, no respondía a las cambiantes necesidades del sector público ni a las realidades sociales y económicas, y dio como resultado unas consecuencias un tanto negativas. Las sanciones y otros mecanismos de control financiero crearon las precondiciones para su transformación en un instrumento de corrupción, interfiriendo en el desarrollo de la actividad mercantil.

La creación y el desarrollo en la República de nuevas relaciones económicas demandaba cambios en los principios, enfoques y en el procedimiento de control del Estado, así como una nueva reglamentación organizativa y legislativa.

La necesidad de reducir el control financiero en el país para cumplir con las condiciones de la economía de mercado supuso que el control del conjunto de los ingresos del presupuesto del Estado y la eficiencia en los gastos de los fondos presupuestarios se hiciese inevitable.

Así, las transformaciones económicas en el país han dado lugar a la creación de un sistema esencialmente nuevo basado en principios uniformes y a un completo sistema de control financiero, que comenzando por la creación de la estructura estatal, tiene independencia organizativa y funcional y rinde cuentas al Legislativo.

Dicho control es independiente de los gestores de los recursos financieros del Estado y responsable sólo ante la ley y la sociedad. Debe incluir las funciones de garante principal de la observancia de la legislación financiera y de la disciplina y,

ante todo, asegurar la creación y la utilización efectiva de los fondos presupuestarios y extrapresupuestarios.

Todo esto ha llevado, de una manera objetiva a, la necesidad de crear la Cámara de Cuentas, que desarrolla esta actividad sobre la base de los principios de objetividad, publicidad, confianza y legalidad. Su estatus legal como supremo órgano fiscalizador del control presupuestario financiero del Estado se deriva de la Ley Orgánica y de la Constitución de la República de Azerbaiyán.

La creación de la Cámara de Cuentas por el Parlamento (Milli Majlis) de la República está recogida en el artículo 92 de su Constitución.

La ley mencionada de la Cámara de Cuentas fue aprobada por el Parlamento el 2 de julio de 1999. En virtud de esta Ley, aquella habría de comenzar su actividad a partir de la fecha de nombramiento de su Presidente, Vicepresidente y, al menos, cuatro de un total de siete auditores.

El Presidente de la Cámara de Cuentas fue nombrado por el Parlamento de República en junio de 2001, y a partir de esta fecha comenzó la organización de sus actividades.

Se presentaron propuestas sobre las enmiendas y ampliaciones a la Ley de la Cámara de Cuentas, fomentándose una ampliación de sus campos de control y de sus poderes sobre los fondos extrapresupuestarios, la gestión, el ordenamiento y la privatización de la propiedad estatal; así como un incremento en el nivel de equipamiento material de los miembros y empleados de la Cámara de Cuentas, así como de las garantías en el estatus legal de los miembros.

Las transformaciones económicas en el país han dado lugar a la creación de un sistema esencialmente nuevo basado en principios uniformes y a un completo sistema de control financiero.

La creación de la Cámara de Cuentas por el Parlamento (Milli Majlis) de la República está recogida en el artículo 92 de su Constitución. La ley mencionada de la Cámara de Cuentas fue aprobada por el Parlamento el 2 de julio de 1999.



Estas sugerencias fueron aceptadas por el Parlamento en diciembre de 2001. El Vicepresidente y cuatro auditores de la Cámara de Cuentas fueron nombrados de forma simultánea, lo que significa que las reuniones podían celebrarse y aceptarse las decisiones conjuntas de la Institución.

De acuerdo con la ley de la Cámara una de las bases legales para su funcionamiento es su Carta Interna, que constituye el fundamento para la organización y regularización de su actividad. En marzo de 2002, la Carta Interna de la Cámara de Cuentas, diseñada por la misma, fue aprobada por el Parlamento y ahora tiene carácter de Ley.

La estructura actual de la Institución de Control de la República de Azerbaiyán (ver apéndice) tiene una naturaleza transitoria y está diseñada para el periodo en el que aquélla asume el papel de supremo organismo estatal para la verificación financiera. En el 2003, con la nueva estructura de la Cámara de Cuentas, se aprobará la normativa rotativa a su papel en los procesos presupuestarios y a las crecientes demandas referidas a la calidad de la actividad.

La Ley de la Cámara de Cuentas ha establecido que ésta deberá llevar a cabo las siguientes funciones:

- Expresar su opinión sobre los borradores de los presupuestos estatales y de los fondos estatales extrapresupuestarios (instituciones).
- Supervisar el volumen, estructura y ejecución, de los ingresos y gastos del presupuesto estatal y de los fondos extrapresupuestarios (instituciones), en el plazo y términos establecidos.
- Expresar su opinión sobre el informe de ejecución del presupuesto estatal anual y los borradores de los correspondientes proyectos de ley.
- Analizar si la financiación presupuestaria se realiza tal y como dispone el presupuesto estatal y preparar propuestas y a enviar al Parlamento con relación a la subsanación de las desviaciones descubiertas y a las mejoras introducidas en el proceso presupuestario en general.
- Informar al Parlamento trimestralmente sobre la ejecución de los ingresos y gastos del presupuesto estatal.

- Supervisar la gestión de la propiedad estatal, la emisión de ordenes relacionadas con la propiedad y el ingreso en el presupuesto estatal de fondos generados por la privatización de dicha propiedad.

- Cuando reciba instrucciones del Parlamento y de sus Comités Permanentes, preparar evaluaciones financieras, en su condición de experto, sobre proyectos de ley relacionados con el presupuesto estatal y los fondos extrapresupuestarios (instituciones), así como asesorar sobre los acuerdos internacionales aprobados por el Parlamento.

- Analizar e informar al Parlamento sobre si los fondos presupuestarios estatales se ingresan en la cuenta del Tesoro y se utilizan de conformidad con los objetivos establecidos en el presupuesto estatal aprobado.

- Obtener y analizar la información facilitada por el Banco Nacional y otras instituciones de crédito autorizadas sobre la situación de las finanzas del presupuesto estatal y de los fondos extrapresupuestarios (instituciones) en cuentas bancarias, y realizar propuestas al Parlamento en este campo.

- Informar al Parlamento sobre las violaciones de Ley que sean descubiertas como resultado de las medidas supervisoras tomadas.

- Trabajar en estrecha colaboración con otros organismos supervisores estatales.

Por lo tanto, el alcance de los poderes de la Cámara de Cuentas se extiende al control sobre la aprobación del Presupuesto estatal, la gestión de la propiedad estatal y la promulgación de ordenes con respecto a esa propiedad, a la entrada en el presupuesto estatal de fondos generados por la privatización de la propiedad y al uso adecuado de los fondos del Presupuesto estatal destinados a los organismos y ayuntamientos.

Sobre la base de los objetivos que se han fijado y los problemas que se han descubierto, la Cámara de Cuentas, que de hecho comenzó su actuación en el año 2002, ha dirigido sus actividades hacia los siguientes campos:

- apoyo de las actividades relacionadas con los reglamentos, métodos e información;

De acuerdo con la ley de la Cámara una de las bases legales para su funcionamiento es su Carta Interna, que constituye el fundamento para la organización y regularización de su actividad.



- control financiero presupuestario y actividades de análisis a nivel de expertos;
- establecimiento de relaciones internacionales (externas).

El control financiero presupuestario y la realización de tareas de análisis a nivel de expertos son las actividades básicas de la Cámara de Cuentas proporcionando un desarrollo cualitativo amplio de sus funciones. La ejecución de las mismas supone, en primer lugar, un análisis metodológico de los mecanismos (métodos y medios) de la organización y de la ejecución de tareas.

De acuerdo con su Carta Interna basada en la legislación de la República de Azerbaiyán, con los requerimientos de las normas de INTOSAI para las Entidades Fiscalizadoras Superiores y con la experiencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de otros países, la Cámara de Cuentas preparó la siguiente normativa básica y documentos metodológicos:

- formularios de información básica a presentar a la Cámara por los organismos estatales y por entidades, la solicitud y su presentación;

- reglamentos sobre las órdenes de fiscalización dirigidas por la Cámara;

- las instrucciones para redactar y declarar las conclusiones, sugerencias, información e informes en términos de resultados de la auditoría financiero-presupuestaria realizada por la Cámara;

- la instrucción temporal en relación con la estructura, contenidos, preparación, consideración y declaración de conclusiones de la Cámara de Cuentas respecto del borrador de Ley de Presupuesto estatal para el año siguiente;

- el programa de trabajos analíticos sobre el examen de la validez de los borradores de presupuesto estatal y los fondos estatales extrapresupuestarios, presencia y condiciones de la normativa y base metodológica de su formación;

- la instrucción encaminada a involucrar a representantes de las autoridades estatales, a las organizaciones fiscalizadoras, a los auditores independientes, a expertos y a expertos externos en las acciones necesarias en las funciones necesarias de la Cámara de Cuentas;

- la instrucción para considerar las investigaciones, sugerencias y propuestas

realizadas por la Cámara de Cuentas como modelos de los órganos supremos de la República de Azerbaiyán;

- la instrucción de tomar en consideración las quejas, referencias e información enviada a la Cámara de Cuentas por los órganos corporativos y las personas físicas.

Se autorizó la adopción de otras normas y elementos metodológicos, mediante decisión tomada en una reunión de miembros del Comité de la Cámara de Cuentas.

Con la información recibida en la forma autorizada y de los informes y datos que resultan de las investigaciones realizadas por los ejecutivos de los organismos, se ha formado la base de datos inicial de la Cámara de Cuentas, a la vez que se han desarrollado trabajos analíticos especializados sobre las cuentas trimestrales preparadas en base a la ejecución del Presupuesto Estatal del año 2002, que fueron después enviados al Milli Mejlis (Parlamento).

La nueva Ley del Sistema Presupuestario de la República de Azerbaiyán ha entrado en vigor el 1 de enero de 2003. Por primera vez una Ley que regula directamente el sistema y el proceso presupuestario y confirma las funciones de control de la Cámara de Cuentas en relación con la ejecución del presupuesto estatal, la realización de fiscalizaciones sobre los ingresos y gastos del presupuesto estatal, la forma en la que las conclusiones de los informes sobre la ejecución del mismo se han de distribuir y los proyectos de ley de inclusión de modificaciones en el presupuesto estatal aprobado. Al redactarse esta Ley en el Parlamento se tuvieron en cuenta las sugerencias hechas por la Cámara de Cuentas para mejorar el proceso presupuestario. Ésta también presentó propuestas para el desarrollo del Código Presupuestario de la República con el fin de aplicar una nueva clasificación al presupuesto estatal de ingresos y gastos.

En octubre del pasado año, el Parlamento proporcionó a la Cámara de Cuentas un borrador de presupuesto estatal y las líneas generales sobre el desarrollo social y económico de la República para el 2003 y los parámetros previstos, junto con otros documentos relacionados con los mismos. Por primera vez se ha esbozado una Conclusión sobre el proyecto de Ley de Presupuesto de la República de Azerbaiyán para

El control financiero presupuestario y la realización de tareas de análisis a nivel de expertos son las actividades básicas de la Cámara de Cuentas.

La nueva Ley del Sistema Presupuestario de la República de Azerbaiyán ha entrado en vigor el 1 de enero de 2003.

Al redactarse esta Ley en el Parlamento se tuvieron en cuenta las sugerencias hechas por la Cámara de Cuentas para mejorar el proceso presupuestario.



el año 2003, aprobado por el Pleno de la Cámara de Cuentas y enviado al Parlamento. Esta Conclusión y el informe del Presidente de la Cámara de Cuentas, N. Nasrullayev, fueron acogidos de forma positiva por el Parlamento de la República y recibieron buenas reseñas en la prensa. Las autoridades responsables de su aplicación han prestado una considerable atención a los primeros resultados de la actividad de la Cámara de Cuentas.

Durante el año 2002 los miembros de la Cámara fueron invitados a participar de forma regular en las sesiones de las Comisiones correspondientes del Parlamento, donde se debatieron los proyectos y demás documentos sobre presupuestos, impuestos, tasas, aranceles y seguros; también los contratos internacionales fueron tomados en consideración y ratificados por el Parlamento.

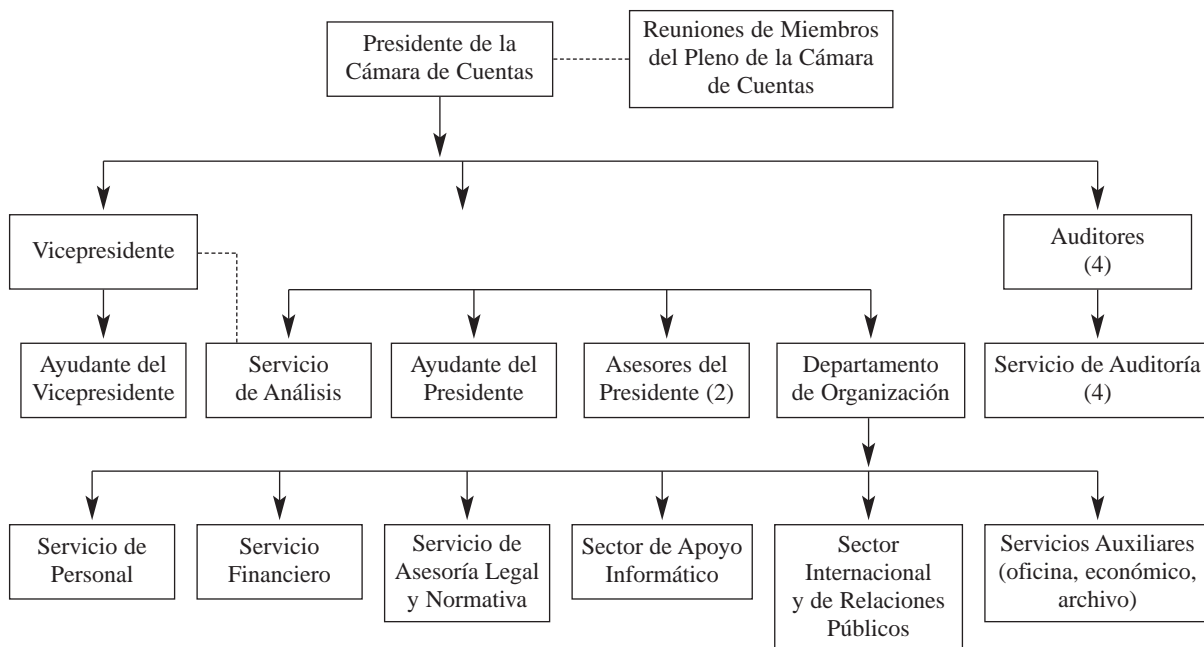
Las relaciones externas de la Cámara de Cuentas de la República de Azerbaiyán y sus implicaciones directas bilaterales y

multilaterales se han desarrollado de un modo dinámico como resultado de su participación en actividades internacionales. En abril de 2002, nos convertimos en miembros de la asociación internacional y de la Organización Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI). En mayo, nos unimos a la organización asiática (ASOSAI), en junio la Cámara de Cuentas se convirtió en miembro del Organismo Supremo de Control de Países (ECOSAI), y ahora formamos parte del Comité de Presidentes de Entidades de Control Financiero de los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes. La Cámara de Cuentas de la República de Azerbaiyán participa regularmente en los Congresos y conferencias celebrados por esas Organizaciones y envía representantes a los simposios y seminarios organizados por éstas. Es necesario destacar que antes de la creación de la Cámara de Cuentas, la República de Azerbaiyán estaba representada en varios Organismos internacionales por la Cámara de Auditores.



Estructura provisional de la Cámara de Cuentas de la República de Azerbaiyán

Apéndice



La buena gobernanza y el papel de las EFS¹

ALFREDO JOSÉ DE SOUSA

Consejero Presidente del Tribunal de Contas de Portugal



El Estado, dotado del *ius imperii*, impone a los ciudadanos el deber de contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que éstos se desprenderán de una parte de su renta o patrimonio, en nombre de las necesidades de todos. Los ciudadanos tienen así un deber para con la sociedad, el de contribuir a satisfacer las necesidades de toda la colectividad, fundamentalmente mediante el pago de impuestos. Consecuentemente, deberán tener garantías de que los fondos que les son retenidos de forma imperativa se destinan efectivamente a atender las necesidades colectivas y se administran adecuadamente. Las EFS tienen competencias para asegurarse de que esto es así.

1. Introducción

Las EFS constituyen una pieza fundamental en el funcionamiento de toda democracia.

Corresponde al Estado realizar una serie más o menos amplia de tareas para satisfacer las necesidades colectivas; lo cual conlleva unos costes que han de financiarse con unos ingresos.

El Estado, dotado del *ius imperii*, impone a los ciudadanos el deber de contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que éstos se desprenderán de una parte de su renta o patrimonio, en nombre de las necesidades de todos.

Los ciudadanos tienen así un deber para con la sociedad, el de contribuir a satisfacer las necesidades de toda la colectividad, fundamentalmente mediante el pago de impuestos.

Consecuentemente, deberán tener garantías de que los fondos que les son retenidos de forma imperativa se destinan efectivamente a atender las necesidades colectivas y se administran adecuadamente. Las EFS tienen competencias para asegurarse de que esto es así.

De este modo, las EFS tienen una función de información y de garantía de los

derechos y expectativas de los ciudadanos en lo que concierne a la administración de los fondos públicos.

Corresponde, sin embargo, al Parlamento, como órgano representativo de todos los ciudadanos, el control político de la gestión de los caudales públicos.

Está claro que el Parlamento y las EFS han de mantener relaciones estrechas para el cumplimiento de sus misiones. Y hablamos de misiones, en plural, para diferenciar las atribuciones de uno y otro órgano; ya que toda organización del Estado constituye en realidad, como cada funcionario, un elemento al servicio de una misión común: servir al pueblo que es, a fin de cuentas, el que ostenta el poder constituyente.

No existe verdadera democracia sin un control efectivo de la acción gubernamental a todos los niveles.

2. Contexto actual

En Portugal, como en los demás países de la Unión Monetaria, el control de los gastos públicos se ha convertido, en estos últimos años, en prioritario.

La integración de los Estados de la Comunidad Europea en la Unión Monetaria y la subsiguiente adopción de la moneda

Corresponde, sin embargo, al Parlamento, como órgano representativo de todos los ciudadanos, el control político de la gestión de los caudales públicos.

No existe verdadera democracia sin un control efectivo de la acción gubernamental a todos los niveles.



¹ Texto presentado en la 1ª Asamblea General de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de la Comunidad de países de lengua portuguesa (CPLP) celebrada en Luanda, en noviembre de 2002, y elaborado en colaboración con el *Departamento de Investigación y Planificación*.

única llevó a la firma del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* para garantizar el equilibrio del euro.

Al objeto de cumplir las exigencias de dicho pacto, los Estados miembros han tenido y tienen que adoptar medidas orientadas a enjugar el déficit presupuestario, hasta conseguir el equilibrio en 2004, so pena de sanciones significativas.

En general, todos los Estados de la zona euro han recurrido y recurren a instrumentos de ingeniería presupuestaria y financiera, como los *projects finance* o los *leasing*, para proyectos de inversión plurianuales que, con los tradicionales gastos presupuestarios globales, serían irrealizables.

De igual modo, se ha extendido la creación de organismos públicos regidos por el derecho privado, así como la utilización de paliativos como la consignación parcial de los gastos en el Presupuesto.

La buena gobernanza es objeto de una atención creciente por parte de las autoridades portuguesas y constituye también una de las prioridades de la Agenda de la Unión Europea.

La gobernanza designa el conjunto de normas, procedimientos y prácticas que afectan a la calidad del ejercicio del poder, especialmente en lo concerniente a la responsabilidad, la transparencia, la coherencia, la eficiencia y la eficacia².

La *buena gobernanza* implica una gestión transparente y responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros, y tiene por objetivo el alcanzar un desarrollo equilibrado. Las EFS asumen aquí un papel esencial e irremplazable.

3. El Tribunal de Cuentas portugués (Tribunal de Contas) y el control de la gestión financiera

El artículo 1 de la Ley de Organización y Procedimiento del Tribunal de Contas (L.O.P.T.C.) establece que “el Tribunal de Contas fiscaliza la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos públicos, evalúa la gestión financiera y resuelve en materia de

responsabilidades por infracciones financieras”.

La evaluación de la gestión financiera, y no sólo de la legalidad formal, no puede sin embargo confundirse con un simple juicio de valor sobre la opción política elegida por el responsable del gasto público.

Tal opción política, es decir, los objetivos seleccionados por la autoridad política, no puede ni debe ser objeto de investigación en las auditorías del Tribunal de Contas.

Sólo se someterán a la acción de aquel los medios financieros utilizados y los resultados alcanzados, y ello desde una perspectiva independiente y técnica de análisis de la economía, la eficiencia y la eficacia.

La eficacia de la contribución del Tribunal de Contas a una buena gobernanza dependerá, no obstante, de que se establezcan unas relaciones estrechas con los órganos de control interno, el Parlamento y los ciudadanos.

3.1. Relaciones con los órganos de control interno

El *control interno* es competente para supervisar, acompañar y evaluar la gestión. Proporciona a los gestores la información que les permitirá corregir deficiencias, evitar futuros errores y mejorar los procesos de gestión. De este modo, se facilita la mejoría de los resultados en lo que a la economía, la eficiencia y la eficacia se refiere.

El control de las EFS debe pues tener repercusión en el o los sistemas de control interno de la administración pública, especialmente en su adaptación y fiabilidad, coadyuvando a que dichos sistemas de control interno desempeñen un papel eficaz en los propios sistemas nacionales de control financiero.

En Portugal el Tribunal de Contas es competente para evaluar la organización, el funcionamiento y la fiabilidad de los sistemas de control interno. Corresponde a su Presidente impulsar las acciones necesarias para el intercambio y coordinación de criterios y esfuerzos entre todos los organismos encargados del control financiero.

La gobernanza designa el conjunto de normas, procedimientos y prácticas que afectan a la calidad del ejercicio del poder, especialmente en lo concerniente a la responsabilidad, la transparencia, la coherencia, la eficiencia y la eficacia.

La evaluación de la gestión financiera, y no sólo de la legalidad formal, no puede sin embargo confundirse con un simple juicio de valor sobre la opción política elegida por el responsable del gasto público.



² Cf., cita COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *La gobernanza europea: un Libro Blanco*, Bruselas, 2001, p. 5, nota 1.

3.2. Relaciones con el Parlamento

La contribución de las EFS a una buena gobernanza pasa necesariamente, en todos los Estados, por el Parlamento.

Es el Parlamento el que, al autorizar cada año la recaudación de los impuestos y la realización de los gastos públicos, cumple la tarea fundamental de vigilar y evaluar la forma en que se desarrolla la actividad financiera del gobierno, principalmente en materia de gasto público.

Así lo impone su función de representación de los ciudadanos, en cuyo nombre aprueba cada año el presupuesto del Estado y evalúa posteriormente la Cuenta General del Estado.

El relevo de las EFS es, en este punto, fundamental. En el caso de Portugal, las observaciones y recomendaciones del Tribunal de Contas, que se incluyen tanto en los informes de fiscalización como en el dictamen sobre la Cuenta General del Estado (en adelante C.G.E.), sólo tienen eficacia si el Parlamento les da curso.

La evaluación de la C.G.E. por el Parlamento reviste aquí especial importancia.

De conformidad con el artículo 162 de la Constitución de la República Portuguesa, es competencia del Parlamento, como órgano de representación de todos los ciudadanos portugueses, *velar por el respeto de la Constitución y ejercer un control político* sobre la actuación del gobierno y la administración.

Como Órgano legislativo y político, el Parlamento carece, sin embargo, de la preparación técnica indispensable para llevar a cabo un control riguroso y eficaz de la ejecución presupuestaria.

Corresponde por tanto a una institución independiente y técnicamente preparada –el Tribunal de Contas– cooperar con el Parlamento, asistiéndolo en el justo cumplimiento de su misión de control político.

En este contexto, el *Dictamen sobre la C.G.E.* adquiere especial importancia.

El Tribunal, a través de este *Dictamen*, emite un juicio sobre la legalidad y correc-

ción de las operaciones examinadas en el plano financiero. Puede dictaminar sobre la economía, la eficiencia y la eficacia de la gestión, así como sobre la fiabilidad de los sistemas de control interno respectivos³.

También puede el Tribunal formular recomendaciones dirigidas al Parlamento o al Gobierno para mejorar la gestión financiera pública⁴. Cuando se ponen de manifiesto hechos constitutivos de responsabilidad financiera, corresponde al Parlamento decidir sobre la remisión del *Dictamen* al Ministerio Público, a los efectos de que se inicien posibles procedimientos jurisdiccionales para la imputación de responsabilidades⁵.

Habitualmente el Parlamento centra su atención, como ya hemos señalado, en el debate y aprobación del presupuesto del Estado, pasando por alto la evaluación de la C.G.E., lo cual, ante la realidad de hoy en día, resulta manifiestamente inapropiado.

Esta realidad se traduce en efecto, fundamentalmente, en una falta de transparencia del procedimiento presupuestario, cada vez más dominado por el ejecutivo. Tal situación se debe tanto a la falta de credibilidad generada por las incertidumbres inherentes a las previsiones económicas como a la falta de veracidad del Proyecto de Presupuesto, por no incorporar los gastos en su totalidad.

Por consiguiente, el Parlamento debería centrarse menos en el debate sobre el Presupuesto del Estado y adentrarse más en el control y evaluación de la ejecución presupuestaria, analizando y valorando los resultados de la aplicación de las políticas presupuestarias.

La contribución de las EFS a la buena gobernanza pasa pues necesariamente por la acción del Parlamento, para que sus observaciones y recomendaciones se hagan efectivas.

Como se hace en Portugal, las EFS pueden también contribuir a la buena gobernanza a través de la elaboración de dictámenes sobre proyectos legislativos en materia económica, cuando los solicite el Gobierno o el Parlamento.

La contribución de las EFS a una buena gobernanza pasa necesariamente, en todos los Estados, por el Parlamento.



³ Cf. art. 41, párrafo 2, LOPTC.

⁴ Cf. art. 41, párrafo 3, LOPTC.

⁵ Cf. art. 5, párrafos 3, 57 y 58, LOPTC.

3.3. Relaciones con los ciudadanos

Las EFS cumplen, por otra parte, un importante papel de formación e información de los ciudadanos que no hay que desdeñar.

Los ciudadanos tienen que estar informados de cómo se han utilizado los fondos públicos durante el ejercicio del que se trate.

Es de capital importancia que los ciudadanos dispongan de la información que les permita ejercer un control sobre la actividad del Estado –control social, control difuso o control político en sentido lato–, que se lleva a cabo, fundamentalmente, mediante el ejercicio del derecho de voto.

Realmente, sólo si disponen de una información accesible, suficiente y creíble podrán los ciudadanos electores votar libremente. En caso contrario, esta libertad sólo será formal.

En la relación de las EFS con los ciudadanos, no puede desdeñarse el papel de los órganos de comunicación social.

Es fundamental que las EFS establezcan relaciones sólidas y de respeto mutuo con los órganos de comunicación social, que faciliten el desarrollo de acciones informativas y formativas orientadas a los ciudadanos.

Tales relaciones han de considerarse naturales en una democracia. Ocultar a los ciudadanos información sobre la forma de administrar su dinero, resultaría aberrante en un sistema democrático.

4. Observaciones de INTOSAI sobre el papel de las EFS en la mejora de la gobernanza

En el XVI INCOSAI, celebrado en Uruguay, en 1998, los delegados compartieron la opinión de que las EFS desempeñan un importante papel en la mejora de la gestión financiera de los Gobiernos.

Durante este evento, se presentaron los informes de los Comités Permanentes de INTOSAI y Grupos de Trabajo sobre ‘la mejora de la gobernanza a través de la labor de las EFS’.

El análisis de los distintos informes condujo a debates sobre diversos aspectos

de la actividad de las EFS, que se concretaron en los siguientes temas:

- El papel institucional de las EFS en el sector público;
- Las normas y valores de los auditores;
- La definición de las normas de calidad de la auditoría;
- La implementación de normas, métodos y técnicas.

En cuanto al primer punto, los delegados opinaron que, al estimular una gestión financiera rigurosa, así como la transparencia y la responsabilidad en el sector público, las EFS contribuyen al funcionamiento adecuado de dicho sector y del proceso democrático. La acción de las EFS también propicia un mayor grado de protección contra las distintas formas de fraude y corrupción.

La labor que desarrollan las EFS tiene también a impulsar la toma de conciencia sobre las normas éticas en la administración pública.

Por otra parte, se reconoció que las EFS sólo pueden desempeñar un papel eficaz en la mejora de la *buena gobernanza* si son independientes y cuentan con mandatos y medios suficientes.

En cuanto a las normas y valores de los auditores, los delegados se declararon convencidos de que la conducta profesional de los auditores en el sector público implica un comportamiento acorde con elevadas normas éticas que constituye un ejemplo para el sector público en su conjunto.

A este respecto, se discutió la aplicación, por parte de las EFS, del Código de Ética que recoge los conceptos éticos básicos que comparten todos los países y aclara lo que las EFS consideran como elementos de integridad y de conducta ética.

En cuanto a las normas de calidad de la auditoría, deberán ir al ritmo de los cambios y acontecimientos que se produzcan en las EFS, actualizándose para preservar su utilidad y calidad.

Los delegados estimaron que unas normas de calidad exigentes constituyen importantes herramientas en la lucha contra el fraude y la corrupción.

Por último, se sometieron a debate las estrategias de implementación de normas,

Los ciudadanos tienen que estar informados de cómo se han utilizado los fondos públicos durante el ejercicio del que se trate.

En el XVI INCOSAI, celebrado en Uruguay, en 1998, los delegados compartieron la opinión de que las EFS desempeñan un importante papel en la mejora de la gestión financiera de los Gobiernos.



métodos y técnicas, haciéndose hincapié en el uso práctico de los resultados (*outputs*) alcanzados por los Comités Permanentes y Grupos de Trabajo.

En relación con este tema, se consideraron necesarias: la publicación de las normas y directrices, la recopilación y distribución activa de la información, la realización de estudios sobre aspectos técnicos y metodológicos, etc.

5. Conclusiones y recomendaciones

La contribución de las EFS a una buena gobernanza se desarrolla, en realidad, en toda la extensión de sus misiones y en todos los niveles de su actuación.

Esta contribución pasa por la realización y divulgación de estudios técnicos, y la puesta en marcha de acciones de control eficaces, en especial mediante la realización de auditorías de naturaleza diversa, cuyos resultados permitan desarrollar acciones pedagógicas, de formación, consulta e información, así como imputar responsabilidades financieras en los casos en que las EFS dispongan de un mandato a tal efecto.

Este papel sólo podrá desempeñarse de manera eficaz sobre la base de unos conocimientos técnicos adecuados, la garantía de independencia de las EFS y en estrecha colaboración con los demás organismos de control –interno, político y social–.

Así pues, para contribuir de forma significativa a la buena gobernanza de los

países respectivos, es deseable que las EFS:

- Ejercen un control de la buena gestión financiera, más allá del control de la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos públicos;
- Fomenten una colaboración estrecha con los distintos organismos de control ya implantados en la sociedad;
- Mantengan unas relaciones especialmente estrechas con el Parlamento, en particular mediante la creación en este órgano de una comisión o, al menos, una subcomisión especializada, que se reúna regularmente con la EFS del país correspondiente, para realizar el seguimiento de la ejecución del presupuesto y hacer que se dé curso a las recomendaciones y observaciones de este órgano de control externo;
- Conserven intacta, en todos los casos, su independencia;
- Adopten en su organización las mejores prácticas de gestión así como una norma ética elevada, de modo que sirvan de ejemplo a todo el sector público;
- Realicen y divulguen estudios en materia financiera y colaboren activamente en la elaboración de proyectos legislativos en materia económica, en la medida en que la estructura legal del país lo permita;
- Traten de convencer a los Gobiernos y Parlamentos respectivos de las ventajas del intercambio interinstitucional de información en aras de la buena gobernanza.

La contribución de las EFS a una buena gobernanza se desarrolla, en realidad, en toda la extensión de sus misiones y en todos los niveles de su actuación.



Papel del Tribunal de Cuentas de Ucrania en la elaboración de los proyectos del Presupuesto del Estado

V.K. SIMONENKO

Presidente del Tribunal de Cuentas de Ucrania

El Tribunal de Cuentas de Ucrania es el único órgano constitucional independiente con competencias para la fiscalización de las cuentas del Estado. Fue creado por el Parlamento, al que está obligado a informar sobre sus actividades. Este deber condiciona en gran medida las funciones del Tribunal, obligándole a controlar todas las etapas del proceso presupuestario tal como lo establece la ley. Estas actividades de verificación, en el fondo, constituyen una garantía de que entre el Gobierno, por un lado, y el Parlamento y los ciudadanos, por otro, se establezca una comunicación bilateral.

El Tribunal de Cuentas de Ucrania es el único órgano constitucional independiente con competencias para la fiscalización de las cuentas del Estado. Fue creado por el Parlamento, al que está obligado a informar sobre sus actividades. Este deber condiciona en gran medida las funciones del Tribunal, obligándole a controlar todas las etapas del proceso presupuestario tal como lo establece la ley. Estas actividades de verificación, en el fondo, constituyen una garantía de que entre el Gobierno, por un lado, y el Parlamento y los ciudadanos, por otro, se establezca una comunicación bilateral.

El proceso presupuestario viene determinado en Ucrania por la estructura estatal y presupuestaria de nuestro país y por los derechos presupuestarios de los distintos órganos de poder ejecutivos y representativos.

Conforme a la Constitución de Ucrania el presupuesto del Estado debe aprobarse por la Rada Suprema para el período que se extiende del 1 de enero al 31 de diciembre del año siguiente o para otros períodos en casos especiales.

El procedimiento de elaboración del presupuesto está descrito en una ley básica que determina el marco legal del proceso presupuestario. Esta ley básica se denomina Código Presupuestario de Ucrania.

La elaboración del presupuesto corre a cargo del Gabinete de Ministros de Uca-

nia. Este somete el proyecto a la aprobación de la Rada Suprema de Ucrania con carácter anual, antes del 15 de septiembre del año anterior.

Sin embargo, antes de remitir dicho proyecto del presupuesto a la aprobación de la Rada, el Gabinete de Ministros tiene que elaborar el proyecto de Orientaciones principales de la política presupuestaria para el año siguiente, que se analiza por la Rada Suprema de Ucrania en sesión parlamentaria antes de junio. Simultáneamente, el Banco Nacional de Ucrania entrega a la Rada Suprema el proyecto de la política monetaria y crediticia para el mismo período.

Tal como se prevé en el Código Presupuestario de Ucrania, la preparación de las propuestas para la Ley de Presupuestos del Estado del año siguiente comienza con el estudio del Informe del Gobierno sobre el cumplimiento del presupuesto del año anterior. Este Informe debe entregarse por el Gobierno a la Rada Suprema y al Tribunal de Cuentas de Ucrania antes del 1 de mayo del año siguiente al ejercicio reflejado en el Informe.

En dos semanas desde la fecha de su presentación oficial por parte del Gabinete de Ministros de Ucrania, el Tribunal de Cuentas elabora su Dictamen sobre el Informe Anual y lo hace llegar a la Rada Suprema. Este Dictamen constituye una evaluación independiente del cumplimiento

En una sesión plenaria de la Rada Suprema el Ministro de Hacienda presenta el Informe del Gabinete de Ministros sobre el cumplimiento de la Ley de Presupuestos del Estado.



de los principales parámetros y requisitos de la Ley de Presupuestos del Estado.

En una sesión plenaria de la Rada Suprema el Ministro de Hacienda presenta el Informe del Gabinete de Ministros sobre el cumplimiento de la Ley de Presupuestos del Estado. Como co-ponentes de esta sesión intervienen el Presidente del Comité Presupuestario de la Rada Suprema de Ucrania y el Presidente del Tribunal de Cuentas.

El objetivo fundamental de este procedimiento consiste en evaluar la actuación del Gobierno y en prepararse para el estudio del siguiente documento, las Orientaciones principales de la política presupuestaria para el ejercicio siguiente.

Una vez aprobadas dichas Orientaciones, antes del 15 de junio del año precedente la Rada Suprema de Ucrania debe dictar una Resolución presupuestaria con encargos concretos para el Gobierno.

Durante la preparación de la Resolución presupuestaria los expertos del Tribunal de Cuentas preparan dictámenes sobre algunos de sus aspectos conforme a las indicaciones de la Rada Suprema y de sus Comités.

El Código Presupuestario de Ucrania y la Resolución presupuestaria constituyen la base sobre la cual el Gobierno ultima los detalles del futuro presupuesto.

El proyecto de presupuesto se aprueba en tres etapas (lecturas). Durante su aprobación en primera lectura es preceptiva la presencia de los representantes del Tribunal de Cuentas.

Al preparar el proyecto de la Ley de Presupuestos del Estado para su primera lectura los Comités de la Rada Suprema de Ucrania formulan sus propuestas sobre el mismo entregándoselas al Comité Presupuestario. Igualmente, nombran a los Diputados que representarán a la Rada en el Comité destinado a examinar el proyecto de Ley.

Durante la aprobación del mismo en primera lectura, la Rada Suprema analiza las propuestas de los distintos Comités así como el Dictamen del Comité Presupuestario, que recoge todas las propuestas de los Diputados. En caso de que el autor de una propuesta no esté de acuerdo con el dictamen del Comité y quiera insistir en la misma se puede realizar una votación pun-

to por punto. Si el Gabinete de Ministros de Ucrania, al preparar el proyecto de Ley para su aprobación en segunda lectura, no incluye las propuestas, debe justificar las causas de tal omisión.

Hasta el 15 de octubre los miembros del Comité Presupuestario de la Rada Suprema, junto con el Gabinete de Ministros de Ucrania, estudian las propuestas de los Diputados a introducir en el proyecto de Ley de Presupuestos del Estado para luego elaborar conclusiones y formular propuestas coordinadas que han de ser aprobadas o rechazadas por votación.

La Ley del Tribunal de Cuentas de Ucrania concede a éste la facultad de asesorar el proyecto de Presupuestos del Estado. El Código Presupuestario, por su parte, obliga al Tribunal a participar en el examen que realiza la Rada Suprema de dicho proyecto.

Durante el peritaje del proyecto se analiza su contenido y se prepara para la Rada Suprema un dictamen sobre la veracidad de los cálculos.

Al analizar el proyecto el Tribunal de Cuentas compara los parámetros del mismo con la información sobre el estado social y económico del país en general y de algunos sectores y regiones en particular. Se toma en cuenta el estado real de la financiación de distintas Unidades ministeriales, los capítulos y apartados de la clasificación funcional de gastos, los ingresos presupuestarios, el endeudamiento interno y externo, las relaciones interpresupuestarias, etc. Esta comparación ayuda a preparar una conclusión fundamentada, a formular propuestas para el proyecto del presupuesto del Estado y a evaluar de modo más eficaz los principales parámetros del proyecto.

Al llevar a cabo el análisis del proceso presupuestario mediante un sistema de actuaciones analíticas y de control relacionadas con la evaluación de los indicadores macroeconómicos y presupuestarios más importantes de las partidas de ingresos y gastos del Estado, el Tribunal de Cuentas no sólo determina el mecanismo de formación de la estructura del poder económico del país, sino que también verifica las verdaderas fuerzas motrices del proceso presupuestario en Ucrania. Los expertos del Tribunal de Cuentas elaboran conclusiones y aclaraciones sobre distintos aspectos

El proyecto de presupuesto se aprueba en tres etapas (lecturas). Durante su aprobación en primera lectura es preceptiva la presencia de los representantes del Tribunal de Cuentas.



La Ley del Tribunal de Cuentas de Ucrania concede a éste la facultad de asesorar el proyecto de Presupuestos del Estado. El Código Presupuestario, por su parte, obliga al Tribunal a participar en el examen que realiza la Rada Suprema de dicho proyecto.

del proyecto de Ley de Presupuestos del Estado.

Durante la segunda lectura de esta Ley se debe aprobar el déficit (superávit) general, los ingresos y los gastos, así como el volumen de transferencias interpresupuestarias y otras partidas necesarias para elaborar tanto los presupuestos locales, como el Presupuesto del Estado. Luego, la Ley de Presupuestos del Estado se vota partida por partida. En esta etapa las propuestas de los Diputados ya no se tienen en consideración, sólo se toma en cuenta el Dictamen del Comité presupuestario de la Rada Suprema.

La aprobación en tercera lectura (antes del 25 de noviembre) consiste en votaciones sobre las propuestas del Comité Presupuestario respecto de las distintas partidas del proyecto de Ley de Presupuestos del Estado que no han sido aprobadas en segunda lectura y sobre dicho proyecto en general. Si el proyecto en general no se aprueba, se llevan a cabo votaciones sobre cada propuesta del Comité Presupuestario.

A partir del año 2001 la parte correspondiente a los gastos del Presupuesto del Estado se elabora mediante el método de programas y objetivos, que consiste en establecer una relación directa entre la asignación de los fondos presupuestarios y su utilización sobre la base de los objetivos e indicadores prefijados. La aplicación de este método no sólo exige ciertas actuaciones de tipo organizativo, sino que también requiere cambios en la mentalidad de los principales gestores de fondos públicos.

Los controles realizados por el Tribunal de Cuentas de Ucrania demuestran que no todos los programas se cumplen hasta el final y que los fondos muchas veces se utilizan para fines no previstos. Los Ministerios y Departamentos no se han impregnado todavía del nuevo estilo de gestión basado en el método de programas y objetivos y orientado a que los organismos públicos se financien dependiendo de los resultados concretos (planificados) que se logren obtener con los fondos asignados.

Al detectar casos como los descritos, el Tribunal de Cuentas reacciona de inmedia-

to enviando información a la Rada Suprema de Ucrania, al Presidente de Ucrania, al Gobierno y al Ministerio correspondiente. Los contribuyentes carecen de los casos de desviación de fondos gracias a los medios de información.

Hay que reconocer que, lamentablemente, el método de programas y objetivos todavía no se ha traducido en una mayor transparencia y justificación del presupuesto en lo que se refiere a gastos concretos de los organismos públicos, en una mayor eficacia de los gestores en lo que respecta al cumplimiento de los objetivos planteados para cada ejercicio, ni tampoco en un mayor equilibrio a la hora de utilizar los fondos públicos.

Consideramos que una vez ajustado el mecanismo de la elaboración y cumplimiento del presupuesto por programas, en el futuro será necesario recurrir a la planificación estratégica, planificando no sólo para el año siguiente, sino también a medio y largo plazo.

En lo que se refiere a la elaboración del Presupuesto del Estado, el Tribunal de Cuentas de Ucrania debe tener una posibilidad real de influir sobre el nivel de los indicadores del proyecto presupuestario tanto en la etapa de su aprobación en la Rada Suprema, como en la fase de su elaboración por el Gobierno.

Además, la eficacia de la acción presupuestaria del Tribunal de Cuentas de Ucrania se ve mermada también por la falta de competencias en lo que se refiere al control sobre la elaboración de las partidas de ingresos del Presupuesto del Estado. La experiencia práctica acumulada por el Tribunal demuestra que el marco legal de sus actividades merece ser perfeccionado.

En estos momentos el futuro del Tribunal de Cuentas de Ucrania se encuentra, en gran medida, en manos del Poder Legislativo. Del Parlamento depende que el Tribunal siga limitándose al control del gasto público o que se convierta en un garante de la alta calidad de todo el proceso presupuestario; es decir, tanto del cumplimiento del Presupuesto como de su elaboración.

Los controles realizados por el Tribunal de Cuentas de Ucrania demuestran que no todos los programas se cumplen hasta el final y que los fondos muchas veces se utilizan para fines no previstos.



Descentralización de las tareas del Estado; Condiciones previas - Límites - Ventajas

DR. CLAUDIA KRONEDER, DR. JOHANN LOINIG, ING. HEINZ GROEBEL¹
Tribunal de Cuentas de Austria

Por el término “descentralización” se entiende la transferencia de tareas desempeñadas normalmente por el Estado (p. ej. Ministerios y otros Organismos de la Administración Estatal a nivel central, regional o local) a otros Organismos jurídicos independientes (p. ej. entidades creadas al efecto, que continúan siendo mayoritariamente y normalmente en un 100%, propiedad del sector público).

1. Definición de conceptos

Por el término “descentralización” se entiende la transferencia de tareas desempeñadas normalmente por el Estado (p. ej. Ministerios y otros Organismos de la Administración Estatal a nivel central, regional o local) a otros Organismos jurídicos independientes (p. ej. entidades creadas al efecto, que continúan siendo mayoritariamente y normalmente en un 100%, propiedad del sector público).

Es por ello que el cumplimiento de dichas tareas permanece en el ámbito de influencia estatal; haciendo uso el Estado de diversas formas de organización, ya sea de Derecho privado (p. ej. Sociedades de capital, o de Derecho público). La responsabilidad política por el cumplimiento de las tareas sigue siendo competencia del sector público. En consecuencia, el mantenimiento de la titularidad pública –en su mayoría al 100% de las entidades descentralizadas, hace que éstas permanezcan sujetas a la fiscalización del Tribunal de Cuentas austriaco.

Hay que diferenciar la descentralización de la privatización. En caso de privatización, la propiedad estatal es vendida total o parcialmente a personas naturales o jurídicas integradas en el sector privado. Las privatizaciones tienen como consecuencia la desaparición, total o parcial, de la titularidad estatal sobre ellas.

2. Generalidades

En Austria, desde los comienzos de los años 60 y en mayor medida desde finales de los 80, particularmente desde 1995, tienen lugar intentos de descentralización de las tareas estatales. Las causas esenciales se encuentran en la modificación de las exigencias respecto del cumplimiento de los servicios estatales; así, pueden citarse las siguientes:

- el cambio en la consideración de la actuación estatal (servicios, orientación a las necesidades de los ciudadanos y a las circunstancias del mercado);
- la solicitud de mayor eficacia en el cumplimiento de los deberes estatales;
- la solicitud de reforma de las estructuras estatales;
- los requisitos exigidos por la participación de Austria en la Unión Europea, en cuanto a la consolidación de los presupuestos públicos;
- el objetivo comunitario de mejorar el funcionamiento del Mercado Común mediante reducción de las estructuras proteccionistas.

La decisión sobre las tareas estatales que se han de descentralizar –en el marco de los límites fijados por la Constitución y por el Derecho Comunitario– es, sobre todo, política. Se unen a esta decisión las ex-

La responsabilidad política por el cumplimiento de las tareas sigue siendo competencia del sector público.



51

En Austria, desde los comienzos de los años 60 y en mayor medida desde finales de los 80, particularmente desde 1995, tienen lugar intentos de descentralización de las tareas estatales.

¹ La redacción original de este artículo ha sido publicada en el Informe de actividades del año 2000 del Tribunal de Cuentas austriaco y puede encontrarse también bajo www.rechnungshof.gv.at/Berichte/Bund/Bund20015/Bund20015.pdf. Revisado para la Revista EUROSAI: Werner Alteneichinger.

pectativas de una prestación mejor y más económica de los servicios por el Estado, de una considerable reducción del presupuesto federal, de una disminución de los puestos oficiales y de un cumplimiento mejor y más sencillo de los criterios de Maastrich (déficit público, nivel de endeudamiento).

3. Fundamentos de la decisión - Condiciones marco

La decisión de descentralización de las tareas estatales exige una serie de condiciones marco de Derecho Constitucional, de política presupuestaria y de Derecho de la Competencia.

• Marco de Derecho Constitucional

Las descentralizaciones pueden ocasionar, por esencia, una situación de tensión en relación con los principios de Derecho Constitucional que regulan la estructura y las competencias de la Administración estatal. Así, por ejemplo, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional austriaco, la descentralización sólo puede aplicarse a algunas competencias aisladas de la soberanía. Los "sectores centrales" de la Administración estatal –entre ellas, los sectores de la seguridad interior y exterior (la policía y el ejército), así como el ejercicio del poder sancionador (administrativo)–, no pueden transferirse a organizaciones o sectores privados. Tiene que mantenerse la responsabilidad de Derecho Constitucional por los Órganos Superiores del Estado (p. ej. Ministro Federal).

• Marco de política presupuestaria

De acuerdo con el sistema de la Contabilidad Nacional Europea, las deudas y los pagos de las entidades que desempeñan tareas descentralizadas solamente podrán imputarse a la deuda pública y generar, en consecuencia, déficit público, si se han cumplido los criterios siguientes:

- los titulares jurídicos tienen que ser independientes en lo que se refiere a su situación económica y financiera,
- han de disponer de un sistema de contabilidad económica,

- tienen que conseguir la cobertura del 50% como mínimo de los costes de producción, mediante ingresos de economía de mercado. La descentralización, por sí sola, no supone un elemento constitutivo de política presupuestaria para el cumplimiento de los criterios de convergencia de la fiscalización.

• Marco de Derecho de la Competencia

Las disposiciones y normas sobre la competencia comunitarias prohíben la adopción de medidas (p. ej. ayudas estatales) que puedan amenazar la competitividad en el Mercado Común, o que puedan suponer el riesgo de falseamiento de la misma, en el sentido de que dificulten o interfieran el comercio entre los Estados miembros de la Unión Europea. Los entes jurídicos que desempeñan tareas descentralizadas y que ofrecen servicios y prestaciones orientados a la obtención de beneficios en el mercado (además de las propias de la economía mixta) están sometidas, por principio, al Derecho de la Competencia de la Unión Europea –con independencia total de su forma jurídica y de su estructura de propiedad–.

A la luz del Derecho comunitario, las descentralizaciones tienen que configurarse fundamentalmente de modo que no supongan un aprovechamiento abusivo de su posición dominante (p. ej. mediante coacción para logro de precios de compra o de venta) dentro del Mercado Común. En el caso de las entidades jurídicas que realizan actividades tanto de economía mixta como de carácter lucrativo, tiene relevancia especial, desde el punto de vista del Derecho de la Competencia, la prohibición de las subvenciones transversales del sector de economía lucrativa.

Los medios para el fomento de la economía o la cobertura de salida en el sector de la economía comunitaria no pueden dar lugar a ventajas de competencia para el sector de la economía lucrativa.

El Tribunal de Cuentas ha constatado la existencia de este tipo de problemas al efectuar la fiscalización de la descentralización de la Administración estatal central respecto de determinadas competencias relacionadas con la protección del medio ambiente (p.ej. estudios de temas de relevancia medioambiental, asesoramiento e

Las descentralizaciones pueden ocasionar, por esencia, una situación de tensión en relación con los principios de Derecho Constitucional que regulan la estructura y las competencias de la Administración estatal.

A la luz del Derecho comunitario, las descentralizaciones tienen que configurarse fundamentalmente de modo que no supongan un aprovechamiento abusivo de su posición dominante dentro del Mercado Común.



información sobre medidas conducentes a la protección del medio ambiente).

4. Ventajas e inconvenientes de la descentralización

El Tribunal de Cuentas austriaco ha fiscalizado durante los últimos años numerosos proyectos de descentralización y diversos entes jurídicos descentralizados, y al hacerlo ha constatado la existencia de efectos positivos y negativos.

- Como ventajas de la descentralización pueden citarse:

- una planificación económica y de inversiones más flexible (p. ej. en la seguridad estatal de vuelo y en el Palacio de Schönbrunn);

- nuevas formas de financiación (p. ej. Oficina Austriaca de Patentes).

- el seguimiento de principios de economía de empresa y mayor rapidez en la adopción de decisiones (p. ej. descentralización de determinadas competencias de agricultura);

- nuevas inversiones y modernización del equipamiento (p. ej. en el Palacio de Schönbrunn mediante medidas de construcción e infraestructuras autofinanciadas por la empresa responsable –1993 hasta 1999: 51,86 millones de euros);

- aumento de la transparencia de costes y servicios (p. ej. en el ámbito de las imprentas estatales); y

- una política de personal más flexible (p. ej. a través de la descentralización de determinados sectores del proceso informático de datos de la Administración estatal central).

- Como consecuencias negativas cabe indicar las siguientes:

- Casi todas las descentralizaciones realizadas se han sustraído, al menos parcialmente, al control público. Así, puede afirmarse que, en general, las descentralizaciones van unidas a una limitación de la soberanía presupuestaria del Parlamento, ya que la influencia del mismo se limita, mayoritariamente, al decreto de constitución de la entidad jurídica que, en cada caso, se ha hecho cargo de las tareas estatales descentralizadas. La actuación financiera de las entidades jurídicas no está

sometida a la actuación o aprobación parlamentaria anual, como sucede por lo regular en la economía y en la presentación de presupuestos estatales. La limitación del control parlamentario, en opinión del Tribunal de Cuentas austriaco, representa un inconveniente particularmente grave. Se trata de una característica intrínseca a las descentralizaciones y, en consecuencia, no puede contrarrestarse; es algo que hay que asumir, incluso en el caso de descentralizaciones que, pueden considerarse llevadas a cabo con éxito.

- Finalmente hay que citar el eventual aumento de gastos de personal y administración (esto se ha podido constatar en la descentralización del seguro estatal de vuelo). Las descentralizaciones han llevado, en parte, a la pérdida de efectos de sinergia y a disminución de la eficiencia, lo que a su vez ha condicionado un incremento de los gastos generales.

Esto ha sucedido, por ejemplo, tras la descentralización del Zoológico de Schönbrunn, donde los gastos de personal se han incrementado aproximadamente en un 50%; también en la seguridad estatal de vuelo se ha podido comprobar un incremento de los gastos de personal en comparación con la época anterior a la descentralización.

Al efectuar la revisión de la descentralización de las competencias en el ámbito de los ferrocarriles respecto a la administración estatal central se ha comprobado, que las necesidades medias (incluidos gastos de pensiones y jubilación) del sistema de ferrocarriles se ha incrementado desde los aprox. 2,47 miles de millones de euros (1992) hasta un total aprox. de 3,71 miles de millones de euros (2001).

5. Factores de éxito de la descentralización

De acuerdo con las experiencias del Tribunal Superior de Cuentas austriaco resultantes de la fiscalización de varios proyectos de descentralización, así como sobre la base de las conclusiones presentadas el año 2001 en un estudio de evaluación encargado por el Ministerio Federal Austriaco de Finanzas sobre las descentralizaciones llevadas a cabo hasta la fecha en el sector Federal austriaco, deben indicarse los siguientes

Casi todas las descentralizaciones realizadas se han sustraído, al menos parcialmente, al control público.



tes factores determinantes para llevar a cabo con éxito una descentralización:

- *Objetivos claros y preparación cuidadosa y detallada*

Los objetivos que se persiguen con la descentralización han de formularse claramente en lo que se refiere al contenido, extensión y plazos (p. ej. especificación de magnitudes de medidas y criterios de éxito); datos que deberían fijarse de forma real, respetando las condiciones marco dadas para cada caso concreto. Hay que establecer especialmente los objetivos referentes a la calidad de las prestaciones que han de efectuarse (p. ej. si eventualmente hay que contar con una pérdida de calidad), así como las disponibilidades de recursos existentes para conseguir dicha calidad. Esencial para el éxito de una descentralización es una preparación cuidadosa y detallada de la misma, lo que presupone, en cualquier caso, que se disponga del tiempo suficiente para realizarla.

- *Análisis del entorno*

Condición previa imprescindible para fijar las posibilidades de mercado de los servicios ofertados en cualquier proceso de descentralización es la aclaración de las circunstancias marco, jurídicas y económicas, bajo las que tiene que desarrollar sus actividades la entidad encargada de realizar las prestaciones y servicios descentralizados.

- *La descentralización no es un objetivo en sí misma*

Las descentralizaciones no deben efectuarse como un objetivo en sí mismas, ya que no comportan automáticamente y, en cada caso, un aumento de la eficiencia. En todos los supuestos exigen un procesamiento y análisis detallado y extenso de las bases sobre las que se fundamenta la decisión de descentralización.

- *Estudio y análisis de alternativas*

Para la adopción de la mejor decisión sobre la descentralización es determinante la

exposición de las ventajas e inconvenientes que presentan otras eventuales soluciones.

Como alternativas a la descentralización deben considerarse, especialmente, las siguientes:

- mantenimiento del Status Quo,
- mejora de la ejecución de los servicios en el sistema existente (reforma administrativa),
- (auténtica) privatización (p. ej. venta de participaciones estatales a empresas y particulares),
- renuncia total del Estado a la prestación de determinados servicios,
- “outsourcing”; aquí el Estado, por la vía de contratos de servicio, comisiona a ofertantes privados la prestación y realización de determinadas actividades.

- *Toma en consideración de los recursos humanos*

Como los empleados y colaboradores son los portadores fundamentales de conocimientos, es muy conveniente tomar en consideración su disponibilidad de trabajo y dedicación en la planificación de proyectos de descentralización. Si no se toman en cuenta las necesidades de los empleados hay que esperar, por lo regular, un efecto negativo en la competitividad y capacidad de prestaciones de las entidades jurídicas descentralizadas.

- *Análisis de costes-ventajas*

En opinión del Tribunal de Cuentas austriaco, únicamente debería pensarse en realizar descentralizaciones si de ellas cabe esperar una mejora en la consecución de objetivos previamente fijados, y siempre que los costes de la descentralización no sobrepasen las ventajas esperadas. El desarrollo económico futuro, en caso de descentralización de las correspondientes tareas estatales, debería ir precedida –es decir debería realizarse antes de adoptar la decisión de descentralización– de un análisis de costes-ventajas en comparación con la situación existente sin descentralización. En este análisis deberían tomarse en consideración puntos de vista y aspectos económico-empresariales, económi-

Las descentralizaciones no deben efectuarse como un objetivo en sí mismas



cos-nacionales, ecológicos, y de política social y jurídica.

6. Consideraciones finales

Resumiendo, puede afirmarse que las descentralizaciones no conducen necesariamente y en cualquier caso a una mejora de la eficiencia; no son un remedio universal contra procesos administrativos ineficaces, y, por lo tanto, no pueden reemplazar a la realización de reformas necesarias en el marco de la Administración.

Las descentralizaciones sólo son útiles y convenientes si, con ellas, pueden solventarse, de forma claramente más eficiente, tareas y cometidos estatales.

La decisión de descentralización debe ir precedida de un estudio detallado y cuidadoso de todas las ventajas e inconvenientes de la misma. En particular, no debe primar como objetivo final de la descentralización únicamente la reducción del número de funcionarios públicos y descargar así las relaciones de puestos de trabajo de la Administración.

Las descentralizaciones sólo son útiles y convenientes si, con ellas, pueden solventarse, de forma claramente más eficiente, tareas y cometidos estatales.

La auditoría medioambiental en el marco de las entidades fiscalizadoras superiores¹

MANUEL LAGARÓN COMBA
Tribunal de Cuentas de España



55

A lo largo de este trabajo recordaremos algunos conceptos necesarios para afrontar este tipo de auditoría –útiles para cualquier auditor, independientemente de cual sea su especialización–; también nos adentraremos en su situación actual en la esfera pública internacional; y finalizaremos con unas consideraciones relativas a la posición del auditor público ante la práctica en España de la auditoría medioambiental.

El pasado año, con motivo del *XVII Congreso Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores* (INCOSAI) celebrado en Seúl (Corea del Sur), tuvo lugar el traspaso de la presidencia del Grupo de Trabajo de Auditoría Medioambiental, por parte del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos, al Auditor General del Canadá, lo que ha supuesto confiar dicha presidencia a una de las instituciones que más sensibilidad y dedicación han mostrado en esta materia.

Más recientemente, en julio de 2002, las *II Jornadas Euroamericanas de Entidades Fiscalizadoras Superiores* (EFS), que tuvieron lugar en Cartagena de Indias

(Colombia), pusieron de manifiesto en sus conclusiones el acuerdo al que llegaron dichas entidades de considerar a los recursos naturales y al medio ambiente como bienes públicos, y que por tanto, a ellas les corresponde contribuir a su preservación y aprovechamiento sostenible en beneficio de los procesos de crecimiento económico. En este sentido, la cooperación entre estas instituciones es fundamental para apoyar a la reversión del proceso global de deterioro medioambiental².

Otra de sus conclusiones fue la de considerar que el marco normativo internacional demanda de la auditoría medioambiental la adopción de técnicas generalmente

¹ El presente trabajo es consecuencia de un artículo, del mismo autor, publicado en el nº 24 de la revista *Auditoría Pública*, de septiembre de 2001, titulado: «El auditor público ante la auditoría medioambiental: una guía de trabajo», que edita la Cámara de Comptos de Navarra.

² Documento de Conclusiones y Recomendaciones de las *II Jornadas Euroamericanas de Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Cartagena de Indias (Colombia), 10 y 11 de julio de 2002.

aceptadas, así como la suscripción de convenios de cooperación entre las EFS para su seguimiento y evaluación, tal y como ha venido ocurriendo entre las Organizaciones Regionales de Europa (EUROSAI) y de América Latina y el Caribe (OLACEFS).

En España, la creciente conciencia social en relación con el medio ambiente, así como la regulación cada vez más precisa que sobre esta materia llevan a cabo las distintas administraciones públicas, está produciendo un gran desarrollo del sector medioambiental, lo que trae consigo la aplicación de recursos cada vez más elevados, tanto públicos como privados y, por tanto, la necesidad de que éstos sean fiscalizados desde la perspectiva pública y externa, o auditados desde la perspectiva privada.

A lo largo de este trabajo recordaremos algunos conceptos necesarios para afrontar este tipo de auditoría —útiles para cualquier auditor, independientemente de cual sea su especialización—; también nos adentraremos en su situación actual en la esfera pública internacional; y finalizaremos con unas consideraciones relativas a la posición del auditor público ante la práctica en España de la auditoría medioambiental (AMA).



Recordatorio de algunos conceptos

De acuerdo con el Reglamento (CEE) 1.836/93, de junio de 1993, de sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, la *auditoría medioambiental* es un instrumento de gestión que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva de la eficacia de la organización, de su sistema de gestión, así como de los procedimientos destinados a la protección del medio ambiente. Tiene por objeto facilitar el control, por parte de la dirección, de las prácticas que puedan tener efectos sobre el medio ambiente, así como evaluar su adecuación a la política medioambiental de la empresa.

Esto significa que, a través de una AMA, podemos investigar sobre los métodos y procedimientos de trabajo de una entidad pública, en tanto en cuanto sean relevantes para el medio ambiente, y como consecuencia de los resultados obtenidos, tan sólo nos quedaría elaborar un informe

en donde consignar las áreas de riesgo y los puntos problemáticos en su funcionamiento medioambiental.

El propio Reglamento, en su Anexo II, establece los *requisitos relativos a la auditoría medioambiental*, los cuales están, a su vez, basados en la Norma Internacional de Estandarización ISO 10011, de 1990. Tales requisitos prevén objetivos, alcance, organización y recursos de la auditoría; planificación y preparación de la misma; actividades, resultados, conclusiones y seguimiento. Como se verá, en nada difiere de una auditoría tradicional, ya sea de regularidad, operativa o integrada.

Por su parte, las Normas ISO 14001 e ISO 14004, de 1996, sobre sistemas de gestión medioambiental, definen el *medio ambiente* como el marco en el que opera una organización, incluyendo aire, agua, tierra, recursos naturales, flora, fauna, seres humanos, así como la interrelación entre dichos elementos. Por su parte, la ciencia ecológica lo concibe como el marco en el que se desarrolla la vida de los seres vivos y su interrelación, con consideración de los valores naturales, históricos, culturales y estéticos. Desde una perspectiva legalista, puede conceptuarse como el conjunto de agentes físicos, químicos, biológicos, así como los factores sociales susceptibles de tener un efecto sobre los seres vivos y las actividades humanas.

Por todo ello, entendemos que el medio ambiente, a los efectos de su control externo, es algo tan amplio que muy bien podría contemplar aspectos relativos a la salud física y mental de los ciudadanos; la utilización de los recursos naturales desde una óptica de crecimiento sostenible y de acuerdo con los tratados internacionales suscritos; el cumplimiento de las normas que emanan de los poderes públicos en materia conservacionista; el respeto a los bienes históricos y culturales, etc. En relación con este último aspecto, cabe destacar que una de las propuestas que surgieron de las *II Jornadas Euroamericanas*, antes citadas, fue la siguiente: «Dada la importancia que para nuestras sociedades tienen los bienes histórico-culturales como parte consustancial de la nacionalidad, la vigilancia de su conservación y protección debe incorporarse a las tareas de control de las EFS»³.

La auditoría medioambiental es un instrumento de gestión que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva de la eficacia de la organización, de su sistema de gestión, así como de los procedimientos destinados a la protección del medio ambiente.

«Dada la importancia que para nuestras sociedades tienen los bienes histórico-culturales como parte consustancial de la nacionalidad, la vigilancia de su conservación y protección debe incorporarse a las tareas de control de las EFS».

³ Propuesta nº 3 del documento antes citado.

Otro concepto interesante es el de la *política medioambiental*. Siguiendo las normas ya citadas, y de forma muy similar, el propio Reglamento comunitario, es el documento escrito en el que se establecen los objetivos generales y principios de acción de una organización con respecto al medio ambiente, incluido el cumplimiento de todos los requisitos normativos correspondientes a éste. Dicha política, que será definida por la más alta jerarquía de la organización, ha de ser apropiada a la naturaleza de sus actividades, productos y servicios, así como a los impactos ambientales que éstos produzcan. También ha de incluir un compromiso explícito de mejora continua, con especial mención a la prevención de la polución y al cumplimiento de las leyes, tratados y reglamentos más relevantes. Por último, ha de desarrollarse en un marco que permita establecer y revisar los objetivos ambientales, al tiempo que implementada y comunicada a sus empleados y disponible al público en general. Se trata, por tanto, de un documento que, a modo de compromiso, debe ser escrito y asumido por la más alta dirección de la organización, lo que le da al mismo un carácter ciertamente relevante.

Otro concepto a considerar es el *programa medioambiental*, que de acuerdo con las normas anteriores, es el documento escrito en el que se hace una descripción de actividades y objetivos específicos de la organización para asegurar una mejor protección del medio ambiente en un centro determinado, con especificación de las medidas adoptadas o previstas para alcanzar tales objetivos, así como de los plazos fijados para la aplicación de dichas medidas. De este modo, se establecerá el programa de manera que incluya, tanto la designación de responsabilidades para el alcance de sus objetivos y tareas en los distintos niveles de su organigrama, como el marco temporal en el cual éstos deben ser alcanzados.

Por su parte, el *sistema de gestión medioambiental* se define como la parte del sistema general de gestión de la organización que comprende la estructura organizativa, las responsabilidades, prácticas, procedimientos y recursos para llevar a cabo el desarrollo, implementación y revisión de la política medioambiental.

Así, disponemos ya de las herramientas indispensables para gestionar con crite-

rio medioambiental cualquier organización sensible a esta materia. Estos son, por tanto, los elementos que cualquier auditor medioambiental ha de conocer para llevar a cabo una AMA: requisitos de auditoría medioambiental, política, programa y sistema de gestión medioambientales.

La AMA en las entidades fiscalizadoras superiores

Actualmente, el Grupo de Trabajo de Auditoría Medioambiental de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es quizá la entidad más comprometida a la hora de orientar criterios en esta materia desde la perspectiva de dichas instituciones. Este Grupo, uno de los nueve actualmente existentes en la Organización, empezó a operar en 1992, a raíz del *XIV Congreso* celebrado en Washington (EEUU) aquel mismo año. Como ya hemos mencionado, desde finales de 2001 su presidencia la ostenta el Auditor General del Canadá, siendo los principales objetivos: asistir a las EFS para adquirir una mejor comprensión en cuestiones relativas a este tipo de auditoría; facilitar intercambios de información y experiencias entre aquéllas; y publicar orientaciones, consejos y material informativo para su uso.

Desde entonces, el Grupo ha elaborado diversos documentos de trabajo, siendo siete los encuentros internacionales celebrados hasta el momento. Este es el Grupo de Trabajo más numeroso de INTOSAI, y está formado por 37 miembros procedentes de países de todo el mundo. Una de sus primeras medidas fue tipificar los distintos tipos de AMA, así como establecer un catálogo de materias con directa aplicación a esta área.

En Europa, la Cámara Suprema de Control de Polonia es actualmente la coordinadora del Grupo de Trabajo de Auditoría Medioambiental de EUROSAI, así como la organizadora del *II Seminario Europeo de Auditoría Medioambiental*, celebrado recientemente en Golawice (Polonia). Esta institución ha demostrado una gran experiencia en este campo, por lo que su labor de coordinación será a buen seguro muy enriquecedora para el Grupo de Trabajo.

Los elementos que cualquier auditor medioambiental ha de conocer para llevar a cabo una AMA: requisitos de auditoría medioambiental, política, programa y sistema de gestión medioambientales.



En Europa, la Cámara Suprema de Control de Polonia es actualmente la coordinadora del Grupo de Trabajo de Auditoría Medioambiental de EUROSAI.

Cabe decir que los Estados más sensibles a la vigilancia de su medio natural llevan años desarrollando este tipo de control a través de sus respectivas EFS. Ya sea por tradición cultural o por necesidad, países del área latinoamericana y del Caribe, europea, africana, árabe, asiática y del Pacífico han establecido en sus propios tribunales de cuentas los medios precisos para poder acometer este tipo de control de la manera más eficaz. No olvidemos que, si bien estas instituciones suelen ejercer su función de acuerdo con los principios de *legalidad, eficiencia y economía*, otras hacen lo propio añadiendo dos principios más, el de *equidad* y el de *medio ambiente*, lo que indica que han desarrollado mayor sensibilidad ante esta materia.

Por otra parte, hemos accedido a la mayoría de las EFS que conforman el Grupo de Trabajo de Auditoría Medioambiental del INTOSAI. Así, pudimos comprobar sus respectivos organigramas, y de este modo, la estructura técnica y administrativa que cada una de ellas destina a la realización de auditorías medioambientales. Nos han sorprendido, tanto los medios dispuestos como el número de informes realizados en los últimos años.

Por su importancia o peculiaridad, señalamos las siguientes:

El Tribunal de Cuentas Europeo, dentro de nuestro entorno más próximo, dispone de una estructura organizativa en la que el miembro del Tribunal encargado de las políticas internas e investigación es quien se ocupa de este tipo de auditorías. De hecho, en el período 1992-2001 ha realizado 6 informes especiales relativos al medio ambiente.

El Tribunal de Cuentas de los Países Bajos se estructura en 3 direcciones generales de auditoría. Una de ellas está dedicada al medio ambiente, gestión de los recursos naturales y pesquerías; así como a la gestión del agua, urbanismo y la agricultura. En el período 1993-2001 ha realizado 33 auditorías medioambientales de regularidad y operativas.

La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO) se organiza en direcciones de área, una de ellas está dedicada al medio ambiente y al transporte. En el período 1993-2001 ha realizado 17 auditorías medioambientales de tipo operativo.

La Oficina del Auditor General de Noruega se configura en 7 departamentos, de los cuales, el de auditoría operativa ha realizado 6 AMAs de este tipo en el período 1996-2000. Cabe destacar que la Oficina del Auditor General es la que organizó en mayo de 2001, en Oslo, el *I Seminario EUROSAI de Auditoría Medioambiental*. Sus principales objetivos fueron inspirar a las EFS en sus esfuerzos por fortalecer e incrementar sus iniciativas en este tipo de control, así como compartir experiencias y aprendizaje entre las distintas entidades del área europea. En dicho Seminario, EFS correspondientes a trece países, además del de la Unión Europea, presentaron sus programas de actividades en materia medioambiental, de donde destacaron por su peculiaridad los de Grecia y Noruega.

La Cámara Suprema de Control de Polonia se compone de 14 departamentos operacionales de auditoría y 2 de soporte jurídico y estratégico. Uno de los operacionales se denomina *Protección Medioambiental*, el cual realizó 63 auditorías medioambientales operativas y de regularidad, entre 1993 y 2000.

La General Accounting Office (GAO) o Tribunal de Cuentas de los Estados Unidos, se estructura de forma que, dependiendo directamente de su Consejo General, se articulan 14 áreas de trabajo a modo de departamentos, donde se encuentra la de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Quizá por ello, uno de los 21 objetivos del plan estratégico de la GAO para el quinquenio 2000-2005, ya presentado en el Congreso, se denomina *Recursos Naturales y Protección del Medio Ambiente*. Dicho departamento ha elaborado 75 auditorías medioambientales operativas y de regularidad, en el período 1993-2000.

Por su parte, la que desde 1995 se denomina Oficina del Auditor General del Canadá y del Comisionado para el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, dispone de 2 áreas de trabajo con equipos de auditoría específicos. Una de ellas, dependiente de dicho Comisionado, está exclusivamente dedicada al medio ambiente y a los recursos naturales. En su declaración de intenciones, el Auditor General manifestó que «una parte importante de la confianza que el Pueblo tiene en nuestras instituciones democráticas se basa en su creencia en que los fondos públicos son gastados sabiamente y eficazmente. Ello debiera



entenderse como gastos eficientes, dentro de la legalidad y gestionados con criterio medioambiental». En el período 1993-2000, el Comisionado presentó 51 informes de auditoría medioambiental operativas y de regularidad.

Por ser uno de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea, señalamos el caso de la Oficina Nacional de Auditoría de Lituania, la cual, entre 1995 y 2001 ha presentado 18 informes de AMA de regularidad y operativas: una buena tarjeta de presentación para su incorporación al proyecto comunitario.

De acuerdo con toda esta información, hay que reconocer que desde hace algunos años, EFS de todas las áreas geográficas del mundo están llevando a cabo una verdadera política medioambiental en el ejercicio de su labor de control. Cabe señalar que las que hemos mencionado, que no son más que una reducida muestra, han aplicado una parte importante de sus medios y estructura al desarrollo de esta labor, lo que indica que, no sólo son entidades sensibles, sino que ven en ello una tarea necesaria de abordar con perspectiva de futuro.

La posición del auditor público ante la práctica en España de la fiscalización medioambiental

En auditoría, como en cualquier otra especialidad, toda área de investigación novedosa suele producir cierta sensación de inseguridad entre quienes se acercan a ella por primera vez. Eso es algo natural, pero al mismo tiempo proporciona la oportunidad de actualizarse, utilizando nuevas técnicas y procedimientos para la consecución de los objetivos de auditoría previstos.

Al igual que en otro tipo de fiscalizaciones, la legalidad, la eficacia, la eficiencia y la economía son criterios perfectamente utilizables en la fiscalización medioambiental de una entidad pública, en tanto en cuanto hemos de pronunciarnos acerca del cumplimiento de la normativa medioambiental, cada vez más desarrollada; del grado de alcance de los objetivos

medioambientales previstos en la política y el programa correspondientes; de la racionalidad de los costes medioambientales respecto de los objetivos alcanzados; etc. Por tanto, la no contemplación expresa del criterio medioambiental en las normas que regulan el ejercicio de la función fiscalizadora de cualquier órgano de control no eximiría, en nuestra opinión, del empleo de esta técnica en el sector público.

Ante la pregunta de, si un auditor de cuentas público acostumbrado al control financiero y de legalidad puede realizar este tipo de fiscalización, cabría considerar que, en España, no hay impedimento legal alguno para su utilización desde la perspectiva pública, ya que los funcionarios o personal que la desarrollen, una vez acreditados los méritos precisos para el acceso a los órganos de control respectivos, tan sólo se deben a lo previsto para el ejercicio de la función fiscalizadora en las normas correspondientes. Tan sólo podría haber limitaciones de tipo técnico, pero entendemos que éstas apenas existen, ya que, desde una perspectiva amplia, el análisis y evaluación del cumplimiento de la legalidad medioambiental de una entidad pública; del cumplimiento de sus objetivos medioambientales; de la evaluación del control interno de los procedimientos medioambientales; así como el de la situación financiero-patrimonial desde una óptica de costes de este tipo, es algo perfectamente asumible por cualquier auditor público.

Por lo dicho anteriormente, nos adherimos fielmente a la opinión integradora de Ángel González Malaxechevarría, cuando afirma: «El examen [medioambiental] es parte de una auditoría de regularidad financiera, pero con proyección ambientalista. Es decir, una auditoría de los estados financieros de una organización sensible a efectos ambientales. En esta circunstancia, el auditor incluiría el examen de los aspectos ambientales junto con los demás normalmente comprendidos en una auditoría financiero-administrativa y de cumplimiento. Se trata de integrar en una moderna auditoría financiero-administrativa los componentes básicos de interés medioambiental»⁴.

«El examen medioambiental es parte de una auditoría de regularidad financiera, pero con proyección ambientalista. Es decir, una auditoría de los estados financieros de una organización sensible a efectos ambientales.»



⁴ Auditoría Ambiental: su evolución histórica y entorno político-institucional. Ángel González Malaxechevarría. Instituto de Auditores Internos de España, 1997.

Finalmente, quisiéramos mencionar algo que nos gusta proclamar: el auditor público especializado en fiscalizaciones de regularidad, financieras y de cumplimiento, así como en operativas, está perfectamente capacitado para acometer sin riesgos una fiscalización medioambiental. El empleo, en su caso, de aparatos de medición, tablas de elementos, o cualquier otro instrumento preciso para el desarrollo de los trabajos, no requerirá de nosotros más formación que la adquirida en nuestros estudios secundarios. No obstante, si fuera preciso, tengamos en cuenta lo dicho en el documento IAPS 1010 (párrafo 14) de la Federación Internacional de Contables: «El auditor ha de ser capaz de identificar y obtener una comprensión de los hechos, transacciones y prácticas relacionadas con el medio natural que puedan tener efecto significativo en los estados financieros y en la auditoría. No obstante, ello no impide que durante la realización de su trabajo pueda encontrarse con circunstancias significativas que necesiten conocimientos especiales, las cuales requerirán de la intervención de un experto»⁵.

Afortunadamente, ya son muchos los autores que han escrito acerca de la auditoría medioambiental. Por nuestra parte, no pretendemos más que llamar la atención sobre la necesidad de fomentar el empleo de esta técnica en el sector público, por otra parte cada vez más extendida en el sector privado. Por ello, animamos a las autoridades concernidas a que la fomenten en lo posible. De este modo, estaríamos más cerca de una afirmación de Therese Johnsen, de la Oficina del Auditor General de Noruega, cuando recientemente dijo: «Unir fuerzas para auditar la entrada en vigor de los acuerdos internacionales es fructífero, no sólo porque muchos problemas medioambientales traspasan los límites nacionales, sino porque la colaboración aportará conocimiento y especialización en este relativamente nuevo campo de la auditoría».

Bibliografía consultada

Auditorías Medioambientales: guía metodológica. *Vicente Conesa Fernández-*

Vítora. Ediciones Mundi-Prensa, 1997.

Diccionario de Términos Medioambientales. *Haskoning, S.A.* Área Editorial, S.A., 1992.

Principios y Normas de Auditoría del Sector Público. *Comisión de Coordinación de los Órganos de Control Externo del Estado Español*, 1992.

International Standard. ISO 14001. Environmental management systems-Specification with guidance for use. ISO, 1996.

International Standard. ISO 14004. Environmental management systems-General guidelines on principles, systems and supporting techniques. ISO, 1996.

Auditoría Ambiental: su evolución histórica y entorno político-institucional. *Ángel González Malaxechevarría*. Instituto de Auditores Internos de España, 1997.

El Auditor de Cuentas ante la actuación empresarial en temas medioambientales. *Julia García Díez y Antonio Martínez Arias*. Revista Técnica nº 16. Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España.

Orientación para la Ejecución de Auditorías de Actividades con una Perspectiva Medioambiental. *Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental*. INTOSAI, 1999.

Políticas medioambientales y fiscalización de la ecología. *María José de la Fuente y de la Calle*. Auditoría Pública nº 18, septiembre de 1999.

EUROSAI magazine, No. 8.

Auditoría Medioambiental (AMA). *Manuel Lagarón Comba*. Crónica del TCU 1992-1993.

Algunas consideraciones acerca de la planificación de fiscalizaciones en el Tribunal de Cuentas. *Manuel Lagarón Comba*. Crónica del TCU, 1994-1995.

El auditor público ante la auditoría medioambiental: una guía de trabajo. *Manuel Lagarón Comba*. Auditoría Pública nº 24, septiembre de 2001.

⁵ The consideration of environmental matters in the audit of financial statements. *International Auditing Practices Committee (IAPC)*. *International Federation of Accountants (IFAC)*.



La reciente Reforma Constitucional en Italia y sus implicaciones en el Sistema de Fiscalización

MARIA ANNUNZIATA RUCIRETA

CORTE DEI CONTI italiana – Sezione regionale di controllo per la Toscana

En los últimos tiempos Italia ha puesto en marcha un proyecto de reorganización del sistema estatal en clave autonómica que, parte de las reformas administrativas de los años 90 (las llamadas “leyes Bassanini”, tomando el nombre del Ministro que las propuso), se continua por la Ley Constitucional 1/1999 (mediante la cual la competencia en materia de aprobación de los Estatutos de Autonomía, que antes tenía el Parlamento, se encomienda a los Consejos Regionales), hasta llegar finalmente, a la reciente Ley Constitucional 3/2001, de reforma del Título V de la Parte II de la Constitución (que fue objeto de referendum popular en el mes de octubre 2001, y que ha modificado profundamente las relaciones entre el Estado, las Regiones y los organismos de autonomía local).

1. Premisa

En los últimos tiempos Italia ha puesto en marcha un proyecto de reorganización del sistema estatal en clave autonómica que, parte de las reformas administrativas de los años 90 (las llamadas “leyes Bassanini”, tomando el nombre del Ministro que las propuso), se continua por la Ley Constitucional 1/1999 (mediante la cual la competencia en materia de aprobación de los Estatutos de Autonomía, que antes tenía el Parlamento, se encomienda a los Consejos Regionales), hasta llegar finalmente, a la reciente Ley Constitucional 3/2001, de reforma del Título V de la Parte II de la Constitución (que fue objeto de referendum popular en el mes de octubre 2001, y que ha modificado profundamente las relaciones entre el Estado, las Regiones y los organismos de autonomía local). Dejando de lado reconstrucciones teóricas –las diferencias entre Ordenamiento regional y Ordenamiento con base federalista tienden a resultar cada vez menos claras quedando desprovistas de valor cualitativo–, cabe afirmar sin lugar a dudas que el conjunto de dichas disposiciones, de rango ordinario y constitucional, fundamenta “el camino italiano hacia el federalismo”.

Este artículo está dividido en tres partes, que tratan respectivamente de:

1) las líneas fundamentales de la reforma, desde el perfil de la potestad legislativa, administrativa y de control;

2) la organización de los controles que actualmente ejerce la *Corte dei Conti* italiana sobre las Regiones y entidades autónomas;

3) el grado de “resistencia” que opone el sistema de control vigente ante la nueva organización constitucional: cuáles son las certezas en estos momentos (en un terreno más que movedizo), y cuáles son los auspicios y las perspectivas concretas. Con respecto a la Ley Constitucional 3/2001, aprobada de forma acelerada en sólo cuatro lecturas, después de haber permanecido durante meses en el olvido, debe advertir que sus implicaciones a nivel de Ordenamiento (y en concreto, su armonización con las normas de la Parte I de la Constitución y con los otros Títulos de la Parte II que no se han enmendado) no se han podido estudiar adecuadamente, de manera que la propia Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado ha llevado a cabo posteriormente un estudio cognoscitivo sobre los efectos de las revisiones adoptadas en el Ordenamiento. Durante el desarrollo de este trabajo de investigación, el Presidente de la *Corte dei Conti*, el Sr. Staderini, compareció ante dicha Comisión y expuso su opinión. La tesis que se

Durante el desarrollo de este trabajo de investigación, el Presidente de la Corte dei Conti, el Sr. Staderini, compareció ante dicha Comisión y expuso su opinión.



expone a continuación recoge en distintos puntos la postura "oficial" de la *Corte dei Conti* tal y como resulta del texto de la comparecencia de 31 de octubre 2001.

2. Las líneas fundamentales de la reforma

La reforma sustituye el centralismo estatal anteriormente vigente por un nuevo multicentrismo, basado en una serie de autonomías a distintos niveles territoriales pero con igual dignidad institucional (la "República multicéntrica de las autonomías"). De hecho, la novedad del art. 114 anula la acepción de *subdivisión* de la República (identificada con el Estado) en Regiones, Provincias y Ayuntamientos, superando así cualquier configuración de las entidades en cuestión como circunscripciones de descentralización del Estado. El nuevo texto dice explícitamente que la República está "*formada*" por Regiones, Provincias, Ayuntamientos, Áreas Metropolitanas y el Estado, lo que da lugar a una estructura de tipo horizontal que organiza los Poderes públicos con arreglo al principio de subsidiariedad, asignándose a los niveles más altos únicamente aquello que los más próximos al ciudadano no pueden gestionar con provecho.

Las relaciones entre las entidades que componen la República ya no pueden definirse en términos de jerarquía (o de "tutela"), sino más bien de reparto de competencias según las funciones propias (en particular legislativa y administrativa) que el nuevo texto redefine expresamente.

Entre los aspectos más importantes se cuenta, sin duda, un distinto reparto del Poder Legislativo, con la eliminación del *numerus clausus* en las materias regionales (nueva disposición del art. 117). Es lo que se designa con la expresión "*darle la vuelta al criterio de reparto*": allí donde la ley indicaba antes las materias competencia de las Regiones, ahora designa las materias competencia del Estado. A este último le competen en exclusiva, entre otros, el orden público y la justicia (materias que, en las experiencias realmente federales, quedarían por el contrario típicamente repartidas), la salvaguarda del medio ambiente, la determinación de las normas básicas para las prestaciones relacionadas con los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio

nacional. En cambio, las competencias legislativas del Estado y las Regiones concurrirán (compitiendo al Estado solamente la determinación de los principios fundamentales) en todas las materias relacionadas con la sanidad, la protección y la seguridad en el trabajo, la investigación científica y tecnológica, la alimentación, las pensiones contributivas y compensatorias, la armonización de los presupuestos públicos, así como la coordinación de las finanzas públicas y del sistema tributario. Los ámbitos de competencia legislativa concurrentes se amplían considerablemente respecto al pasado.

La potestad legislativa de las Regiones podrá, por último, ejercerse de forma general y residual en todos aquellos casos en que no se excluya explícitamente. Entre las materias que no se citan y que, por ello, corresponden de forma residual a la potestad exclusiva regional, está incluido todo lo referente a la industria, el comercio y la agricultura.

La potestad exclusiva, independientemente de si la ejerce el Estado o las Regiones, está sujeta a las mismas limitaciones, es decir, al "respeto de la Constitución, así como de los vínculos derivados del Ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales". El ejercicio de la potestad concurrente por las Regiones reconoce el límite de los "principios fundamentales", que, según manifiesta la *Corte Costituzionale*, pueden deducirse directamente de la legislación vigente en las materias en cuestión sin necesidad de Leyes marco, cuya carencia bloquearía de hecho *sine die* al legislador regional. De igual manera, en estas materias, el legislador estatal no puede "ir más allá" de los principios fundamentales y ha de abstenerse de dictar normas de detalle.

Pasemos ahora a la potestad administrativa. Lo primero que observamos es que ha desaparecido el principio del "paralelismo" entre las funciones legislativas y las funciones administrativas (por las que correspondían a las Regiones todas las competencias administrativas en las materias a las que se estudia su potestad legislativa concurrente), y se proclama el principio según el cual "las funciones administrativas se atribuyen a los Ayuntamientos" salvo que se confirieran para garantizar el ejercicio unitario de las mismas, a las Provincias, a las Áreas Metropolitanas, a las Regiones o al Estado, en virtud de los principios de subsidiariedad, diferen-

La reforma sustituye el centralismo estatal anteriormente vigente por un nuevo multicentrismo, basado en una serie de autonomías a distintos niveles territoriales pero con igual dignidad institucional.

Las relaciones entre las entidades que componen la República ya no pueden definirse en términos de jerarquía (o de "tutela").

Lo primero que observamos es que ha desaparecido el principio del "paralelismo" entre las funciones legislativas y las funciones administrativas.



ciación e idoneidad” (nuevo art. 118)¹. Ello debe entenderse tanto en lo referido a las materias de competencia legislativa exclusiva del Estado y de las Regiones, como en las materias de legislación concurrente entre el Estado y las Regiones.

Los Ayuntamientos se convierten de esta manera en el “núcleo administrativo” de la República, mientras que las Regiones deberían encargarse de las funciones de programación y coordinación del sistema local. Finalmente, el Estado no debería ejercer funciones administrativas locales más que excepcionalmente.

En lo que respecta a los controles, la consecuencia necesaria de la nueva organización de los Poderes públicos, tal y como la hemos descrito hasta ahora, consiste, coherentemente, en la abrogación explícita de las disposiciones constitucionales (los antiguos arts. 125 y 130 de la Const.), que expresaban una concepción jerárquica de las relaciones entre el Estado y las Entidades territoriales y de éstas entre sí. El sistema de controles *a priori* de legitimidad (y, en algunos casos, de mérito) del Estado sobre los actos de las Regiones, y de las Regiones sobre los actos de las Entidades locales debe considerarse por tanto inmediatamente caducado, sin reenvíos a normas de aplicación posteriores. Por otra parte, a nivel práctico, hay que decir que dichas formas de control no habían dado buenos resultados y que la legislación ordinaria más reciente ya se había encargado de reducir las a la mínima expresión.

En cambio, aún se debe aclarar el destino del control externo sobre las Regiones y las Entidades locales actualmente efectuado por la *Corte dei Conti*, que no ha sido objeto de ninguna norma de abrogación.

Veamos ahora las formas y características esenciales de dicho control para estimar qué parte de éste se puede aplicar todavía y qué otras formas de control podemos identificar.

3. La organización actual de los controles de la *Corte dei Conti*

Las funciones fiscalizadoras de la *Corte dei Conti* tienen su principal punto di-

recto de referencia en el art. 100 de la Constitución, cuya colocación en el Título III le pone al resguardo de la reciente reforma constitucional, que afecta sólo al Título V. En base a dicho precepto constitucional, la Corte ejerce el control *a priori* de legitimidad sobre los actos del Gobierno y también el control *a posteriori* sobre la ejecución del presupuesto del Estado.

En lo que aquí nos interesa hay que recordar que la Ley 20/1994 realizó una profunda reforma de las funciones de control de la *Corte dei Conti*. Por una parte, el control *a priori* se redujo sensiblemente, manteniéndose sólo en una serie limitada de actos del Gobierno de especial importancia y elevada relevancia institucional; por otra, se le asignó a la Corte una función de control *a posteriori* generalizado de la gestión pública, no sólo del Estado sino también de las Regiones y demás entidades autónomas. De esta forma, la Corte asumió un papel central en el sistema de fiscalización, pasando de ser la Corte de “cuentas estatales” a ser la Corte de “cuentas públicas”. En lo que se refiere a las entidades con autonomía territorial, la *Corte Costituzionale* subrayó en 1995 que el fundamento constitucional del control de la gestión definido por la Ley 20/1994 no está ligado a las disposiciones contenidas en los arts. 100, 125 y 130 (estos dos últimos, además, ya han sido revocados), sino que se desprende indirectamente del conjunto del diseño constitucional que impregna por igual la actividad de todas las Administraciones públicas, basado en los principios de la buena marcha de las oficinas públicas (art. 97), de la responsabilidad de los funcionarios (art. 28), de la tendencia al equilibrio presupuestario (art. 81) y de la coordinación de las finanzas públicas estatal y local (art. 119).

Los controles de la gestión que ha de efectuar la Corte sobre las entidades territoriales se caracterizan por su doble naturaleza: por una parte, auxiliar a los órganos de representación en el ejercicio de su control político sobre los órganos de gobierno; por otra, colaborar con las mismas Administraciones controladas, puesto que, según manifiesta la *Corte Costituzionale*, di-

En lo que respecta a los controles, la consecuencia necesaria de la nueva organización de los Poderes públicos, tal y como la hemos descrito hasta ahora, consiste, coherentemente, en la abrogación explícita de las disposiciones constitucionales (los antiguos arts. 125 y 130 de la Const.), que expresaban una concepción jerárquica de las relaciones entre el Estado y las Entidades territoriales y de éstas entre sí.

La Corte ejerce el control a priori de legitimidad sobre los actos del Gobierno y también el control a posteriori sobre la ejecución del presupuesto del Estado.



¹ Se ha de matizar que los criterios de reparto no son igualmente válidos en todo el territorio, ni asignan las competencias de una vez por todas, sino más bien presuponen que los papeles sean intercambiables entre las administraciones implicadas.

chos controles tienen como finalidad prioritaria, en primer lugar, fomentar procesos de "auto corrección" tanto a nivel de las decisiones organizativas como de las actividades de gestión y de control interno. "Para lo cual" -dice la misma *Corte Costituzionale*- "es decisiva su atribución a un Órgano, como la *Corte dei Conti*, cuya actividad es absolutamente neutral respecto a la conformación de los intereses políticos". Sustancialmente, en esta colaboración con las entidades controladas la *Corte dei Conti*, lejos de actuar como un Poder del Estado que se contrapone a la autonomía regional, desempeña un cometido al servicio de la necesidad general de una buena y sana gestión de los recursos colectivos.

En virtud del poder de autoorganización que le otorga la ley, la *Corte dei Conti* ha reformado su presencia en el territorio creando inicialmente "Colegios Regionales de Control" (1997) junto a las antiguas "Delegaciones Regionales" (órganos con estructura monocrática) y posteriormente, sustituyendo ambos por las "Secciones Fiscalizadoras Regionales", que empezaron a funcionar el 1 de enero de 2001.

Las Secciones Regionales, además de ejercer el control sobre las Administraciones descentralizadas del Estado, ejercen el control sobre la gestión de las Administraciones regionales y locales reflejada en los balances. El control sobre las Regiones tiene como finalidad velar por el cumplimiento de los objetivos establecidos en las leyes regionales programáticas y de principios, y se basa en análisis comparativos de los distintos sectores (en particular, sanidad y transportes). Por lo que se refiere a las Entidades locales, al control efectuado por las Secciones Regionales se añade el control que ejerce a nivel central la Sección de Autonomías, con el cometido de informar al Parlamento de la marcha y los resultados globales de las finanzas locales (Ley 51/1982).

Ahora, si bien es cierto que el sistema de control, como se desprende de la Ley 20/1994, no se ve afectado por los recientes cambios constitucionales ni entra en conflicto con la valoración del principio de autonomía contenida en los mismos, también lo es que carece de fundamento constitucional explícito, y que por ello está expuesto al peligro de que prevalezcan

fuentes de rango más elevado de la misma Ley 20/1994: el caso típico es el de los Estatutos Regionales, que tienen el rango de fuente reforzada respecto a la ley ordinaria. A este respecto, hay que decir que la Ley constitucional 1/1999 (nuevo texto del art. 123) dotó a las Regiones de un poder estatutario renovado mucho más amplio que antes, ya que el único límite que tiene es el de la "armonía con la Constitución" y además no está sujeto al examen previo del Parlamento.

En la fase constituyente que estamos viviendo parece verosímil considerar que no faltarán iniciativas regionales orientadas a instituir propios órganos fiscalizadores, que informen a los Consejos Regionales, a semejanza de los Estados europeos vecinos (por ejemplo, el borrador de estatuto de la Región del Véneto contiene una propuesta en este sentido).

4. Las perspectivas

Ante a este nuevo panorama apenas esbozado, todavía parecen subsistir razones más que válidas de orden constitucional para confirmar las funciones de control atribuidas a la *Corte dei Conti*, y de orden práctico para mantener la actual organización unitaria del control.

Desde el primer punto de vista, al tratarse de un Tribunal contable y un Órgano de la República, la *Corte dei Conti* está llamada por naturaleza a facilitar la coordinación de las finanzas públicas prevista en nuevo art. 117 de la Constitución, garantizando la compatibilidad económico-financiera con los límites impuestos tanto a nivel interno como comunitario a las finanzas nacionales y, por ende, a la autonomía financiera de las Regiones y Entidades locales.

El nuevo art. 119, que incorpora los principios del llamado "federalismo solidario" estableciendo un fondo igualatorio para los territorios con menor capacidad fiscal por habitante (parr. 3), postula la necesidad de controlar la aplicación de los mecanismos de recaudación y de reparto de los recursos que las Regiones más ricas destinan a las más pobres, pero sobre todo, el empleo regular y eficiente de los recursos que confluyen en las Regiones beneficiarias. Resulta obvio que este control no se puede ejercer de forma creíble y acepta-

Ante a este nuevo panorama apenas esbozado, todavía parecen subsistir razones más que válidas de orden constitucional para confirmar las funciones de control atribuidas a la Corte dei Conti, y de orden práctico para mantener la actual organización unitaria del control.



ble por un órgano de la Región que se beneficia de dichos recursos. Se trata, por consiguiente, de un precepto constitucional con el que no sólo no choca la atribución del control a la *Corte dei Conti*, en virtud de la Ley 20/1994, sino que, por el contrario, reconoce que la Corte es muy capaz de cumplir, desde su posición independiente y neutral.

Cabría hacer consideraciones análogas en lo tocante a la norma constitucional que contempla que se destinen recursos adicionales y que se efectúen actuaciones especiales en favor de las áreas subdesarrolladas del país (art. 119, párr. 5).

Estas apreciaciones resuelven el punto del control sobre la “coherencia de sistema”, que la Corte llevaría a cabo en calidad de “garante del equilibrio económico-financiero de todo el sector público”. Sin embargo, dicha Institución se considera legitimada para realizar asimismo el control de la ejecución de los presupuestos de las Regiones y de las Entidades locales, con el fin de comprobar el cumplimiento de los objetivos programáticos y valorar la calidad de la acción administrativa, conforme a los parámetros de eficiencia, eficacia y economía que caracterizan el control *a posteriori* de la gestión.

En este plano no valdría citar el art. 5 de la Constitución, que hace un llamamiento a la “unidad” del Estado, puesto que es evidente que la misma necesidad subsiste también en los demás Estados federales y parafederales, en los que, sin embargo, los controles se ejercen por entidades locales de fiscalización distintas y autónomas y no por una *Corte dei Conti* única. Por tanto, dejando a un lado la búsqueda del “fundamento constitucional”, es preciso intentar más bien “convencer” a los interlocutores institucionales de que la *Corte dei Conti* no es un órgano de control del Estado sobre las entidades autónomas locales, sino que su independencia del Gobierno nacional, que queda recogida en la Constitución, la convierten en un órgano de garantía también para las entidades autonómicas (órgano de la República).

Asimismo cabe hacer hincapié en algunos puntos fuertes: el desplazamiento del eje del poder a los gobiernos regionales, con menoscabo de las Asambleas electivas, lo que aumenta las necesidades cognitivas de estas últimas acerca de la

evaluación neutral de los resultados de la gestión; las tensiones entre las Regiones y las entidades territoriales infrarregionales, que lleva a estas últimas a preferir un órgano de control unitario, vertebrado en el territorio, en lugar de órganos instituidos a nivel regional; consideraciones de oportunidad práctica, relacionadas con los riesgos de duplicaciones y lagunas, y con la posibilidad de que se produzcan conflictos sobre la delimitación concreta de las competencias de control entre la entidad fiscalizadora central y las regionales.

Bajo este último perfil, el modelo en vigor de una *Corte dei Conti* unitaria vertebrada en Secciones Regionales, presenta indudables ventajas con respecto a los modelos que se caracterizan por una pluralidad de entidades fiscalizadoras regionales distintas de la central. Este modelo favorece la coordinación de las actividades de control respectivas desde su programación, la realización de controles conjuntos sobre los aspectos “horizontales” de la actuación administrativa, la utilización de criterios y técnicas comunes, la presentación de informes unitarios a las Asambleas electivas y a las Administraciones, con unos estándares de eficiencia y eficacia determinados a partir de una base nacional comparada.

Estos temas se reflejan en el borrador del d.d.l. de iniciativa gubernamental de aplicación de la reforma del Título V, que se está discutiendo actualmente en el Parlamento (en el que se dictan los principios fundamentales para la legislación concurrente Estado-Regiones, que resultan aún más interesantes en tanto en cuanto prevalecerían sobre los Estatutos en la jerarquía de las fuentes).

Entre otras cosas, se define en dicho borrador la función de control de la *Corte dei Conti* en el nuevo contexto de las autonomías. Además de prever el respeto al equilibrio presupuestario por parte de Ayuntamientos, Provincias, Áreas Metropolitanas y Regiones, en relación también con los vínculos derivados de la pertenencia a la Unión Europea, se establece que las Secciones Regionales del Tribunal de Cuentas, con arreglo a los principios del control *a posteriori* de la gestión, verifiquen que se están persiguiendo los objetivos previstos en las leyes regionales programáticas y de principios, así como una



gestión financiera sana de las autonomías locales.

En estos momentos, dicha propuesta constituye el ámbito de discusión entre el Gobierno y las entidades territoriales, en suspenso entre la valorización del princi-

pio de autonomía y las necesidades de coordinación. Sin embargo, puesto que compete al Parlamento pronunciarse definitivamente, conviene terminar aquí la presentación, limitándonos a afirmar lo urgente que se hace resolver las incertidumbres actuales.





E U R  S A I

Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa
European Organisation of Supreme Audit Institutions
Organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Europe
Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
Европейская организация высших органов финансового контроля