



NECESIDAD DE COORDINACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO EN UNA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA. LA IGAE COMO ÓRGANO DE COORDINACIÓN

Agustín González Pérez

Interventor General de la Junta de Extremadura

1. PLANTEAMIENTO INICIAL: UNA ADMINISTRACIÓN COMPLEJA Y DESCENTRALIZADA

La Constitución Española de 1978 ha supuesto un cambio sin precedentes en la organización territorial del Estado alterando de manera decisiva la distribución de competencias entre los distintos entes territoriales y creado un complejo entramado de relaciones entre los sujetos que las ejercen, sin que por ello todos los españoles dejemos de tener los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (Art. 139.1 CE).

Esta situación de complejidad se ha visto incrementada a partir de 1986 con la Adhesión del Reino de España al entonces Mercado Común Europeo que de iure y de facto supuso la cesión de una parte de la soberanía a una Organización superior con sus propias Instituciones, su propia organización, sus pro-

pias reglas de funcionamiento y con un acervo jurídico que, en buena parte, nos es de directa aplicación.

Por otra parte, la desconcentración no se produce solamente hacia arriba (Unión Europea) y hacia abajo (Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales), sino internamente dentro de cada una de las Administraciones. Efectivamente, la gestión de la actividad económico financiera del sector público ha sufrido un proceso general y masivo de desconcentración en los últimos años mediante la creación o utilización de numerosos instrumentos que pretenden una mayor agilidad para la consecución de objetivos y una teórica búsqueda de la eficiencia en la utilización de los recursos, que aproximan la gestión de la cosa pública a las formas de





hacer de la actividad privada. Para mejor comprender este fenómeno basta con repasar la larga lista de Empresas Públicas, Sociedades Mercantiles, Corporaciones, Fundaciones, Consorcios, Agencias y otra multitud de Entes con las más variadas formas jurídicas y fines imaginables que componen nuestro Sector Público.

Así es el entorno en que se han de mover los órganos de control. Y éste que no es un fin en sí mismo sino un instrumento al servicio de la organización ha de adaptarse necesariamente para poder cumplir su función con la mayor eficacia. Si observamos el gráfico nº. 1 veremos, además, que los órganos de control se repiten miméticamente en todos los niveles de la estructura organizativa y por duplicado, pues a los de control interno, en principio y para este análisis, las Intervenciones Generales de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, además de las unidades de control de la Comisión, hemos de añadir los órganos de control externo: Tribunal de Cuentas Europeo, Tribunal de Cuentas del Estado y O.C.E.X.

2. NECESIDAD DE COORDINAR LOS ÓRGANOS Y LAS ACTUACIONES DE CONTROL INTERNO

Aunque son muchos los órganos que ejercen funciones de control interno en el seno de una Administración Pública –Dirección General de Presupuestos, Inspección de Servicios, etc.– el control de carácter financiero del sector público en España está atribuido a un órgano independiente funcionalmente del gestor, que se corresponde con las Intervenciones Generales en la Administración del Estado y en las Comunidades Autónomas y con las Intervenciones en las Corporaciones Locales.

Todos ellos tienen capacidad para actuar al nivel de la instancia administrativa al que se encuentran adscritos, así como, en determinados supuestos, en los niveles inferiores, pudiendo darse el caso de que sobre un determinado proyecto gestionado por un organismo dependiente de una corporación local y en el que la financiación corre a cargo de la propia Corporación Local, la Adminis-

tración Autónoma, la Administración del Estado y la Comisión Europea, se concentren hasta un total de ocho auditorías procedentes de órganos con competencia específicas de control diferentes.

Como puede entenderse esta situación, aparte de entorpecer las propias tareas de gestión, carece de cualquier utilidad desde el punto de vista del control ya que, salvo que exista una perfecta sincronización entre los diferentes sujetos fiscalizadores, produce, entre otros, los siguientes resultados:

- Algunos de los controles se solapan, es decir, se desarrollan en el mismo horizonte temporal, lo cual entorpece la propia labor fiscalizadora al resultar imposible para el órgano gestor atender los requerimientos de información procedentes de los distintos órganos de control. Dicho entorpecimiento alcanza incluso al propio expediente, que sólo puede estar en poder de uno de los órganos de auditoría en cada momento
- Los objetivos y alcance de cada uno de los controles son diferentes, pudiendo en algunos casos hasta ser contrapuestos. Es evidente que cada órgano de control debe gozar de autonomía para fijar sus objetivos de control y el hecho de que difieran unos de otros no ha de considerarse en sí mismo negativo, sin embargo, desde el punto de vista de los órganos gestores no siempre es bien entendida esta diversidad y aparente contradicción de intereses
- Los procedimientos utilizados varían de un órgano de control a otro, siendo habitual que objetivos idénticos se evidencien a través de pruebas, y por tanto requerimientos de información diferentes, que nuevamente transmiten confusión a los órganos de gestión afectados
- Las conclusiones alcanzadas ante los mismos hechos pueden ser muy diferentes dependiendo del criterio de cada órgano de control. Este aspecto debe considerarse especialmente relevante sobre todo cuando las consecuencias de tales conclusiones tienen carácter financiero y por tanto suponen reintegros de fondos ya gastados.
- La calificación a efectos de riesgo que se otorga a cada una de las debilidades de ges-





ción detectadas en los controles también es frecuente que difiera en función del órgano que realiza la auditoria. Este hecho resta credibilidad al trabajo desempeñado por cada uno de dichos órganos por separado y contribuye una vez más a transmitir confusión al órgano de gestión al que afecta.

En la actualidad, la necesaria sincronización a la que antes me refería como única forma de evitar las consecuencias a todas luces negativas del control tal como se concluye de los efectos que acabo de resaltar, está lejos de ser una realidad, de ahí que sea necesario sentar las bases de lo que debería ser una correcta coordinación entre órganos de control en aras a la consecución de su principal objetivo y razón de ser: contribuir a una mejora de la gestión y aplicación de los fondos públicos.

3. SENTIDO DE LA COORDINACIÓN ATENDIENDO A LOS ÓRGANOS DE CONTROL

Atendiendo a los órganos de control, cabe hablar de una doble coordinación: vertical y horizontal. Debe entenderse por coordinación vertical la que hace referencia a los órganos de control externo e interno entre sí, y ello al margen del nivel o instancia institucional al que pertenezcan. Por su parte la coordinación horizontal involucra a los órganos de control externo e interno existente en cada nivel o instancia institucional

Como ya se ha dicho, el cruce de líneas de actuación o proyectos que afectan a órganos gestores de distintos niveles institucionales necesariamente lleva asociado un cruce idéntico de órganos de control que afectan igualmente a distintos niveles institucionales y que además se desdoblán, según su dependencia de los gobiernos o los Parlamentos, en internos y externos.

Pues bien, el difícil camino de la coordinación debe abordarse en primer lugar desde la

intercomunicación entre los órganos de control externo por un lado (Tribunal de Cuentas Europeo, Tribunal de Cuentas del Reino de España y OCEX) y los órganos de control interno por otra (Unidades de Control de la Comisión Europea, Intervención General de la Administración del Estado e Intervenciones Generales de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales). Conseguido esto, abordar la intercomunicación entre órganos de control externo e interno es el siguiente paso. No obstante, para conseguir esto último es esencial un esfuerzo que contribuya al acercamiento metodológico entre los trabajos desarrollados por unos y otros y que profundice en la necesaria confianza que la labor desarrollada por los órganos de control interno debe merecer a los órganos de control externo como base de su propio análisis.

En cualquier caso, suponiendo que la intercomunicación orgánica existe en los dos sentidos, vertical y horizontal, es necesario disponer de un documento que sirva de referencia a la hora de plasmar las actuaciones a llevar a cabo por cada órgano de control y sobre el que exista el consecuente consenso. En este sentido los planes de auditoria que se aprueban anualmente son los instrumentos más adecuados.

Efectivamente, los citados planes deberían diferenciar las actuaciones que se programan sin que sea necesaria una concertación previa con otros órganos de control, de aquellas otras en las que, por existir financiación procedente de diversas fuentes, se requiere una concertación con el resto de órganos de control implicados. De este modo,





cabría hablar para cada órgano de control, ya sea externo o interno, de un “plan de control sin concertación” que se extiende a los fondos gestionados de forma centralizada, y del un “plan de control concertado” que incluye actuaciones sobre fondos gestionados de forma descentralizada.

4. ASPECTOS CLAVE DENTRO DE LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN

Estar de acuerdo en la necesidad de aunar esfuerzos por llegar a una integración de los planes de control de los distintos órganos competentes es seguramente la parte más fácil de conseguir para quien asume la tarea de coordinación. Ahora bien, para llegar a un diseño conjunto de lo que hemos llamado “planes de control concertados” es necesario conocer de antemano y con precisión lo que en auditoría se conoce como “universo de control”, es decir, debe disponerse de información suficientemente detallada acerca de los proyectos que se cofinancian, de la identidad del órgano o entidad ejecutora, así como de los órganos o instituciones interesados en el control. No existe tal universo, o mejor dicho, no merece tal denominación, si no se tiene la seguridad de que engloba todo aquello que es susceptible de ser controlado o la información no es adecuada desde un punto de vista cualitativo, cuantitativo o temporal.

En este área los órganos de control debemos reconocer nuestras propias limita-

ciones e incluso admitir nuestra escasa evolución en relación con los órganos de gestión. En un momento en que las tecnologías de la información ofrecen soluciones integrales para la planificación global de los sistemas de gestión, los órganos de control contamos con la referencia casi exclusiva de la contabilidad presupuestaria como herramienta básica en el diseño de los planes de auditoría, dándose la circunstancia de que la misma no aporta información suficiente a la hora de plantear la actividad de control en los términos que venimos propugnando. Efectivamente, dicha contabilidad no permite identificar claramente todos los agentes que intervienen en la cofinanciación de las actuaciones realizadas mediante gestión descentralizada ni tampoco proporciona indicadores relevantes que permitan analizar el cumplimiento de los objetivos pretendidos ni evidencia el coste en el que se incurre. Sobre este punto cabría seguramente un amplio debate que debiera alcanzar a la razonabilidad de la presupuestación por objetivos tal como se concibe en la Administración española, sin embargo queda fuera del ámbito del presente documento.

En definitiva, se hace patente la necesidad de configurar sistemas de información apropiados a los fines específicos del control. Quizás la Base Nacional de Subvenciones, regulada en el artículo 20 de la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones, pueda considerarse un primer paso en este sentido, si bien y en todo caso, nunca definitivo. Ciertamente la citada Base de datos obedece a diversas finalidades entre las cuales se encuentra el control, sin embargo, aun salvando las dificultades de su puesta en funcionamiento e





integración de la información procedente del conjunto de Administraciones Central y Autonómicas, la misma se presenta en sí misma insuficiente debido básicamente a tres razones: la primera basada en el hecho de que la coordinación del control no sólo es necesaria en materia de subvenciones, también afecta a proyectos de gasto financiados con transferencias corrientes y de capital entre Administraciones que no se encuentran reflejadas en dicha Base. La segunda, es idéntica a la expresada en relación con la propia contabilidad presupuestaria y se refiere a la ausencia de información relativa a objetivos y coste de las líneas de actuación incluidas. Finalmente la tercera, está relacionada con la necesidad de que los datos contenidos en la Base sean tratados de forma homogénea, en lo que se refiere a la definición de objetivos de control y horizonte temporal sobre el que se aplican los mismos.

Precisamente esta definición de los objetivos del control constituye el siguiente gran reto que debe asumirse desde el punto de vista de la coordinación. La unificación metodológica se configura como uno de los requisitos esenciales para que la “auditoría única” sea una realidad. Disponer de información fiable, completa y actualizada que sirva de base para el diseño de planes de control adecuadamente coordinados pierde gran parte de su valor si paralelamente los distintos órganos que han de ejecutarlos parten de objetivos y sistemas metodológicos bien diferentes.

En este sentido, y antes de entrar a proponer un modelo de trabajo a seguir, merece la pena detenerse, siquiera brevemente, en resaltar la importancia que las propias bases reguladoras de cada una de las actuaciones y su forma de control tienen a la hora de efectuar un planteamiento claro del problema y de la búsqueda de sus soluciones. Efectivamente, la comprobación del cumplimiento de lo previsto en dichas bases es quizás el primer y principal objetivo de quienes tienen a su cargo la tarea de fiscalizarlas, sin embargo, son escasas las ocasiones en las que este control se extiende al análisis y verificación del cumplimiento de las razones que conllevaron la realización de la misma o a la razonabilidad de su coste. De efectuar este ejercicio, los propios controladores podrían concluir acerca de su dificultad, en primer lugar por la imprecisión con que las propias normas definen dichas razones u objetivos y asimismo marcan los indicadores que permiten valorar su impacto. Ésta, como puede

entenderse, es el origen de las debilidades que, en idéntico sentido, hemos señalado al hablar del propio presupuesto y su reflejo contable o de los sistemas de información que han servido de base al control. Sin embargo, existe una segunda razón que seguramente merece mayor atención en este momento y que también confiere dificultad al control entendido más allá de las verificaciones del cumplimiento de la legalidad, me refiero a la insuficiente formación que el personal auditor presenta a la hora de llevar a cabo determinadas formas de fiscalización. Lo cierto es que los órganos de control deben ser conscientes de la evolución experimentada por los sistemas de gestión y por los instrumentos utilizados para llevar a cabo las políticas públicas y, consecuentemente, deben disponer de una estructura lo suficientemente flexible que les permita adaptarse al entorno cambiante que se les presenta al mismo ritmo que los cambios se producen. Por consiguiente, ya no debe ser suficiente un control puramente documental de facturas, e incluso registros contables; es necesario, por el contrario, un control enfocado al cumplimiento de resultados con valoración de los costes en que se incurre, y ello más allá de lo que se pueda acreditar exclusivamente a través de documentos mercantiles u otros de valor probatorio equivalente.

No obstante, centrándonos en la función coordinadora y volviendo a la matriz de órganos de gestión representados como punto de partida, lo que llama la atención es, al margen del número de los que participen en la realización de un determinado proyecto o acción, que todos ellos se configuran como organizaciones estructuradas que, ateniéndose al derecho público o privado, actúan conforme a unos procedimientos y bajo un entorno de control que le otorgan las propias personas que las componen. Pues bien, desde mi punto de vista, el eje central en torno al cual ha de girar el concepto de coordinación lo constituye la decisión de dirigir el control hacia las propias organizaciones frente al control de los gastos en que las mismas incurren. Desde este modo, mientras el control de dichos gastos debe corresponder en última instancia al órgano que se encuentra al mismo nivel que el gestor que ha llevado a cabo (materializado) la actividad, el del resto de órganos con competencia para ello debería dirigirse a otorgar confianza a los procedimientos de gestión y también de control empleados, con el único objetivo de minimizar el riesgo de actuación o resultados incorrectos.





En definitiva, en un entorno descentralizado, la organización de los sistemas y la mejora de los procedimientos debe ser el objetivo de control primordial, siendo necesario en este ámbito un gran esfuerzo de homogenización metodológica por parte de los órganos que los realizan, con la finalidad no sólo de dotar de mayor calidad a las evaluaciones efectuadas sino de evitar valoraciones que adolezcan de los defectos que ya se han apuntado en el segundo punto de este artículo y que sin duda en nada mejoran la gestión de los fondos públicos. En este sentido, el camino que queda por recorrer es largo ya que las referencias más cercanas de controles esperados aplicables a las organizaciones privadas no siempre se acomodan a las especiales particularidades que presentan las organizaciones públicas, resultando imprescindible contar con documentos de trabajo suficientemente desarrollados y adaptados a la realidad a la que van a resultar de aplicación, realidad que pasa por la auditoria de sistemas de gestión que en muchos casos se asientan sobre complicados sistemas informáticos y se acomodan a las más modernas normas de calidad conforme a la que han de ser evaluadas o, en su defecto, recomendada su implantación.

Interesa, pues, tener muy claro que las organizaciones que gestionan fondos públicos, si bien en los últimos tiempos tienden a constituirse en unidades de acción especializadas, con personalidad jurídica propia y capacidad de actuar ágilmente, lo cierto es que todas ellas están sometidas a un fuerte encorsetamiento legal y vienen obligadas a justificar la aplicación a su finalidad de los fondos que gastan, lo cual les exige la incorporación de mecanismos de control interno adicionales que ciertamente no son aplicables al sector privado y que sin embargo son fundamentales a la hora de desarrollar, por un lado, programas de trabajo que sirvan de modelo para su aplicación por todos los órganos implicados en el control, sobre todo de actuaciones cofinanciadas, y por otra, informes que adopten soluciones idénticas ante problemas idénticos y que otorguen el mismo riesgo a debilidades cuya raíz es coincidente.

Cada vez es más evidente la imposibilidad de que los órganos de control revisen el cien por cien del gasto gestionado, además esta posición resulta claramente ineficaz por cuanto supone duplicar estructuras. Por lo tanto:

- a) Con carácter general, es necesario incidir de forma más contundente sobre la organización de los sistemas, resultando imprescindible que los órganos de control desarrollen su propia metodología de trabajo en este ámbito
- b) Particularmente, en el caso de actuaciones ejecutadas bajo una forma de gestión descentralizada, es necesario modificar las prioridades de control, dando mayor importancia al riesgo de incumplimiento que a la detección de incumplimientos puntuales
- c) El control directo sobre el gasto debe recaer fundamentalmente sobre los órganos de control más cercanos al órgano que lo ha gestionado.

Ahora bien, la apuesta decidida por el reforzamiento de los controles sobre sistemas y procedimientos no excluye la atención que igualmente ha de prestarse, desde el punto de vista de la coordinación, a los controles de regularidad y sobre beneficiarios de ayudas y subvenciones, entrando en este ámbito de lleno en la necesaria homogeneización de los sistemas de selección de muestras.

En primer lugar considero necesario aportar los conceptos de control de regularidad y sobre beneficiarios de ayudas y subvenciones que voy a manejar, entendiéndolo que ello es necesario debido a la gran multiplicidad de definiciones que se manejan en relación con ambos tipos de auditoria y que sin duda pueden conducir a error. Entiendo por control de regularidad el encaminado a formular una opinión sobre los estados financieros de una entidad, sobre la base de los resultados alcanzados en la evaluación de sus mecanismos de control interno, así como en la revisión de una muestra representativa de sus transacciones. Por su parte, el control sobre subvenciones es aquél dirigido a comprobar la adecuada aplicación a su finalidad de los fondos percibidos por parte del beneficiario de las mismas, no sólo a través de la revisión del cumplimiento de la legalidad que sirvió de base para su concesión y pago, sino mediante la obtención de evidencias más allá del propio expediente en poder del órgano gestor.

Entendidos ambos conceptos de acuerdo con las definiciones anteriores, lo importante es convencerse de que dado el





nivel de recursos que gestionan las Administraciones Públicas y el volumen de transacciones que generan, se hace necesario dotar de mayor rigurosidad a los sistemas de selección de muestras. Este aspecto, fundamental en cualquier caso, si cabe adquiere mayor relevancia aún si tenemos en cuenta que lo deseable es que el trabajo de auditoría que realice un órgano de control ofrezca suficientes garantías para cualquiera otro que haya de revisarlo y asumir sus conclusiones y recomendaciones.

De este modo, parámetros tan familiares para los auditores como el nivel de confianza y la materialidad que, además de su sentido estadístico, tienen su traducción en la evaluación de los sistemas y en la determinación de la cifra de error que ciertamente puede considerarse admisible, han de ser utilizados de forma homogénea por todos los órganos de control que intervienen en el sistema. Además, en relación con lo anterior también es necesario tipificar, hasta donde sea posible, los errores e irregularidades atendiendo a su origen, determinando las consecuencias que cada uno de ellos lleva aparejado de cara a la aplicación de los fondos que sirvieron de base a su financiación. En cualquier caso, no debe perderse de vista la importancia de que las verificaciones a realizar no sólo tiendan al análisis documental sino al cumplimiento de objetivos y a la razonabilidad de los costes.

En conclusión, del análisis de los párrafos anteriores, lo que se deduce es la necesidad de que:

a) El órgano de control más cercano al que gestiona el gasto y materializa las actua-

ciones lleve a cabo los controles de regularidad (financiero y de cumplimiento) de acuerdo con lo previsto en su plan de auditorías. Dicho documento, como ya se ha puesto de manifiesto, debe configurarse a partir de la información contenida en un sistema específicamente diseñado a tal efecto

- b) Los órganos de control que se sitúan en niveles institucionales diferentes:
- Tengan capacidad para evaluar el trabajo de control realizado por el órgano de control directamente implicado, a partir de la información que éste le proporciona en relación con los resultados obtenidos
 - Aborden el desarrollo de metodologías de control específicamente adaptadas al Sector Público, aportando programas de trabajo que aseguren actuaciones homogéneas
 - Evalúen, si lo estiman conveniente, los sistemas de gestión a fin de decidir sobre el otorgamiento o retirada de su confianza

5. LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO COMO ÓRGANO DE COORDINACIÓN

Si bien es cierto que no existe una definición de lo que deba entenderse por



“auditoria única”, una aproximación a los conceptos que se vienen manejando nos permite vislumbrar un marco de control provisto de principios y normas comunes, en el que cada nivel cuenta con unos objetivos específicos que tengan en cuenta el trabajo de los demás, posibilitando a todos los componentes del sistema utilizar los resultados de los otros y basarse en ellos.

Sin duda imaginarse un sistema así es mucho más fácil que ponerlo en práctica por lo que supone de compromiso de todas las instituciones implicadas, además de cambios de legislación y prácticas de trabajo. Sin embargo, sin necesidad de aspirar de inmediato a un modelo ideal, seguramente utópico, algunos pasos en esta dirección ya se han dado y otros muchos se pueden dar. En este sentido, el Dictamen 2/2004 del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, evacuado a solicitud del Parlamento Europeo, puede servir de documento orientativo para encontrar las pautas por donde podemos discurrir.

En todo caso, cualquiera que sea el modelo, o incluso la falta de modelo teórico, el ámbito objetivo y subjetivo del control financiero en el sector público, entendido en sentido amplio, presenta una realidad de distribución competencial territorial tan compleja que la búsqueda de la exigible eficacia y eficiencia de la actividad de control, requiere ineludiblemente avanzar en un proceso de normalización que fije unos estándares básicos comunes para todas y cada una de las fases de los trabajos, empezando por la planificación y terminando por los resultados y sus consecuencias. Ello no será posible si no se hace de manera consensuada y bajo la coordinación de un órgano que igualmente deberá ser aceptado por todas las instituciones con competencias en materia de control interno en el ámbito estatal. Y ¿cuál ha de ser este órgano de coordinación? Sin duda, la Intervención General de la Administración del Estado.

Por una parte, la IGAE ya tiene el mandato legal de promover mecanismos de coordinación y colaboración con los equivalentes órganos autonómicos de control y con los de las entidades que integran la Administración local, en los términos que fija la disposición adicional, primera de la Ley General Presupuestaria. Por otra parte, en lo que

se refiere al control financiero de ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con fondos comunitarios, el artículo 45 de la Ley General de Subvenciones la designa como “*órgano competente para establecer, de acuerdo con la normativa comunitaria y nacional vigente, la necesaria coordinación de controles ... con los órganos correspondientes de la Comisión Europea, de los entes territoriales y de la Administración General del Estado*”. La disposición adicional segunda de esta misma Ley, si bien con ámbito muy limitado, concreta esta coordinación en la elaboración del Plan anual de control del FEOGA-Garantía y, con otro alcance, la coordinación del Plan de control de fondos estructurales y de cohesión.

Frecuentemente se habla indistintamente de colaboración y coordinación como si fuesen términos equivalentes, y probablemente se hace así porque difícilmente se puede coordinar si no es mediante la implicación directa de todos los sujetos afectados.

La colaboración entre instituciones debería figurar como la primera obligación de todas ellas. El servicio público implica la puesta a disposición de todos los medios y conocimientos de la manera más eficiente posible para la consecución del mismo fin. En este sentido se puede afirmar que la colaboración entre la IGAE y las I.I.G.G. de las Comunidades Autónomas se ha establecido casi siempre sin reservas y con resultados muy notables, especialmente en el campo de la Contabilidad.

Efectivamente, superados los primeros momentos, que podríamos llamar de adaptación por ambas partes al nuevo esquema competencial emanado de la Constitución, y desde luego mucho antes de la existencia de las Leyes citadas, la actividad de coordinación y colaboración ha encontrado cauces operativos que se han concretado en infinidad de reuniones conjuntas y en la participación formal en grupos de trabajo con el objetivo de resolver de manera homogénea los problemas de funcionamiento más inmediatos, en unos casos, o con el objetivo más trascendente de elaborar documentos que sirvan de guía o sean de aplicación directa, en otros.

Asumiendo con naturalidad que la IGAE se encuentra en la posición institucio-





nal más adecuada para ser el órgano de coordinación entre los distintos órganos fiscalizadores territoriales y entre éstos y los de la Comisión, ahora puede ser el momento de avanzar cualitativamente en el desarrollo de trabajos que se plasmen en documentos elaborados por grupos de trabajo integrados por representantes de todas las organizaciones afectadas y que, en mi opinión, debían dar como resultado:

- La revisión y actualización de numerosos conceptos con implicación en el ámbito del control, cuya definición y contenido no se adaptan a las estructuras administrativas y de gestión existentes en nuestros días.
- El diseño de sistemas de información que obedezcan a las necesidades de control y que vayan más allá de la propia contabilidad presupuestaria, al menos entendida en los términos actuales. En cualquier caso, dichos sistemas deberían adaptarse a los nuevos modelos de gestión y plantearse en términos dinámicos o, lo que es lo mismo, en constante evolución.
- La formación continua del capital humano e intelectual dedicado a las tareas de fiscalización. Es necesario superar el control eminentemente documental y de legalidad para entrar de lleno en análisis de sistemas y procedimientos, aplicaciones informáticas, eficacia y eficiencia.
- El desarrollo de sistemas metodológicos aceptados por todos y que respondan a las nuevas necesidades del control. En este sentido, sería deseable que a corto plazo se dispusiera de:
 - programas de trabajo aplicables al control de organizaciones específicamente adaptados al sector público
 - directrices claramente enfocadas al análisis de transacciones por muestreo
 - guías de análisis de los resultados obtenidos en los controles y determinación de las consecuencias que de los mismos han de derivarse
 - modelos de evaluación de riesgos

6. LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO

No quisiera terminar esta reflexión sin hacer una breve mención a los Órganos de Control Externo, pieza clave en el engranaje de la coordinación. Para ello me remito a sus propios documentos que reflejan con exactitud las funciones que control externo y control interno deberían realizar y la posición que cada uno debería ocupar.

En primer lugar, el artículo 3.3 de la Declaración de Lima de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) establece que “corresponde a la entidad fiscalizadora superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno”.

En este mismo sentido se manifiesta la norma 3.0.3c) de las Normas de Auditoría del INTOSAI que establece que “el auditor debe examinar y valorar el grado de fiabilidad del control interno”.

Asimismo la norma 3.3.1 señala que “El auditor, para determinar la extensión y alcance de la fiscalización, deberá examinar y valorar el grado de fiabilidad del control interno”.

Una vez que se haya evaluado el sistema de control interno, el citado artículo 3.3 de la Declaración nos da la clave de cómo deben articularse las relaciones entre el control externo y el interno: “Asegurada la eficacia del control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la entidad fiscalizadora superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la entidad fiscalizadora superior a un control total”.

Por consiguiente y como colofón sólo reflexionar sobre la necesidad de superar la evidente separación, en cuanto a actuaciones absolutamente independientes, entre órganos de control interno y externo existente en la actualidad, aludiendo a lo expresado en las normas anteriormente reproducidas y poniendo de relieve la importancia y, sin duda valor añadido, que la coordinación entre ambos supondría de cara a la validez final de los trabajos realizados por unos y otros.

