

DEL INFORME SOBRE AUDITORÍA DEL  
**SECTOR PÚBLICO  
EN ESPAÑA**



Ferrán Rodríguez  
Presidente del Instituto de Censores  
Jurados de Cuentas de España

Barcelona  
19 de abril de 2018

## Introducción: principales conclusiones del estudio presentado en julio de 2017 sobre las AAPP europeas

- España en la UE: somos uno de los países con peor control de las finanzas de las entidades locales
- Economías teóricamente menos relevantes que la española, como la Griega o la Portuguesa, han avanzado notablemente y nos superan
- La enorme heterogeneidad de normas contables y de auditoría a nivel UE imposibilitan el control efectivo, la comparabilidad y la transparencia
- Los auditores de organismos públicos y de firmas privadas juegan un papel fundamental en la transparencia de las Administraciones Públicas europeas



## Introducción: principales conclusiones del estudio presentado en julio de 2017 sobre las AAPP europeas

- La auditoría anual es, con diferentes modalidades, una práctica habitual en la mayoría de las grandes ciudades europeas
- España es una de las excepciones negativas

Ciudad	Nº Habitantes	Informe financiero en la web	El informe incluye informe de auditoría	Tipo de Auditoría
Londres	8.308.369	Sí	Sí	Auditoría financiera y de gestión
Berlín	3.387.828	Sí (contabilidad de caja)	Informe del Órgano de Control Externo	Auditoría de legalidad y de gestión
Madrid	3.228.319	Sí	No	
Roma	2.553.873	Sí	Sí	Auditoría financiera y presupuestaria
París	2.181.374	Sí	No (en proceso de cambio), último informe en 2015	
Bucarest	1.927.448	Sí	No	
Viena	1.598.626	Sí	Sí	Auditoría financiera
Hamburgo	1.734.830	Sí	Sí	Auditoría de legalidad, financiera y de gestión
Budapest	1.695.814	Sí	No	
Varsovia	1.716.855	Sí	Sí (a solicitud)	
Barcelona (**)	1.621.537	Sí	Sí	Auditoría financiera
Múnich	1.249.176	Sí	Sí (Informe especial, disponible 2012)	Auditoría de legalidad, financiera y de gestión
Milán	1.299.439	Sí	Sí	Auditoría financiera y presupuestaria
Praga	1.246.780	Sí	Sí	Auditoría financiera
Sofía	1.138.950	Sí	Sí	Auditoría financiera y legal
Bruselas	999.899	Sí	No	
Birmingham	992.400	Sí	Sí	Auditoría financiera y de gestión
Colonia	969.709	Sí	Sí (Informe especial, disponible 2013)	Auditoría de legalidad y financiera
Nápoles	995.171	Sí	Sí	Auditoría financiera y presupuestaria
Estocolmo	761.721	Sí	Sí	Auditoría financiera y de gestión
Turín	902.255	Sí	Sí	Auditoría financiera y presupuestaria
Marsella	850.726	Sí	No (en proceso de cambio)	
Ámsterdam	810.909	Sí	Sí	Auditoría financiera y de gestión
Zagreb	790.017	Sí	Sí	Auditoría financiera y presupuestaria
Valencia (**)	759.131	Sí	No (último año auditado 2013)	

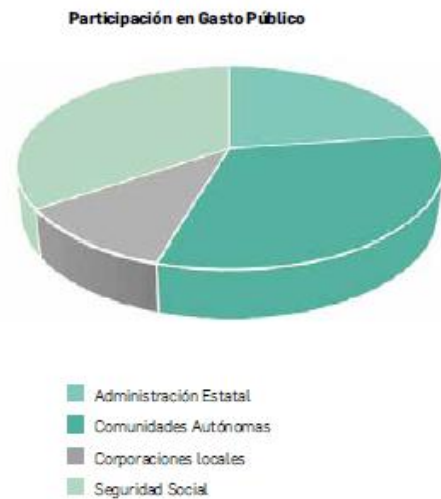
(\*) Informe parcial relativo a algunas áreas  
(\*\*) Se realiza, no en cumplimiento de normativa pública, sino como consecuencia de la normativa de los mercados de valores por la emisión de bonos cotizados.  
(\*\*) La última auditoría efectuada por el Órgano de Control Externo Regional es de 2013.

- Estudio pionero: nunca antes se había hecho en España
- Caracterizado por su complejidad y la ausencia de fuentes fiables
- Objetivos principales:
  - Entender la forma en que las administraciones públicas españolas rinden y verifican sus cuentas
  - Poner en valor la importancia de la transparencia en el sector público, que debería ser, como mínimo, similar a la exigida al sector privado



## Conclusiones generales sobre las AAPP españolas

- La heterogeneidad normativa europea se repite en España entre las tres administraciones (Estatal, Autonómica y Local) y dentro de ellas: problemas para comparar y para ser eficientes
- El control externo de cuentas es aceptable a nivel estatal, peor a nivel autonómico y deficiente a nivel local
- La responsabilidad de la supervisión recae en diferentes órganos estatales y autonómicos: el alcance y las formas del control financiero es variado y, a menudo, incompleto
- Según numerosos informes de los supervisores públicos, una parte significativa de la información financiera publicada no tiene la fiabilidad necesaria
- Los portales de transparencia son un paso importante, pero presentan todavía insuficientes niveles de información y son de difícil manejo



## Conclusiones generales sobre las AAPP españolas

- Uno de los elementos clave y, a menudo, difícil de entender, son los 3 tipos de auditoría que se pueden efectuar:
  - De legalidad o cumplimiento: verifica que se cumplen las disposiciones legales que regulan la gestión económico-financiera de la entidad, actividad o programa fiscalizados
  - De cuentas o financiera o de regularidad: emite una opinión sobre la fiabilidad de los estados financieros
  - Operativa o de gestión: proporciona una valoración de la racionalidad económico-financiera y del sometimiento a los principios de buena gestión

Los tipos de opinión, conforme la ISSAI-ES 1700:

Formación de la opinión y emisión del Informe de auditoría sobre los estados financieros \*

- Opinión no modificada (o favorable) cuando concluya que los estados financieros han sido preparados, en todos los aspectos materiales, de conformidad con el marco de información financiera aplicable.
- Opinión modificada si el auditor concluye que, en base a la evidencia obtenida, los estados financieros presentan, en su conjunto incorrecciones materiales, o bien cuando no ha podido obtener dicha evidencia por múltiples motivos. A su vez hay tres tipos de opinión modificada, según la ISSAI 1705: Opinión con reservas (positiva con problemas), Opinión adversa (o sea negativa) y Opinión denegada (o abstención de opinión por graves problemas que han impedido realizar adecuadamente la labor de auditoría)

ISSAI: Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)

**Sólo se puede hablar de autentica transparencia cuando las Administraciones llevan a cabo las tres**

**A toda AAPP de cierta dimensión se le deberían de exigir, al menos, las 2 primeras**

## Conclusiones sobre el control financiero en el Sector público estatal

- La Cuenta General del Estado (CGE), el sector público empresarial y el sector público fundacional presentan unos buenos niveles de auditoría externa de cuentas: en torno al 90% de sus entidades están fiscalizadas
- Otro dato positivo: el 91% de las entidades de la CGE están sometidas a auditoría de legalidad

¶Tabla I.3. Resumen de los Niveles de Auditoría Alcanzados. Sector Estatal

% Entidades que realizan esta tipología de auditoría	Nivel de auditoría financiera o de imagen fiel	Nivel de auditoría de cumplimiento o legalidad	Auditoría realizada por:
Cuenta General del Estado 2014	91,4%	91,4%	Tribunal de Cuentas
Sector público empresarial estatal (cuentas individuales y consolidadas)	90,4%	(sin datos)	IGAE y empresas privadas de auditoría
Sector público fundacional estatal	87,5%	(sin datos)	IGAE y empresas privadas de auditoría
% Gasto auditado (sin información) <sup>3</sup>	—	—	—

## Conclusiones sobre el control financiero en el Sector público estatal

- Son necesarias mejoras:
  - En el cumplimiento de plazos (60% de los organismos autónomos rinden cuentas fuera de plazo)
  - En la gestión del sector empresarial: entidades tan importantes como ADIF, CDTI, varias Administraciones Portuarias (Málaga, Alicante, Las Palmas, Santander, Gijón) y de varias Zonas Francas (Vigo, Cádiz, Gran Canaria) presentan informes con salvedades
  - En la recopilación de información: resulta imposible conocer el % del gasto auditado

Tabla I.5. Opinión en los Informes de Auditoría de las Cuentas Anuales Individuales.  
Sector Público Empresarial Estatal

Opinión	Entidades		Cifra negocios		Activo		Plantilla media	
	Nº	%	M€	%	M€	%	M€	%
Favorable	155	87%	25.039	98%	246.803	77%	127.182	89%
Con salvedades	23	13%	986	4%	73.210	23%	15.799	11%
Total auditado	178	100%	26.085	100%	320.013	100%	142.981	100%
Porcentaje de actuación de IGAE	13%		4%		23%		11%	

Fuente: Memoria de actividades 2015 IGAE.



## Conclusiones sobre el control financiero en el Sector público autonómico

- La heterogeneidad de la información disponible, la disparidad entre legislaciones, las diferentes estructuras de los informes presentados y los plazos para la aprobación de los informes afectan negativamente a la transparencia y dificultan la comparabilidad
- Ejemplo llamativo de estos problemas: las Comunidades Autónomas (CCAA) no siguen el mismo Plan contable, lo que lleva a diferentes criterios de valoración de activos y pasivos (coexiste el Plan de 2010 con el anterior)
- Más de la mitad de las CCAA no auditan sus cuentas. Casi todas realizan auditorías de cumplimiento
- Las CCAA con órgano de control externo (OCEX) alcanzan niveles de implantación de auditorías de cuentas más elevados que las CCAA donde actúa el Tribunal de Cuentas
- La actividad de empresas privadas de auditoría es bastante limitada, y se circunscribe a trabajos que, en el marco del control financiero, contratan las respectivas Intervenciones Generales, o al ámbito de las sociedades públicas que deben auditarse de acuerdo con la legislación mercantil
- El Ranking elaborado (diapositiva siguiente) refleja la disparidad de situaciones y criterios

## Conclusiones sobre el control financiero en el Sector público autonómico

### Ranking de la Auditoría en España (CCAA)

- Hay dos realidades muy distintas: Baleares, Navarra, Aragón, CC Valenciana, País Vasco, Cataluña, Asturias y Galicia presentan niveles aceptables
- El resto de CCAA presentan niveles de control financiero claramente insuficientes

Tabla 2.3.1. Comparación de los rankings obtenidos (Calificación cuantitativa)

CALIFICACIÓN CUANTITATIVA				
NIVEL DE AUDITORÍA FINANCIERA O DE IMAGEN FIEL				
	% GASTO/ACTIVIDAD AUDITADOS	FACTOR PONDERACION	% GASTO/ACTIVIDAD AUDITADO PONDERADO	POSICION RANKING
 BALEARES	100%	1	100%	1
 NAVARRA	100% (*)	1	100%	2
 COM. VAL.	98,4%	1	98,4%	3
 ARAGON	99,55%	0,9	89,59	4
 PAIS VASCO	94%	0,95	89,3%	5
 CATALUÑA	98,09%	0,9	88,3%	6
 ASTURIAS	97,5%	0,9	87,75	7
 GALICIA	70% (**)	0,9	63%	8
 ANDALUCIA	11,63%	0,9	10,47%	9
 MURCIA	7,7%	0,9	6,93%	10
 LA RIOJA	6%	0,9	5,4%	11
 CANTABRIA	5%	0,9	4,5%	12
 CASTILLA LA MANCHA	4,06%	0,9	3,65%	13
 CANARIAS	3,6%	0,9	3,24%	14
 EXTREMADURA	3,5%	0,9	3,15%	15
 CASTILLA LA LEYON	2,22%	0,9	1,99%	16
 MADRID	n/d	n/a	(**)	

n/d: No disponible n/a: no resulta aplicable

(\*) En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, los porcentajes de gasto auditado no incluyen el sector fundacional y empresarial.

## Conclusiones sobre el control financiero en el Sector público autonómico

### Ranking de la Auditoría en España (CCAA)

- Un nivel de auditoría determinado no implica automáticamente un nivel similar de transparencia, ante la existencia de informes con opiniones con salvedades u otros problemas
- Pero una mala posición en el ranking sí implica menores posibilidades de análisis, de detección de situaciones problemáticas y por tanto, de adopción de medidas correctoras, lo que suele implicar mayores problemas de ineficacia o ineficiencia

Tabla 2.3.1. Comparación de los rankings obtenidos (Calificación cuantitativa)

CALIFICACIÓN CUANTITATIVA				
NIVEL DE AUDITORÍA FINANCIERA O DE IMAGEN FIEL				
	% GASTO/ACTIVIDAD AUDITADOS	FACTOR PONDERACION	% GASTO/ACTIVIDAD AUDITADO PONDERADO	POSICION RANKING
BALEARES	100%	1	100%	1
NAVARRA	100% (*)	1	100%	2
COM. VAL.	98,4%	1	98,4%	3
ARAGON	99,55%	0,9	89,59	4
PAIS VASCO	94%	0,95	89,3%	5
CATALUÑA	98,09%	0,9	88,3%	6
ASTURIAS	97,5%	0,9	87,75	7
GALICIA	70% (**)	0,9	63%	8
ANDALUCÍA	11,63%	0,9	10,47%	9
MURCIA	7,7%	0,9	6,93%	10
LA RIOJA	6%	0,9	5,4%	11
CANTABRIA	5%	0,9	4,5%	12
CASTILLA-LIÉN	4,06%	0,9	3,65%	13
CANARIAS	3,6%	0,9	3,24%	14
EXTREMADURA	3,5%	0,9	3,15%	15
CASTILLA LM	2,22%	0,9	1,99%	16
MADRID	n/d	n/a	(**)	

n/d: No disponible n/a: no resulta aplicable

(\*) En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, los porcentajes de gasto auditado no incluyen el sector fundacional y empresarial.

## Conclusiones sobre el control financiero en el Sector público autonómico

### Ranking de la Auditoría en España (CCAA)

- Tampoco tiene porque haber relación directa entre los niveles de fiscalización financiera y los de percepción de corrupción
- Los casos de corrupción más conocidos afectan casi siempre a situaciones previas de contratación o de asignación de recursos, cuestiones que normalmente no entran en el alcance de los informes ni de la opinión técnica que en los mismos se expresa.

Tabla 2.3.1. Comparación de los rankings obtenidos (Calificación cuantitativa)

CALIFICACIÓN CUANTITATIVA				
NIVEL DE AUDITORÍA FINANCIERA O DE IMAGEN FIEL				
	% GASTO/ACTIVIDAD AUDITADOS	FACTOR PONDERACION	% GASTO/ACTIVIDAD AUDITADO PONDERADO	POSICION RANKING
BALEARES	100%	1	100%	1
NAVARRA	100% (*)	1	100%	2
COM. VAL.	98,4%	1	98,4%	3
ARAGON	99,55%	0,9	89,59	4
PAIS VASCO	94%	0,95	89,3%	5
CATALUÑA	98,09%	0,9	88,3%	6
ASTURIAS	97,5%	0,9	87,75	7
GALICIA	70% (**)	0,9	63%	8
ANDALUCIA	11,63%	0,9	10,47%	9
MURCIA	7,7%	0,9	6,93%	10
LA RIOJA	6%	0,9	5,4%	11
CANTABRIA	5%	0,9	4,5%	12
CASTILLA LIÓN	4,06%	0,9	3,65%	13
CANARIAS	3,6%	0,9	3,24%	14
EXTREMADURA	3,5%	0,9	3,15%	15
CASTILLA LM	2,22%	0,9	1,99%	16
MADRID	n/d	n/a	(**)	

n/d: No disponible n/a: no resulta aplicable

(\*) En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, los porcentajes de gasto auditado no incluyen el sector fundacional y empresarial.

## Conclusiones sobre el control financiero en el Sector público local

- A los problemas de heterogeneidad ya mencionados en las otras dos administraciones, en el ámbito local hay que añadir el elevado número de entidades y las enormes diferencias de tamaños
- El estudio analiza los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes (que suponen más del 58% de su gasto total a nivel nacional), las Diputaciones y los Cabildos o Consejos insulares
- Muchos de los Ayuntamientos requeridos en este estudio no disponen de información o no han querido facilitarla.

Tabla 3.1. Porcentaje del Gasto (Obligaciones Reconocidas Netas) de los Ayuntamientos Españoles por Tramos Poblacionales (Ejercicio 2014)

	Menos de 5.000 habitantes	Entre 5.001 y 20.000 habitantes	Entre 20.001 y 50.000 habitantes	Más de 50.000 habitantes
Porcentaje obligaciones reconocidas netas por tramo/total de obligaciones reconocidas netas	11,8%	16%	14,2%	58,04%

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones de los presupuestos de las entidades locales disponibles en la Oficina Virtual de Coordinación Financiera del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

## Conclusiones sobre el control financiero en el Sector público local

- Primera conclusión relevante: una parte muy significativa de la información sobre las cuentas de la de la administración local no se hace pública de manera sistemática y controlada
- Ejemplo preocupante: existen más de 1.000 entes dependientes de las Administraciones locales, algunas con presupuestos notables, que se encuentran en una especie de limbo financiero: no tienen dependencia asignada a una entidad determinada o ésta es rotatoria, por lo que el control de sus cuentas se complica
- De acuerdo con el estudio, se audita aproximadamente el 9,40% del gasto liquidado del conjunto del gasto de los Ayuntamientos españoles. Es decir, el 90% del gasto de los ayuntamientos españoles carece de control financiero externo
- El porcentaje de gasto liquidado auditado sería sólo del 3,5% si se excluyese al ayuntamiento de Barcelona, que está obligado a auditarse al emitir deuda en mercados financieros secundarios

## Conclusiones sobre el control financiero en el Sector público local

- Los ayuntamientos que aportan un mayor nivel de información financiera son: San Sebastián, Sagunto, Granollers, San Cugat del Vallés, Las Rozas, Tarrasa, Logroño, Valencia y Valladolid, así como Barcelona por el motivo expuesto
- De entre las demás grandes ciudades, Madrid, Bilbao y Sevilla, se encuentran entre las que menos información estructurada hacen pública
- Respecto a las auditorías de cumplimiento, el % de ayuntamientos en España que las llevan a cabo también se estima por debajo del 10%
- El R.D. 424/2017 que regula el régimen jurídico de control interno de las entidades del Sector Público Local debería ayudar a revertir esta situación de ausencia de auditoría en los próximos años
- De acuerdo con los cálculos de la Comisión del Sector Público del ICJCE, el RD 424/2017 debería suponer que más de 2.000 entidades locales queden sujetas por primera vez a auditoría de cuentas y, en menor medida, a auditoría de cumplimiento y operativa

## Conclusiones sobre el control financiero en el Sector público local Cataluña



- La Sindicatura de Cuentas es el órgano encargado de fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público autonómico y local
- Sólo el 17% de los grandes ayuntamientos publica auditoría de cuentas (Barcelona, Tarragona, Cerdanyola del Vallés y Santa Coloma de Gramanet)
- El 18,27% del total de la auditoría pública de Cataluña (Autonomía) es llevado a cabo por firmas privadas
- Dato positivo: la Administración autonómica catalana somete a auditoría financiera el 98% de su gasto

Porcentaje de Entidades y de Gasto sometidos a Auditoría de Cataluña

	Nivel de auditoría financiera o de imagen fiel	Nivel de auditoría de cumplimento o legalidad
% Entidades que realizan esta tipología de auditoría	64,06%	14,06%
% Gasto/actividad auditado	98,09%	84,02%



## Reflexión que hacemos desde el ICJCE: propuestas a desarrollar

- Aproximarse a los niveles de Auditoría de la UE: todas las CCAA y todos los grandes ayuntamientos deben de auditar sus cuentas
- Avanzar hacia una normativa homogénea parece muy difícil, pero acelerar la implementación de un mismo Plan contable público en toda España y trabajar en un cuadro de mandos con datos comparable sí que es posible
- Es necesario promover la creación de Cámaras de cuentas dotadas con suficientes recursos en todas las CCAA
- Hay que establecer por norma la obligación de que todas las entidades de carácter local estén bajo la supervisión constante de una de carácter orgánico superior
- RD 424/2017: sería bueno definir modelos de contratación para colaboración entre interventores y auditores privados y desarrollar planes de formación para ambos
- Como corporación, nos comprometemos a seguir esforzándonos en difundir la importancia de la Auditoría como garante de la transparencia de las Administraciones Públicas

DEL INFORME SOBRE AUDITORÍA DEL  
**SECTOR PÚBLICO  
EN ESPAÑA**



Ferrán Rodríguez  
Presidente del Instituto de Censores  
Jurados de Cuentas de España

Barcelona  
19 de abril de 2018

GRACIAS POR SU ATENCIÓN