

Guía práctica de fiscalización de los OCEX

GPF-OCEX 1810 Auditorías focalizadas inmediatas

Documento elaborado por la Comisión Técnica de los OCEX y
aprobado por la Conferencia de Presidentes de ASOCEX el 26/06/2024.

- 1. Introducción**
 - 2. Por qué realizar una auditoría focalizada inmediata**
 - 3. ¿En qué consiste este método?**
 - 4. Metodología**
 - 5. Estructura del informe**
- Anexo: Ejemplos**

NOTA: Esta guía deberá ser aplicada en el contexto de la normativa de funcionamiento específica que regula la actuación de cada OCEX en particular y de sus competencias.

1. Introducción

Los trabajos recurrentes o quasi-recurrentes de fiscalización y las auditorías “tradicionales” (Cuenta General de la Comunidad Autónoma, de las entidades locales, auditorías financieras y de legalidad del sector público instrumental, auditorías operativas de distintos programas, servicios o políticas, etc.) absorben una elevada proporción de los limitados recursos disponibles en los OCEX. Casi todos estos trabajos entran dentro de la calificación de **informes en formato extenso** de acuerdo con el párrafo 39 de la ISSAI-ES 100.

Por otra parte, la conveniencia de abordar las necesidades de control de nuevas áreas de interés social, la llegada de cantidades importantes de fondos europeos, los nuevos riesgos emergentes, etc., provocan que, dada la limitación de recursos señalada, los órganos de control externo estén obligados a adoptar un enfoque complementario, novedoso, a las auditorías de regularidad y operativas tradicionales, que están recogidas en otras GPF-OCEX.

Un objetivo deseable de todos los órganos de control externo es mejorar la pertinencia y la oportunidad de nuestros informes, de tal forma que garanticemos un impacto positivo de nuestra labor como órgano de control externo. Este escenario puede requerir de nuevas soluciones, un nuevo estilo de auditoría cuando las auditorías financieras, de cumplimiento y operativas tradicionales a posteriori y con plazos más amplios pueden tener **dificultades para responder con la suficiente rapidez o inmediatez** a problemas nuevos o emergentes. Serían **informes en formato breve, más concisos y reducidos**, de acuerdo con el párrafo 39 de la ISSAI-ES 100.

La experiencia en otros órganos de control externo (la *Cour des Comptes*¹ de Francia o el *Algemene Rekenkamer* de los Países Bajos²), que llevan a cabo auditorías **flash** (inmediatas) o auditorías **focus** (focalizadas), puede resultar útil para que los OCEX incorporen trabajos de auditoría más precisos y oportunos en el tiempo.

Podemos ver, con los ejemplos del Anexo, que las finalidades, contenido, etc., de este tipo de informes **es diverso** entre las distintas instituciones que los emiten, pero **tienen en común la necesidad de realizar auditorías con alcances limitados muy focalizados, sobre temas de actualidad y de interés público, y en un plazo de tiempo bastante más reducido que los informes o trabajos habituales**.

¹ <https://www.ccomptes.fr/fr>

² <https://english.rekenkamer.nl/about-the-netherlands-court-of-audit/what-we-do/innovation-in-audit/focus-investigations>

2. Por qué realizar una auditoría focalizada inmediata

Este tipo de auditoría permitirá aumentar nuestra adaptabilidad, realizar auditorías o investigaciones con un plazo de entrega más corto, responder a problemas actuales o emergentes, y, en su caso, emitir conclusiones y recomendaciones muy cercanas en el tiempo al asunto analizado, de manera que proporcionemos un informe útil a la ciudadanía y a las instituciones para el debate público.

El concepto de “auditoría focalizada inmediata” podrá ser aplicado a cualquier tipo de auditoría siempre que así se especifique en los programas anuales de actuación y/o en la respectiva memoria de planificación o directriz técnica.

3. ¿En qué consiste este método?

Este tipo de auditorías focalizadas inmediatas reúne las siguientes características:

Tema de interés actual:

La auditoría focalizada inmediata analizará **temas relevantes y de actualidad**.

Un ejemplo podría ser: ¿Incluye la convocatoria de las ayudas los hitos y objetivos de forma clara, tal como requiere el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia-MRR?

Centrada:

La auditoría focalizada inmediata tendrá un **alcance (ámbito objetivo, subjetivo y temporal) muy bien definido y un enfoque claro**.

Esto se refleja en la pregunta de investigación, que puede ser como la del ejemplo anterior.

Rápida:

Para ser de actualidad, la auditoría focalizada inmediata se debe llevar a cabo con relativa **rapidez**.

Se recomienda que desde el envío del DIA hasta la publicación del informe no transcurran más de **seis meses**.³

Fáctica:

Ejercemos nuestra función y responsabilidad para sacar a la luz los hechos de materias de actualidad.

Según el objetivo del trabajo, en unos casos concluiremos basados en sólida evidencia de auditoría y en otros informaremos solo de los hechos (puestos en contexto).

Concisa y descriptiva:

La auditoría focalizada inmediata culmina en un informe **conciso, descriptivo y claro**, acorde con su objetivo muy concreto y delimitado.

4. Metodología

Dado el alcance focalizado y la duración reducida de la auditoría, la metodología se adaptará a las características y entorno del área o materia analizada. Algunos aspectos a considerar y procedimientos especialmente adaptados a la realización de estas auditorías pueden ser los siguientes:

³ Por ejemplo, el Consello de Contas de Galicia anunció el 17/07/2023 la modificación de su Plan de Trabajo para el ejercicio 2023, para la inclusión de una “auditoría «exprés» con una **duración máxima de 16 semanas**, para abordar la situación creada por la invasión de Ucrania y la respuesta a la crisis por parte de la Administración local de Galicia, en lo tocante a la atención a las personas refugiadas”.

- a) El objeto, alcance y el periodo de auditoría deben quedar claramente determinados, señalando que no se trata de un informe de auditoría de seguridad razonable y por tanto no se emite una opinión. También debe señalarse si la iniciativa fiscalizadora a partido del OCEX o de su Parlamento.
- b) Estudio preliminar de la viabilidad de la auditoría, para asegurar que el alcance y los objetivos se pueden alcanzar en el tiempo previsto, y que la planificación con personas y plazos, tanto del equipo de auditoría como de los responsables de la gestión y control del área auditada es realista.
- c) Es fundamental contar con la adecuada colaboración de los gestores. Determinar en el Documento de Inicio de la Auditoría los organismos y personas responsables cuya colaboración será imprescindible, y evaluar en la entrevista inicial la viabilidad de alcanzar los objetivos de la auditoría en el plazo planificado.
- d) Consensuar con las personas responsables los cuestionarios breves y concisos a contestar por los mismos y la información a remitir.
- e) Recogida de las pruebas documentales en los plazos determinados, que con carácter general serán los mínimos legalmente previstos.
- f) Realización de entrevistas y reuniones.
- g) Análisis de los datos elaborados por los responsables. Debe quedar claro en el informe si los datos han sido verificados o no por el OCEX.
- h) Explotación de los datos y revisión de una muestra de expedientes, en su caso.
- i) Contraste con estudios y personas especializadas, en su caso.
- j) Reunión para discutir el borrador de informe con la dirección, previa a las alegaciones.
- k) Reducción de la fase de alegaciones al mínimo legalmente previsto.
- l) Emisión del informe.

4. Estructura de informe

Dada la diversidad de trabajos de este tipo que se pueden realizar, no es posible proponer un modelo de estructura de informe. No obstante, aunque dependerá de las circunstancias, objetivo y alcance de cada trabajo, una posible estructura del informe podría ser:

Resumen

1. Introducción
2. Objetivos, alcance del trabajo y metodología
3. Conclusiones/Hechos observados
4. Responsabilidades de los gestores
5. Responsabilidad del OCEX
6. Recomendaciones (apartado opcional)
7. Apéndices
8. Anexo: Alegaciones e informe sobre las alegaciones

Será aplicable a este tipo de trabajo el apartado 19 de la ISSAI-ES 100, que es aplicable a las fiscalizaciones de todo tipo y “**el nivel de seguridad que puede proporcionarse al destinatario del informe de fiscalización debe comunicarse de forma transparente**”. Esto quiere decir que debe dejarse muy claro en el informe cuáles han sido los objetivos, alcance y metodología del trabajo, en todo caso debe dejar claro que no se trata de un trabajo de seguridad razonable.

Anexo: Ejemplos

Esta metodología es novedosa, y los ejemplos son, en su mayoría, de órganos de control internacionales que han avanzado en estas cuestiones:

Focus audits at the Netherlands Court of Audit:

[Focus audits at the Netherlands Court of Audit | About the Netherlands Court of Audit | Netherlands Court of Audit \(rekenkamer.nl\)](https://english.rekenkamer.nl/about-the-netherlands-court-of-audit)

¿Por qué utilizamos este método?

Este tipo de auditoría nos permite aumentar nuestra adaptabilidad, realizar investigaciones en un plazo más corto (14 semanas), responder a problemas actuales o emergentes y proporcionar datos al debate público. Sin la inclusión de conclusiones y/o recomendaciones, nuestras *focus audits* permiten a los lectores formar su propia opinión basada en hechos señalados en nuestro informe.

Es un método para compartir ideas más rápidamente por medio de un informe breve, fáctico y legible con una definición clara del problema y **sin opiniones ni recomendaciones**. Al observar el panorama general, una investigación centrada **lleva menos tiempo** que las auditorías habituales del Tribunal.

Analiza un evento actual, comenzando con una pregunta estrictamente definida y llevada a cabo durante un período de tiempo relativamente corto. No se hacen recomendaciones.

Focus on the Dutch contribution to the reconstruction of Sint Maarten:

<https://english.rekenkamer.nl/about-the-netherlands-court-of-audit/publications/reports/2018/12/13/focus-on-the-netherlands%20contribution-to-the-reconstruction-of-sint-maarten>

En el *Appendix 1 Methods* se indica: “¿Qué es una *focus audit*? Una auditoría focalizada es un nuevo tipo de auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos que difiere de las auditorías estándar en que tiene un plazo de entrega mucho más corto (alrededor de 14 semanas), se centra en un tema de actualidad y parte de una pregunta precisa y claramente definida. Una auditoría focalizada debe conducir a una publicación clara y concisa que no contenga ninguna recomendación.”

Audit flash relatif au programme Scribe:

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-programme-scribe>

En este informe publicado en julio de 2022 se señala: “A diferencia de otras publicaciones de la Cour des Comptes, esta no da lugar a un informe exhaustivo sobre un organismo o una política pública, sino que **permite elaborar en un plazo ajustado un estado de situación fáctico de un aspecto público bien definido**. La investigación fue llevada a cabo **de manera acelerada** por la Sala Cuarta y la duración de las alegaciones se redujo a dos semanas. **El trabajo se realizó sobre la base de entrevistas** con los servicios del Ministerio del Interior y la empresa Capgemini. **Se basó en los documentos y las respuestas a los cuestionarios** enviados por las dependencias pertinentes del Ministerio y el contratista.”

Les mesures spécifiques de soutien au cinéma prises lors de la crise sanitaire:

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/56991>

El alcance de esta auditoría *flash* se describe así en el informe: “Esta auditoría se centra principalmente en el apoyo específico prestado al sector cinematográfico, y el análisis se ha centrado incidentalmente en otros sectores que entran en el ámbito de competencias del Centre National du Cinéma et de l'Image Animé (CNC), como la producción audiovisual.

Con el fin de informar a las autoridades gubernamentales y al Parlamento, la investigación de esta auditoría **se llevó a cabo en poco tiempo** y la duración de las alegaciones se redujo a dos semanas. El análisis abarca principalmente el período comprendido entre marzo de 2020 y abril de 2021, sin ignorar las medidas gubernamentales anunciadas en mayo de 2021. **Su objetivo es identificar todas las ayudas específicas asignadas al sector, entendiéndose que es demasiado pronto para realizar una evaluación global de su impacto.**

Se enviaron **breves cuestionarios** a los departamentos del Ministerio de Cultura, el CNC y el Instituto de Financiamiento de las Industrias Cinematográficas y Culturales (IFCIC) y se realizaron **entrevistas** con los jefes de estas administraciones y organismos. Cabe destacar la disponibilidad y capacidad de respuesta de los servicios del Ministerio de Cultura, el CNC y el IFCIC durante este control.”

Tracer les contacts des personnes contaminées par la covid 19:

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/tracer-les-contacts-des-personnes-contaminees-par-la-covid-19>

El informe señala que “A diferencia de otras publicaciones de la Cour des Comptes, esta no da lugar a un informe exhaustivo sobre un organismo o una política pública, sino que **permite elaborar en un plazo ajustado un estado de situación fáctico de un aspecto público bien definido**. La auditoría fue efectuada por la Sala Sexta de la Cour des Comptes con arreglo a varios procedimientos adicionales:

- **realización de entrevistas y recogida de pruebas documentales** de las administraciones y organismos a los que se notificó la investigación.
- el **análisis de los datos** elaborados por el seguro de enfermedad con respecto a las personas examinadas positivas y sus contactos;
- la **explotación de los datos** de salud pública de Francia y **de estudios publicados** en Francia y Europa con el fin de evaluar el impacto del trazado de contactos sobre las cadenas de contagios.”

Informe sobre la evolución de la deuda de la Generalitat Valenciana

https://www.sindicom.gva.es/public/Attachment/2022/4/Informe_sobre_la_evolucion_de_la_deuda_d_e_la_Generalitat_Valenciana_CAS_firmado.pdf

En el informe se señala que “De acuerdo con la petición realizada por la Comisión de investigación sobre la deuda pública de la Comunitat Valenciana, la Sindicatura ha emitido este **informe especial** con el fin de **proporcionar información de utilidad** sobre los conceptos que integran la deuda y su evolución hasta la actualidad.

...

Nuestro trabajo se ha centrado fundamentalmente en dos ámbitos. En primer lugar, en la **recopilación y análisis de la información pública preexistente** sobre la deuda pública valenciana y, aunque gran parte de los datos **se han obtenido de nuestros informes** de fiscalización, no hemos realizado una fiscalización ex profeso sobre la materia solicitada. En segundo lugar, se ha efectuado **un análisis** de la relación existente entre los problemas de equidad del modelo de financiación autonómica y el elevado nivel de deuda valenciana.”

Análisis N.º 04/2020: Medidas de la UE para abordar el problema de los residuos plásticos

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=55223>

“Enfoque y alcance del análisis

13 No se trata de un informe de auditoría, sino de un análisis basado principalmente en información pública o en material específicamente recogido para este fin. El Tribunal ha llevado a cabo un análisis y no una auditoría porque la estrategia para el plástico de 2018 aún está lejos de llevarse a la práctica, y el marco legislativo actualizado de la UE (nuevas Directivas) contiene plazos límite para su ejecución por parte de los Estados miembros que van más allá de 2021. Por tanto, todavía no es posible evaluar el impacto de estos cambios. No obstante, el presente análisis es oportuno, dado que todavía han de determinarse las futuras prioridades de gasto de la UE, y las reformas de importantes áreas de la formulación de políticas no se han decidido todavía. Además, el análisis del Tribunal contribuirá y complementará la auditoría cooperativa de la EUROSAI sobre los residuos de envases plásticos que comenzó en 2020.”

Informe de fiscalización ¿Han adaptado las Comunidades Autónomas de Cantabria y Extremadura sus planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales a las condiciones actuales de expansión y de desestacionalización de los incendios?

<https://www.tcu.es/repositorio/3bb8ecb5-b136-4e24-ab15-6582062b2ea3/l1516.pdf>

“I.1. INICIATIVA, ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

Considerando el **carácter focalizado y urgente de esta fiscalización**, que motivó su inclusión en el Programa de Fiscalizaciones para 2023 con un plazo de ejecución total de cuatro meses (**características que serían definitivas de las fiscalizaciones denominadas exprés**), se optó por concentrar el análisis en

...

...

Para el cumplimiento de estos objetivos se han utilizado los procedimientos habituales de fiscalización y se ha realizado de conformidad con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013 y sus modificaciones posteriores.

El desarrollo de los trabajos se ha llevado a cabo, por un lado, mediante reuniones mantenidas de forma telemática con los responsables de las Direcciones Generales con competencias en prevención de incendios forestales de las dos CCAA objeto de fiscalización, y, por otro, mediante el análisis de sus respectivos Planes de Prevención, de la información presupuestaria y de la documentación justificativa solicitada en el curso de los trabajos.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe fue remitido el 8 de marzo de 2023 a los responsables de la gestión, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que consideraran convenientes. El tratamiento de las alegaciones recibidas se efectúa en el apartado del Informe establecido al efecto.”

Opinión 02/2023: Acciones de la UE para afrontar la creciente cantidad de residuos peligrosos

https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rw23_02/rw_hazardous_waste_es.pdf

“Enfoque y alcance del análisis

20 **No se trata de un informe de auditoría, sino de un análisis basado principalmente en información pública o en material específicamente recogido para este fin**, como documentos públicos de la Comisión (Dirección General de Medio Ambiente y Eurostat), la Agencia Europea de Medio Ambiente y el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. Utilizamos los informes publicados por el Tribunal de Cuentas Europeo sobre el principio de «quien contamina paga», los residuos eléctricos y electrónicos, y los residuos plásticos. Entrevistamos a miembros del personal de la Comisión y consultamos a expertos en este ámbito (por ejemplo, Europol y partes interesadas de la industria y de la sociedad civil). También visitamos dos instalaciones en Francia especializadas en residuos peligrosos para comprender de forma práctica los diferentes métodos de tratamiento.

21 La publicación de este **análisis** al principio de 2023 brinda al Parlamento Europeo y al Consejo la oportunidad de incluirlo en su debate en curso sobre la actualización de la legislación pertinente, como el Reglamento relativo a los traslados de residuos y la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal. La Comisión también podría tenerlo en cuenta en sus futuras revisiones de la Directiva marco sobre los residuos.”