

Tribunal de Cuentas de Renania-Palatinado

Planificación y desarrollo de las fiscalizaciones en el ámbito de la televisión y radiodifusión

Hans-Peter Rottmann,

Ponencia del 13 de mayo de 2004 con motivo del seminario de EURORAI "La fiscalización de los entes de televisión y radiodifusión por los órganos de control externo"

Índice

1.	¿Por qué planificar las fiscalizaciones del sector de la televisión y radiodifusión?	1
1.1	Planificación interna	1
1.2	Alcance de la fiscalización	1
1.3	Externalización (“outsourcing”)	1
1.4	Duración del proceso de fiscalización	2
1.5	Limitaciones legales a las competencias fiscalizadoras	2
2.	¿Cómo nos preparamos?	3
2.1	Actas de los gremios	3
2.2	Presupuestos y cuentas anuales	3
2.3	Informes del revisor contable, incluyendo cuestionarios	3
2.4	Informes de las revisiones internas	4
2.5	Anuarios/ informes de la KEF	4
2.6	Intercambio de información entre tribunales de cuentas, comité de trabajo	4
3.	¿Cómo llevamos a cabo la planificación?	5
3.1	El emperador	5
3.2	El científico	6
3.3	El fanático del orden	7
3.4	El amante de revolver papeles	7
3.5	El controlador	8
3.6	Resumen	8
4.	¿Qué debe tenerse en cuenta en el desarrollo de fiscalizaciones de entidades de televisión y radiodifusión?	8
4.1	Notificación de la fiscalización	8
4.2	Desarrollo de las visitas de inspección <i>in situ</i>	9
4.3	Entrevista final	9

4.4	Publicación de las conclusiones de la fiscalización	9
4.5	Tratamiento de las conclusiones de la fiscalización	10
4.6	Clausura del proceso de fiscalización	10

1. ¿Por qué planificar las fiscalizaciones del sector de la radiodifusión?

1.1 Planificación interna

Tampoco los tribunales de cuentas pueden trabajar a espaldas de los principios de eficiencia y economía. Por este motivo es necesario planificar la duración de la fiscalización y el empleo de personal propio. Puesto que –al igual que en otros tribunales de cuentas– en nuestro caso las competencias fiscalizadoras en lo que se refiere a obras públicas y el tratamiento electrónico de datos corresponde a otros departamentos, hay que tener en cuenta cómo se utilizan los servicios de estos empleados, llegado el caso.

1.2 Alcance de la fiscalización

Lo lógico es tener presente el tamaño de la entidad que se va a fiscalizar. Así, por ejemplo, la ZDF¹ prevé en su presupuesto de funcionamiento para el año 2004 unos ingresos de 1.800 millones de euros, gastos por valor de 1.900 millones de euros y más de 5.000 empleados. Nadie exigirá que el Tribunal de Cuentas de Renania-Palatinado revise estas operaciones de manera exhaustiva.

1.3 Externalización (“outsourcing”)

Muchas entidades de televisión y radiodifusión han trasladado el ejercicio de actividades en determinados ámbitos a sociedades de capital. El Tribunal de Cuentas no tiene derecho a fiscalizar la gestión económico-financiera de estas sociedades sin una regulación especial. Por tanto, en el marco de la planificación de la fiscalización hay que considerar si la misión de control puede ampliarse a las sociedades filiales.

En este sentido son también interesantes las peticiones realizadas por terceros, como la Unión Europea. La UE, por ejemplo, ha solicitado a las autoridades

¹ La ZDF, acrónimo para *Zweites Deutsches Fernsehen* ("Segunda Televisión Alemana"), es un canal de televisión pública alemana con sede en Maguncia. La rige una agencia sin ánimo de lucro establecida conjuntamente por los estados federales alemanes (*Länder*). La ZDF se financia mediante un canon que se abona a la hora de adquirir un televisor y con la publicidad.

alemanas que expliquen si y, en su caso, de qué modo comprueban la KEF² y/o los tribunales de cuentas si la rentabilidad de la inversión prevista o alcanzada es adecuada en relación con las filiales de producción, o si los márgenes de beneficio de las empresas de producción son comparables independientemente de si la producción se realiza para la sociedad matriz o para terceros.

1.4 Duración del proceso de fiscalización

La experiencia de los últimos años demuestra que los procesos de fiscalización se prolongan en exceso, en especial porque las personas encuestadas se retrasan en responder a las preguntas o porque no presentan todos los documentos requeridos. Gracias a lo que nos ha enseñado la experiencia, acometemos varios temas de la fiscalización al mismo tiempo.

1.5 Limitaciones legales a las competencias fiscalizadoras

La peculiaridad de la fiscalización de entidades de televisión y radiodifusión es la libertad de programación garantizada por la Ley fundamental, que protege todas las actividades relacionadas en esencia con este ámbito. Las observaciones acerca del convenio sobre la emisora de radio y televisión *Südwestrundfunk* (SWR) prevén, a partir de una sentencia del tribunal administrativo de Stuttgart, que los tribunales de cuentas

- realicen una fiscalización exhaustiva solo en ámbitos que no tengan que ver con la programación.
- en el ámbito de personal se partirá de los criterios de selección de las entidades de televisión y radiodifusión y se podrán establecer unas estructuras de costes generales.
- en el ámbito directamente relacionado con la programación, incluyendo las compras e inversiones necesarias, no se admitirán valoraciones propias realizadas por los tribunales de cuentas. No obstante, hay que comprobar

² La Comisión encargada de comprobar las necesidades financieras de los entes de televisión y radiodifusión (KEF en sus siglas en alemán) fue creada el 20 de febrero de 1975 por decisión de los presidentes de los gobiernos regionales. La función de dicha Comisión consistía en verificar las necesidades financieras declaradas por los entes de televisión y radiodifusión y, basándose en esto, hacer recomendaciones a los presidentes de los gobiernos regionales acerca del importe del canon sobre la tenencia de receptores de televisión o radio abonado por los telespectadores y radioyentes.

si se han respetado las directrices presupuestarias de los gremios y si las cuentas se han liquidado debidamente.

En la práctica, estas limitaciones se aplican solo en parte. A la hora de realizar comprobaciones en el ámbito de los costes de personal, el Tribunal de Cuentas no ha aceptado ninguna limitación de sus derechos de investigación. También en el ámbito de la programación descubrimos una y otra vez deficiencias en la ejecución de producciones.

En la planificación de las fiscalizaciones es importante identificar a tiempo los ámbitos más delicados o aquellas conclusiones de la fiscalización que afecten a la programación y debatirlas con la entidad todavía en la fase de las investigaciones *in situ*.

2. ¿Cómo nos preparamos?

En el periodo previo a una fiscalización analizamos todos los documentos ya disponibles, como son:

2.1 Actas de los gremios

Hemos acordado con la ZDF que, tras las reuniones del consejo de administración, nos envíe con regularidad las actas de las reuniones con toda la documentación anexa (propuestas presentadas y otros informes). Lo mismo es aplicable a la información sobre modificaciones en las disposiciones internas de la organización. Gracias a esta documentación, estaremos de algún modo al tanto de los sucesos más recientes dentro de la entidad.

2.2 Presupuestos y balances anuales

Estos documentos se nos envían con regularidad. Resulta oportuno organizar los datos mediante análisis cronológicos con el fin de descubrir cambios en los ingresos y gastos que llaman la atención. La función de una fiscalización es averiguar a continuación las causas de dichos cambios y mostrar las posibilidades de mejora.

2.3 Informes del revisor contable, incluyendo cuestionarios

Desgraciadamente, el valor informativo de estos documentos ha ido disminuyendo cada vez más debido a que la exhaustividad en la elaboración de

la información facilitada sobre las partidas fiscalizadas a menudo deja mucho que desear.

Son muy útiles para la planificación de la fiscalización los informes sobre la regularidad de la gestión de estas entidades. Pero esos informes necesitan un encargo especial separado, que no suele producirse en la mayoría de entidades de televisión y radiodifusión. El Instituto de Revisores de Cuentas ha desarrollado un catálogo de preguntas sobre este tema con 21 grupos de preguntas. Siempre y cuando se responda a todas las preguntas del cuestionario, éste puede revelar deficiencias que se pueden tratar en fiscalizaciones futuras del Tribunal de Cuentas, por ejemplo, en auditorías operativas.

2.4 Informes de las revisiones internas

Anualmente recibimos una relación de las auditorías internas que fueron planificadas y ejecutadas. Solicitamos el envío de aquellos informes interesantes para nuestros fines y los analizamos, al igual que los informes de empresas externas de asesoría. Nos informamos de la existencia de estos últimos, sobre todo, a través de la documentación de los consejos de administración o de artículos de prensa.

2.5 Anuarios/ informes de la KEF

Estos informes proporcionan valiosa información y cifras sobre las entidades de radio y televisión. Así, la KEF compara en su informe decimocuarto los costes y el empleo de personal de diferentes emisiones (emisiones sobre temas económicos, culturales y de actualidad política, consejos a los consumidores y series policíacas) dentro de la ARD³ y la ZDF. En dicho informe se incluyen datos que pueden servir como referencia.

2.6 Intercambio de información entre tribunales de cuentas, comité de trabajo

También son muy importantes el intercambio de información entre las instituciones fiscalizadoras y la organización común de cursos de

³ La *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland* (ARD), Asociación de Compañías Radiodifusoras Públicas de la República Federal de Alemania, es un consorcio de 10 compañías radiodifusoras públicas independientes (dependiente de cada estado federado o grupo de estados federados) y la Corporación Federal de Radiodifusión *Deutsche Welle*.

Un ejemplo de fiscalización general es una en la que la presentación de los gastos de personal precede al resto de las averiguaciones. Aquí se averiguan los gastos que representa el personal fijo, los autónomos, los servicios relacionados con personal y los colaboradores de empresas filiales, y se expresan en “persona/día” y en puestos de trabajo. Esa perspectiva general sirve para relativizar las declaraciones de la entidad sobre el éxito en la reducción de plantillas, ya que pese a la reducción del personal fijo hemos descubierto que el empleo total de personal ha aumentado de manera constante en los últimos años.

En colaboración con la ZDF y a partir de las cuentas de resultados hemos definido en detalle las cuentas de gastos del ámbito de programación y de los ámbitos de costes indirectos, que incluyen la remuneración de trabajadores autónomos y personal en régimen de cesión (redactores, moderadores, personal del estudio). Estos datos se recopilan al comenzar la fiscalización y posteriormente se analizan. No es necesario otro tipo de preparación.

3.2 El científico

Trabaja de forma metódica y con frecuencia investiga ámbitos de mayor envergadura. Lleva a cabo controles basados en el análisis de sistemas y analiza distintos procesos o departamentos, juzgando al mismo tiempo la funcionalidad y eficiencia de la estructura organizativa y de la organización de procesos. En este apartado pueden emplearse métodos conocidos, como las comprobaciones de necesidad de personal.

Tras establecer el tema de la fiscalización, se decidirá si se constituye un catálogo de preguntas exhaustivo. Cuanto más complejo sea el tema y cuantos más auditores estén implicados, con tanta más razón creará el equipo de auditoría un cuestionario detallado. En él se determina qué documentos y declaraciones de qué órgano y orientados a qué objetivos son necesarios y qué auditor es nombrado responsable. El cuestionario sirve como lista de comprobación de que se han realizado las tareas requeridas. Debe interpretarse dinámicamente, es decir, se cumplimentará cada vez que se dé un paso adelante en la fiscalización.

En la ZDF hemos examinado en los últimos años, por ejemplo, la entidad colectiva 3sat, el desarrollo de producciones por encargo, la organización de la

redacción principal de deportes, el departamento de compras y el sistema de control interno para la administración de las empresas de participación.

3.3 El fanático del orden

Está pendiente de la legalidad y de la regularidad. Este examen ya no ocupa el primer plano entre las fiscalizaciones, pero el hecho de que el consejo de administración de la ZDF haga que la aprobación de la gestión del intendente dependa de la auditoría del Tribunal de Cuentas provoca que también tengamos en cuenta si en la ZDF se cumple la normativa interna de la entidad. El examen de la legalidad a menudo está vinculado a la revisión de los sistemas.

El punto de partida para controles potenciales de la legalidad es, por ejemplo, el código de procedimientos financieros de la ZDF. Así, antes de introducir un proyecto con importante valor financiero, la entidad está obligada a evaluar la rentabilidad de la adopción de dicha medida, considerando posibles variantes, así como a llevar a cabo una verificación de los resultados tras la introducción de la medida. Para inversiones en bienes materiales superiores a los 250.000 euros deben presentarse determinados documentos, en especial una estimación de los costes subsiguientes.

También la inspección de la documentación de los asesores jurídicos sobre litigios es un campo útil para descubrir infracciones o deficiencias organizativas que necesiten un examen más minucioso.

3.4 El amante de revolver papeles

Necesita los justificantes, por lo que elige un modelo muy distinto al del científico. Él empieza por las cifras de los estados financieros o los cálculos de costes. Si, por ejemplo, durante el mencionado análisis de las cuentas anuales se descubrieran cambios extraordinarios, ese hecho le llevaría a investigar con más detenimiento. En ese caso, partirá de las cuentas individuales, estudiará los documentos justificativos, es decir, llevará a cabo una clásica auditoría de comprobantes.

A este tipo de revisor le han complicado mucho la vida en los últimos años los cambios de los sistemas de clasificación. Por desgracia, ha pasado la época dorada en la que los auditores recibían clasificadores con los comprobantes

originales y podían ponerse a revolver a gusto en ellos. Debido al uso mayoritario de la clasificación cronológica, es difícil identificar los comprobantes y, en general, solo se pueden encontrar en forma de microfilm o “en línea” gracias al tratamiento electrónico de datos.

3.5 El controlador

Interviene aproximadamente cada cinco o seis años. Comprueba a partir de las declaraciones de la entidad en sus respuestas a nuestros informes si se han seguido las recomendaciones del Tribunal de Cuentas y, en caso negativo, insta a la entidad a subsanar las deficiencias (comprobación a posteriori).

3.6 Resumen

Como pueden ver, existen muy distintos tipos de fiscalizaciones. En Renania-Palatinado recurrimos a todos los tipos de auditores y, así, aplicamos todas las formas de fiscalización con directrices más o menos estrictas dependiendo del tema. Con todo lo importante que es la determinación más exacta posible de los objetivos y procesos de la fiscalización, también o precisamente porque se trata de auditorías en el ámbito de radio y televisión se usa a menudo la frase: “¡Casi siempre las cosas evolucionan de forma distinta a lo esperado!”

4. ¿Qué debe tenerse en cuenta en el desarrollo de fiscalizaciones de entidades de televisión y radiodifusión?

4.1 Notificación de la fiscalización

La auditoría se anunciará a los órganos afectados con la debida anticipación. En ese momento se puede solicitar también documentación y datos complementarios. Al comenzar la auditoría se celebrará una entrevista previa con la dirección de la entidad, normalmente el director administrativo, en la que se enumerarán los puntos principales de la fiscalización y se aclararán las cuestiones organizativas. La dirección de la entidad pasará esta información a los órganos competentes y nombrará a los interlocutores.

Esto tiene la ventaja de que los órganos de dirección han tenido la posibilidad de expresar la “opinión de la casa” y se evitan objeciones en el sentido de que el Tribunal de Cuentas está transmitiendo solo la opinión de uno de los empleados de la entidad. La desventaja es que al Tribunal de Cuentas solo le

llegan documentos e información previamente filtrados y que la duración de la fiscalización se prolonga. Por eso es importante establecer contacto con los encargados y revisar los documentos *in situ*.

4.2 Desarrollo de las visitas de inspección *in situ*

De la corrección e integridad de los datos recopilados depende de modo decisivo la calidad y aceptación de las conclusiones de la auditoría. Por eso es importante llegar a un consenso sobre las circunstancias que se van a establecer. Los hechos se debatirán y determinarán en entrevistas intermedias con los responsables en cuestión.

En la práctica, las inspecciones sobre el terreno duran como mínimo ocho meses, casi siempre más. La duración depende de la mencionada complejidad de los temas revisados, así como de la calidad y la rapidez de la respuesta a las preguntas.

4.3 Entrevista final

En la entrevista final, el Tribunal de Cuentas presentará a la dirección de la entidad las averiguaciones y conclusiones más importantes. Para preparar la entrevista, la entidad recibirá un ejemplar provisional de las conclusiones de la fiscalización unos 14 días antes.

La entrevista final sirve para aclarar finalmente el estado de la situación y obtener una primera valoración de la entidad fiscalizada.

4.4 Publicación de las conclusiones de la fiscalización

El grupo de destinatarios de las conclusiones de las auditorías en el ámbito de la radio y televisión viene determinado por un convenio entre los estados federados. Junto a las entidades fiscalizadas y los dirigentes de los gremios, se incluyen también todos los gobiernos regionales. Al Tribunal de Cuentas de Renania-Palatinado le está prohibido por orden judicial publicar las conclusiones en su informe anual, y con ello instruir a los parlamentos.

No obstante, hemos acordado con la ZDF que ésta elabore un resumen de las conclusiones, que las perfile con nosotros y que, a continuación, se las comunique a los presidentes de los parlamentos regionales y a la prensa. En

Renania-Palatinado los miembros de los comités parlamentarios de presupuestos y finanzas y de medios de comunicación y medios multimedia suelen recibir el resumen como documento a presentar en el parlamento regional.

4.5 Tratamiento de las conclusiones de la fiscalización

Como ya hemos mencionado, nuestras conclusiones sirven para la aprobación de la gestión del intendente por parte de los gremios. Hemos logrado poder explicar ante el comité financiero del consejo administrativo las conclusiones esenciales de nuestras auditorías y que se realice un turno de preguntas y respuestas sobre ellas antes de que el consejo se pronuncie sobre dichas conclusiones y sobre los comentarios del intendente al respecto.

Consideramos muy importante que el gremio competente pueda decidir no solo unilateralmente a partir de la toma de posición del intendente, sino que se informe de primera mano, por así decirlo. Esto ha contribuido a aumentar la aceptación de las conclusiones de nuestras fiscalizaciones y a acelerar la aplicación de los requerimientos formulados.

4.6 Clausura del proceso de fiscalización

Una vez el intendente de la ZDF haya emitido una opinión junto con el consejo de administración, ésta será valorada por el Tribunal de Cuentas. En caso necesario, se exigirá que el intendente emita una nueva opinión, un proceso que no ha sido necesario en los últimos años. Cuando consideremos que las conclusiones han sido tratadas de manera satisfactoria, declararemos clausurado el proceso de fiscalización.

Y el juego puede volver a empezar.