

MaPA 2023-2025: Marco plurianual de actividades

I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Ley 18/2010, de 7 de junio, de la Sindicatura de Cuentas, y con el Plan estratégico 2022-2028, aprobado el 20 de abril de 2022, la **misión** de esta institución es **fiscalizar las cuentas y evaluar la economía, la eficacia, la eficiencia, la legalidad y la regularidad de la acción del sector público de Cataluña**. Esta misión se lleva a cabo por medio de la elaboración de informes y el asesoramiento al Parlamento, para **mejorar los servicios públicos, la rendición de cuentas y la transparencia**.

Con los ejes estratégicos del Plan, que se despliegan mediante líneas de acción y planes de actuaciones, se pretende consolidar la **Sindicatura de Cuentas** como una institución útil para el Parlamento, para el sector público y para la ciudadanía, y como **referente en la fiscalización externa y en la contribución a la mejora de la gestión de los recursos públicos**.

La Sindicatura de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, tal y como establece el artículo 35 de la Ley 18/2010, **actúa por mandato legal, a instancia del Parlamento o de oficio** y tiene plena libertad para decidir la forma y los procedimientos para llevar a cabo las tareas que tiene encomendadas.

El artículo 33 del Reglamento de régimen interior de la Sindicatura de Cuentas establece que el Pleno de la Sindicatura debe aprobar el **marco plurianual de actividades**, que ha de recoger una **previsión a tres años vista de los criterios de selección y del alcance de los informes** que **deben tenerse en cuenta para elaborar los programas anuales de actividades**. Este marco tiene **carácter indicativo** y hay que actualizarlo anualmente con la incorporación de un ejercicio nuevo y la actualización de los dos anteriores.

El **programa anual de actividades**, regulado en el artículo 37 de la Ley 18/2010, es la **relación de informes de fiscalización** que se prevé elaborar durante un año y de los informes encomendados por el Parlamento que la Sindicatura no ha podido elaborar de modo completo en el ejercicio en curso. El artículo 34 del Reglamento añade que también forma parte del Plan anual la relación de los informes que se prevé finalizar de los programados en años anteriores.

Para elaborar el marco plurianual de actividades hay que tener en cuenta, por un lado, el **ámbito subjetivo de actuación** de la Sindicatura, tal y como se configura en el artículo 3 de la Ley de la Sindicatura y, por otro, el artículo 36, que determina los **informes que necesariamente deben elaborarse**.

De acuerdo con el artículo 3 citado está **sujeto al control de la Sindicatura**:

El sector público de Cataluña, formado por:

- La Administración de la Generalidad.
- La Administración local de Cataluña.
- Los **organismos**, las **entidades**, las **sociedades mercantiles**, las **fundaciones del sector público**, los **consorcios** y, en general, cualquier persona jurídica bajo cualquier modalidad admitida en derecho, si es participada o financiada mayoritariamente de modo directo o indirecto por la Generalidad, por las corporaciones locales o por las universidades públicas catalanas, o si su participación minoritaria sumada implica, en un mismo ente, participación mayoritaria.
- Las **universidades públicas** de Cataluña y sus órganos y entidades dependientes.

También están sometidas al control de la Sindicatura:

- Las entidades reguladas por el capítulo V del título II del Estatuto de autonomía: Consejo de Garantías Estatutarias, Síndic de Greuges y Consejo del Audiovisual de Cataluña y las que dependen del Parlamento.
- Las personas públicas corporativas creadas por ley del Parlamento con relación a las actividades, sujetas a fiscalización, que conllevan la gestión o administración de fondos públicos.
- Los partidos políticos con representación parlamentaria, las asociaciones y las fundaciones vinculadas orgánicamente y sometidas al protectorado de la Generalidad y las agrupaciones de electores.
- Otras entidades que determinen las leyes del Parlamento.

Este ámbito subjetivo de actuación supone un volumen muy importante de entidades: en lo referente al **sector autonómico**, la fiscalización de la Administración de la Generalidad con sus departamentos y la fiscalización de aproximadamente **191 entidades descentralizadas** dependientes; en lo referente al **sector local**, la fiscalización de aproximadamente **1.791 entes** entre los cuales están las diputaciones, los consejos comarcales, los ayuntamientos y todos sus entes dependientes; en cuanto a las **universidades**, comprende las 7 universidades públicas catalanas y sus entes dependientes.

Asimismo supone la fiscalización de un presupuesto de gasto de unos 53.000 M€ (capítulos 1 a 8).

La elaboración del marco plurianual de actividades también está condicionada por los **informes que la Ley de la Sindicatura señala como obligatorios**: por un lado, los informes de las cuentas generales de la Generalidad y de las corporaciones locales, por otro, los informes de fiscalización de la contabilidad de los procesos electorales cuyo ámbito se circunscribe a Cataluña, y también los otros informes que encomiende el Parlamento.

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS ÁMBITOS ESTRATÉGICOS Y DE RIESGO

El **alcance tan amplio de actuación** en lo referente a los entes sujetos a control, al presupuesto a fiscalizar y al volumen de operaciones, actuaciones, programas y políticas, junto con los **recursos limitados de los que dispone la Sindicatura**, hace necesario **focalizar y priorizar** las actuaciones de fiscalización **para que estas sean efectivas** para la mejora de la **eficiencia y eficacia** de los recursos públicos, la **rendición de cuentas** y la **transparencia**.

El **proceso de priorización** de las actuaciones debe tener en cuenta **varios elementos**:

- El mandato y los objetivos de la Sindicatura
- Los ámbitos estratégicos de actuación y de los principales riesgos

Aunque una parte del contenido de los programas anuales de actividades está determinada por la Ley 18/2010, su mayor parte la decide, de oficio, el Pleno de la Sindicatura.

La **identificación de los ámbitos estratégicos de actuación y de los principales riesgos del sector público** deriva de un análisis de prospectiva sobre cuáles son los campos en los que hay que focalizar la fiscalización en los próximos años **por su impacto en la sociedad en términos del buen uso de los recursos públicos y de la mejora potencial de los servicios públicos**.

En este análisis se ha considerado el **marco de los objetivos de desarrollo** sostenible y, más específicamente, la sostenibilidad económica, social y medioambiental, que están interconectados y son fenómenos complejos y multidimensionales con una **fuerte repercusión en el bienestar de los ciudadanos**. Por otro lado, la **tecnología**, la digitalización, el *big data* o la inteligencia artificial están cada vez más presentes en los servicios públicos y hay que examinar si están sirviendo para mejorar los servicios o bien pueden suponer nuevas amenazas (ciberseguridad) o dificultar el acceso a estos servicios (brecha digital). Finalmente, sigue siendo relevante el proceso de verificación de que los fondos se obtienen y gastan de conformidad con las normas, en especial en aquellos ámbitos en los que hay más riesgos por su volumen o importancia.

A partir de este análisis de prospectiva se han identificado **5 grandes ámbitos estratégicos y/o de riesgo**:

1. Sostenibilidad financiera
2. Sostenibilidad ambiental
3. Sostenibilidad social
4. Ciberseguridad y TIC
5. Cumplimiento normativo y procedimientos

1. Sostenibilidad financiera

La respuesta de las administraciones públicas a la pandemia de la covid ha sido contundente y ha supuesto un incremento muy notable del gasto. Parte de este gasto es coyuntural

y se irá retirando, pero otra parte corre el riesgo de convertirse en estructural y puede convertirse en un factor de riesgo para la sostenibilidad financiera de algunas administraciones públicas si, a la vez, no se incrementan los ingresos o no se reducen otros gastos.

Además, hay que tener presentes otros factores más recientes, como por ejemplo los incrementos de las materias primas y de la energía, que se están trasladando a la cadena de valor y están encareciendo bastante los costes de producción, también en el sector público. Los incrementos de tipo de interés repercutirán también en las cuentas de las administraciones más endeudadas.

Las reglas fiscales y los objetivos de déficit, deuda y regla del gasto están actualmente suspendidos y la normativa europea está en revisión, pero, con toda certeza, a medio plazo será necesario volver a senderos de consolidación fiscal.

El estado de las finanzas públicas, su equilibrio y sostenibilidad es, pues, un ámbito de actuación prioritario para la Sindicatura, ya que una **situación de déficits y deudas** elevados y persistentes supone un riesgo importante para la prestación de servicios públicos, en particular, y para el impacto en la economía, en general.

Los aspectos relevantes de las administraciones y entidades públicas a examinar serán el **volumen de ingresos y gastos y su evolución**, el equilibrio o desequilibrio de sus cuentas, el volumen de deuda, el volumen **de los compromisos de gasto futuro** o el **grado de rigidez de sus presupuestos**.

Aunque tradicionalmente se ha dado más peso a la fiscalización del gasto, los **ingresos** también serán objeto de revisión y análisis, ya que su diseño, planificación y buena gestión tiene mucho que ver con su eficiencia y eficacia.

2. Sostenibilidad ambiental

La crisis climática y el estado de emergencia climática ha hecho que los gobiernos movilicen recursos y adopten medidas para reducir las emisiones de carbono y los importantes impactos en los ecosistemas.

Por este motivo, en los próximos años serán objeto de fiscalización las actuaciones relacionadas con la gestión del **agua** y de los **residuos**, las **políticas de movilidad** (transporte público, infraestructuras de movilidad) y las intervenciones en el campo de la **energía**.

3. Sostenibilidad social

La contribución a la sostenibilidad social implica garantizar unas condiciones de vida adecuadas, redistribuir los recursos y promover la igualdad de oportunidades, la cohesión y la inclusión social.

Los niveles de pobreza en Cataluña ponen en peligro la sostenibilidad social, puesto que son elevados en comparación con los de otros países de nuestro entorno y pueden empeorar con la actual situación de crisis energética mundial.

Los principales servicios del estado del bienestar que son competencia de la Generalidad de Cataluña y de los gobiernos locales son la **sanidad**, la **educación** y los **servicios sociales**. Estos servicios representan una parte sustancial del gasto y de los recursos humanos de las administraciones públicas. Adicionalmente, las **políticas activas de empleo** también son un instrumento relevante para luchar contra el paro, la precariedad y la desigualdad. La falta de acceso a una **vivienda** también se convierte en uno de los principales problemas para una parte de la población y agrava los problemas de pobreza y desigualdad.

La fiscalización de estos servicios para conseguir mejoras en su gestión, en la eficiencia y en la eficacia será un ámbito estratégico en los próximos años.

4. Ciberseguridad y TIC

Las administraciones públicas están experimentando un proceso de transformación digital muy intenso que puede generar riesgos importantes con amenazas a la seguridad de los sistemas pero también en una nueva forma de desigualdad: la **brecha digital**.

En los próximos años se introducirán las auditorías de sistemas de información y también se auditarán los **procedimientos de tramitación electrónica** para velar específicamente por el cumplimiento del **Esquema Nacional de Seguridad**, por un lado, y por los efectos sobre el acceso a los servicios y la potencial desigualdad que este acceso puede comportar, por otro.

También habrá que ver cómo se despliegan otras innovaciones en las administraciones públicas, como la **inteligencia artificial** y el uso de los datos masivos para la toma de decisiones.

5. Cumplimiento normativo y procedimientos

Una parte muy importante del gasto de las administraciones y entidades públicas se concentra en los **recursos humanos**, en la **contratación** y en las **subvenciones**; por lo tanto, estos ámbitos deben formar parte necesariamente de las fiscalizaciones que se lleven a cabo. Además, la experiencia de las auditorías realizadas muestra que hay una serie de observaciones y recomendaciones en estos ámbitos que son persistentes y sobre las cuales hay que seguir incidiendo.

La **contratación pública** y la formalización de contratos representa una parte importante del gasto público, por lo que su diseño, ejecución y el seguimiento que se haga tienen un impacto potencial en la eficacia y en la eficiencia del gasto y también en la transparencia.

En los próximos años, en las administraciones públicas se vivirá un proceso de **renovación generacional muy intenso en las plantillas** y también un potencial cambio de perfiles profesionales derivado de la irrupción de las nuevas tecnologías en los procesos y en los servicios públicos. Por eso, en el futuro más inmediato las políticas de recursos humanos tendrán un destacado protagonismo.

Los **sistemas de planificación, control interno y organización** de las administraciones y entidades públicas son fundamentales para garantizar una buena gobernanza y un buen uso de los recursos públicos. Por eso, también hay que velar por que se disponga de estos sistemas y sean robustos y confiables.

Una cuestión que está en el debate público es la de los **trámites administrativos** para obtener una ayuda o un servicio público. A veces son trámites complejos, que utilizan un lenguaje poco claro, en los que se solicita información que la administración ya tiene, etc. que lo que hacen es limitar el acceso a los servicios públicos y que no lleguen a la población objetivo. La fiscalización de los trámites más relevantes por su impacto en la ciudadanía también es un asunto estratégico para los próximos años.

También hay otras cuestiones relacionadas con el cumplimiento normativo que tienen un impacto relevante y que habrá que tener en cuenta, tales como las normas sobre la **transparencia** y la **rendición de cuentas**.

Finalmente, las actuaciones financiadas con los **fondos Next Generation** también serán objeto de fiscalización en este periodo por la importancia de su volumen y por su potencial impacto.

III. PROCESO DE PRIORIZACIÓN Y ELABORACIÓN DEL PROGRAMA ANUAL DE ACTIVIDADES

De acuerdo con la normativa mencionada en el apartado anterior, **el contenido del Programa anual de actividades (PAA) incorpora:**

- Informes encomendados por el Parlamento
- Informe sobre la Cuenta general de la Generalidad
- Informe sobre la Cuenta general de las corporaciones locales
- Informes de PAA anteriores iniciados que no están finalizados
- Informes que el Pleno decida de oficio

La decisión del Pleno sobre los **informes que incluirá de oficio en los PAA** de los años 2023 a 2025 deberá alojarse en alguno de los **5 ámbitos estratégicos y de riesgo** identificados.

El Plan estratégico de la Sindicatura contiene como primera línea de actuación el objetivo de **mejorar el proceso de fiscalización y el impacto de los informes** en los servicios públicos para contribuir a la mejora de la actividad económico-financiera del sector. Este objetivo estará presente en elaboración de cada PAA.

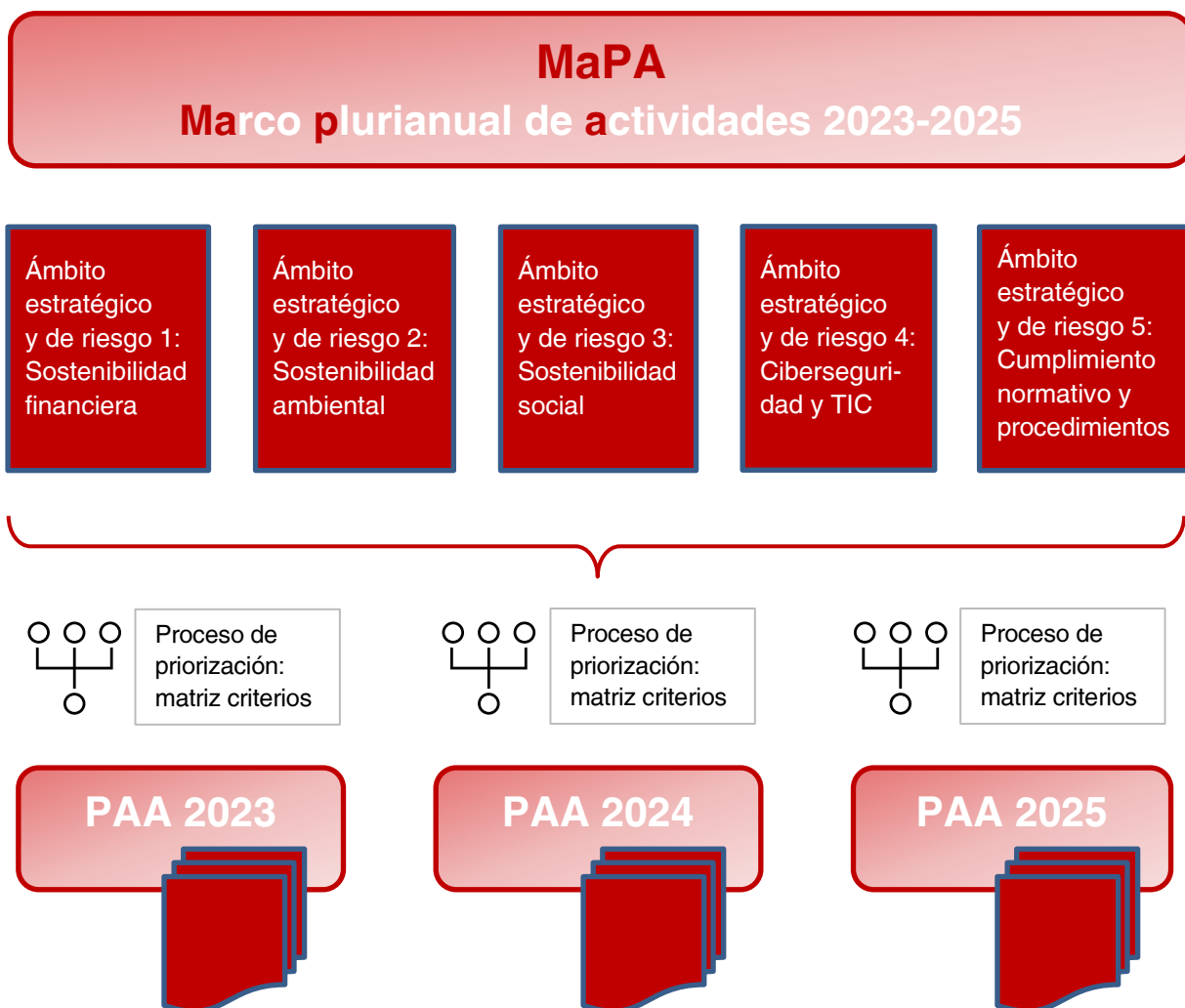
Para **poder concretar** las fiscalizaciones se trabajará con unas **matrices de priorización** que tendrán en cuenta varios criterios en función de la tipología de evaluación para seleccionar las fiscalizaciones concretas que irán en cada PAA.

De acuerdo con el Plan estratégico de la Sindicatura, además de los **informes de regularidad** (de carácter financiero y de legalidad), se introducirán las **auditorías operativas**, las **auditorías de sistemas** y los **métodos de evaluación** de políticas públicas que tendrán que estar recogidas en los PAA de los próximos tres años y que pondrán el foco en la **economía**, la **eficacia** y la **eficiencia** de las intervenciones públicas.

Los **criterios de priorización** para seleccionar las fiscalizaciones en los PAA serán los siguientes:

- **Materialidad** (volumen del presupuesto, recursos humanos, contratos, subvenciones, etc.)
- **Auditabilidad** (disponibilidad de los datos, disponibilidad de conocimiento experto, etc.)
- **Impacto potencial** (efectos sobre la mejora de la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad)
- **Interés de la ciudadanía** (cuestiones de actualidad o especialmente sensibles para el ciudadano)
- **Oportunidad** (momento adecuado para auditar un asunto teniendo en cuenta que haya pasado suficiente tiempo para observar el progreso o los resultados)
- **Existencia o no de fiscalizaciones anteriores** (antecedentes de fiscalización)
- **Otras fiscalizaciones relacionadas** (sinergias o duplicaciones)
- **Proximidad temporal** (acercar al máximo el ámbito temporal objeto de fiscalización al momento de efectuar la fiscalización)
- **Transversalidad** (fiscalizar políticas, planes, programas o intervenciones ejecutadas por diversas administraciones y, también, introducir en las fiscalizaciones perspectivas transversales como puede ser el género).

En el siguiente esquema se detalla el proceso que se seguirá desde el marco plurianual hasta los programas anuales.



De acuerdo con la normativa el Pleno de la Sindicatura deberá aprobar anualmente el PAA para el año siguiente y presentarlo al Parlamento antes del 1 de diciembre.

Por su parte, **el Marco plurianual de actividades también se podrá revisar anualmente** para incorporar, en su caso, nuevos aspectos o ámbitos estratégicos o de riesgo.