

MaPA 2026-2028: 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 mediante 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 la 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 debe 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 tiene que actualizarse anualmente con la incorporación de un nuevo ejercicio 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 la 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 forman parte del Plan anual los informes programados en años anteriores que se prevé finalizar.

Para elaborar el marco plurianual de actividades hay que tener en cuenta, por un lado, el **ámbito subjetivo de actuación** de la Sindicatura, tal 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 se debe elaborar**.

De acuerdo con dicho artículo 3 **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, entidades, sociedades mercantiles, fundaciones del sector público, consorcios** y, en general, cualquier persona jurídica bajo cualquier modalidad admitida en derecho, si está participada o financiada mayoritariamente de modo directo o indirecto por la Generalitat, por 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 a ellos 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 **209 entidades** instrumentales que dependen de ella; en cuanto al **sector local**, la fiscalización de aproximadamente **1.726 entes**, entre los cuales están las diputaciones, los consejos comarcales, los ayuntamientos y todos sus entes dependientes; en cuanto a las **universidades**, el sector comprende las 7 universidades públicas presenciales y los entes que dependen y una universidad no presencial.

Asimismo, supone la fiscalización de un presupuesto de gasto de unos 56.000 M€ (capítulos 1 a 8).

La elaboración del marco plurianual de actividades también está condicionado por los **informes de 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 encomienda el Parlamento.

El 11 de octubre de 2022, el Pleno de la Sindicatura de Cuentas aprobó el Marco plurianual de actividades 2023-2025 que ha servido de orientación estratégica para los programas anuales de actividades de estos años.

Para el siguiente período de planificación, 2026-2028, se han revisado los ámbitos e incorporado algunos temas nuevos, de acuerdo con las prioridades y los riesgos identificados.

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 mejorar 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 determinado 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 (ODS) de las Naciones Unidas** 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 y con una consideración singular por los fondos Next Generation.

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. Gobernanza, cumplimiento normativo y procedimientos

1. Sostenibilidad financiera

Los gobiernos deben hacer frente a nuevos gastos derivados del envejecimiento de la población, la crisis climática o la seguridad, entre otros. Esto puede afectar a la solidez de las finanzas públicas y, sobre todo, puede condicionar el margen de maniobra para afrontar cambios en la coyuntura económica o choques no previsibles (como ocurrió con la crisis sanitaria de la covid o la guerra de Ucrania, que supuso un incremento del precio de las materias primas y la energía).

A raíz de la crisis de la covid se suspendieron las reglas fiscales europeas para que los estados pudieran hacer frente a los gastos necesarios. En 2024 se reformaron y aprobaron las nuevas reglas fiscales europeas que incorporan una visión a medio plazo, un mayor equilibrio entre la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico y refuerzan la política fiscal como instrumento contracíclico. También implican una mayor apropiación y responsabilidad de los estados miembros. La nueva variable de control será el gasto primario (regla de gasto) lo que aporta más simplicidad a su implementación.

El estado de las finanzas públicas, su equilibrio y su 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 para el periodo 2026-2028 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 han hecho que los gobiernos movilicen recursos y adopten medidas para reducir las emisiones de carbono y para paliar 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**. Asimismo, también habrá que tener en cuenta las medidas de prevención (gestión de los bosques, prevención de incendios) y los impactos del cambio climático (inundaciones, desplazamientos territoriales, cambios urbanísticos, etc.).

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 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 que puede generar riesgos importantes con amenazas a la seguridad de los sistemas y también puede derivar 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**, la protección de los datos de carácter personal, y por los efectos sobre el acceso a los servicios y la potencial desigualdad que este acceso puede comportar.

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. Gobernanza, 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 que hay que seguir incidiendo.

La **contratación pública** y la formalización de conciertos representa una parte importante del gasto público, por lo que su diseño, ejecución y 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, las plantillas de las administraciones públicas vivirán un proceso de **renovación generacional muy intenso** y también un potencial cambio de perfiles profesionales derivado de la irrupción de las nuevas tecnologías en los procesos y servicios públicos. Por eso, en el futuro más inmediato las políticas de recursos humanos tendrán un protagonismo destacado. También habrá que controlar los procesos de estabilización del personal que se están llevando a cabo en los últimos años.

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

Por otra parte, dado el gran volumen de datos que se generan en las administraciones públicas, la gobernanza de los datos automatizados, su calidad e integración a la estrategia y la toma de decisiones es otro ámbito de interés y de riesgo.

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 estos servicios 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 transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, las actuaciones financiadas con los fondos Next Generation también serán objeto de fiscalización en este período por 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 2026 a 2028 deberá incluirse 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 la 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, que también pueden incorporar un enfoque evaluador, y las auditorías de sistemas de información, que se recogerán en los PAA de los próximos tres años y que pondrán el foco, principalmente, en la economía, la eficacia y la eficiencia.

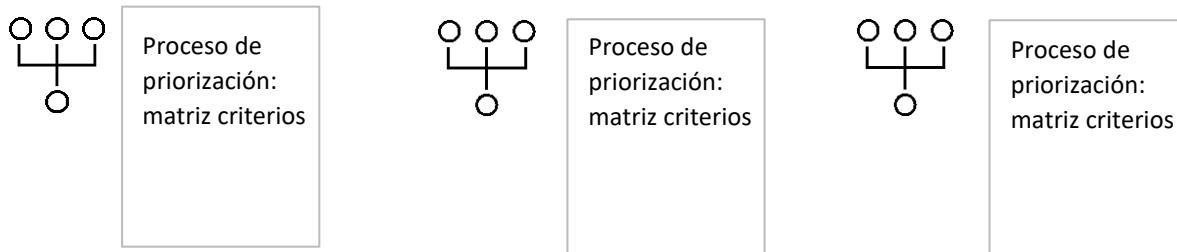
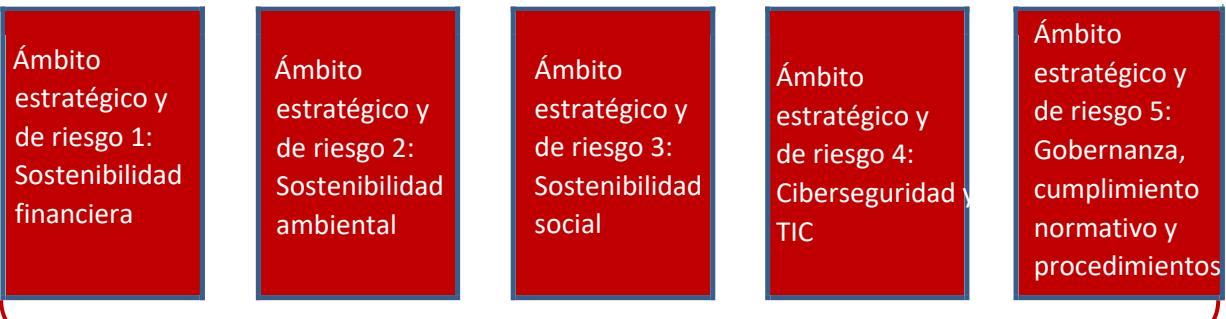
Los criterios de priorización para seleccionar las fiscalizaciones en los PAA serán los siguientes:

- 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 varias administraciones y, también, introducir en las fiscalizaciones perspectivas transversales como puede ser el género).

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

MaPA Marco plurianual de actividades 2026-2028



De acuerdo con la normativa el Pleno de la Sindicatura deberá aprobar anualmente el PAA para el año siguiente y presentarlo en el 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.