

## **El paper dels òrgans de control extern en la rendició de comptes en una democràcia**

Molt Honorable presidenta del Parlament, presidents Pujol i Montilla, consellera, Síndic Major, antics Síndics Majors, Síndics, antics Síndics, diputats, treballadors de la Sindicatura, amics. És un honor i una gran satisfacció poder-me adreçar a tots vostès en aquest acte de commemoració dels quaranta anys de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, a la qual em sento tan lligat. Per això, la primera cosa que voldria fer és agrair l'amabilitat del Parlament i de la Sindicatura per convidar-me a donar aquesta conferència commemorativa.

La satisfacció és encara més gran per poder-ho fer en la seu del Parlament, al qual la Sindicatura està tan estretament vinculada per diverses raons. Perquè va ser una llei del Parlament la que li va donar vida, de conformitat amb el que estava previst a l'Estatut; perquè aquesta va ser la casa on va començar físicament la seva existència i va donar les seves primeres passes allà pel juliol de 1984; i, sobre tot, perquè és al Parlament, en la seva tasca essencial de control de l'executiu, a qui va adreçada la funció fonamental de la Sindicatura de Comptes.

Avui, en dirigir-me a tots vostès, gairebé quaranta anys després, no puc evitar el record d'aquell dia de finals de juliol de l'any 1984 en què els primers síndics de comptes preniem possessió del càrrec en aquesta mateixa casa. Érem Joan Josep Perulles, Manuel Cardena, Joan Capdevila, Josep Maria Carreras, Luis González-Salido i jo mateix. Poc després va ser nomenat Ferran Termes, i més tard Eudald Travé, per reemplaçar Luis González-Salido que va morir al cap de pocs mesos de ser nomenat. Amb aquests set síndics la Sindicatura de Comptes va iniciar la seva activitat en aquesta casa, fins que va disposar d'un local propi. Aquí es van adoptar les primeres decisions i es va començar a treballar, sota la presidència de Joan Josep Perulles, un home íntegre, independent i competent, que va deixar la seva empremta en el que va esdevenir la Sindicatura. D'aquests síndics inicials només quedem Josep Maria Carreras i jo mateix. En el dia d'avui voldria dedicar un sincer record a tots ells i

al conjunt dels trenta-dos companys que han tingut l'honor de ser síndics al llarg d'aquests quaranta anys, i sense els quals no podríem dur a terme aquesta commemoració.

Han passat quaranta anys des del moment en què entrà en vigor la llei aprovada pel Parlament de Catalunya, de la Sindicatura de Comptes de Catalunya. Només aquest fet és, per ell mateix, una grata notícia. Perquè la fortalesa d'un país es mesura per la solidesa i la continuïtat de les seves institucions. Per la seva capacitat per complir amb rigor i de manera eficaç la seva funció al llarg dels anys, amb independència de les majories polítiques que pugui haver-hi en un o un altre moment. És a dir, per la seva capacitat per integrar en el seu sí les diferents procedències amb l'objectiu comú del servei a la institució. És la continuïtat, la permanència de les institucions el que fa gran un país. Aquesta cadena formada per les diferents baules, que es van succeint i renovant al llarg del temps. Les institucions donen recer ara a uns i ara a altres, units per un objectiu comú: complir amb dignitat i exigència les funcions que te atribuïdes, per damunt de les afiliacions polítiques de cadascú. Felicitats, doncs, a la Sindicatura, per aquest fet.

No hi ha democràcia sense rendició de comptes. La democràcia són les eleccions i el govern de la majoria, certament. Però la democràcia és també el control del poder polític; és l'existència d'aquells contra-pesos que fan que cap poder pugui actuar impunement. Perquè sense controls, límits i restriccions, hi ha el perill que el poder polític (tot poder, diria jo), tendeixi a extra-limitar-se, a actuar amb impunitat i, finalment, a la corrupció. A la corrupció del poder, que no necessàriament consisteix en quedar-se diners, o a fer negocis aprofitant una posició de privilegi. Sinó a acabar justificant qualsevol medi per obtenir uns determinats fins. Uns fins la validesa i desitjabilitat dels quals són decidits, naturalment, per aquells mateixos que ostenten el poder polític, que, poc a poc i de forma gairebé imperceptible, poden tendir a relaxar cada cop més el nivell d'exigència de la seva vara de mesura, i acabar per confondre els interessos generals amb els interessos partidistes (i, en el pitjor dels casos, amb els seus interessos particulars). Sens dubte, la pròpia consciència hauria de ser el primer filtre per tal d'evitar que això succeís. Però quan passem del terreny de

la moral al de la política és aconsellable establir mecanismes i institucions que posin límits i controls a l'actuació de l'executiu. Per això hi ha el Parlament i per això existeixen els òrgans de control extern, com ho és la Sindicatura de Comptes.

El pes que revesteix el sector públic en el conjunt de l'activitat econòmica (entre el 40% i el 50% del PIB en el món avançat) i la preocupació per la sostenibilitat de les finances públiques han conduït a que en els darrers anys (més aviat hauríem de dir dècades, probablement), hagin adquirit gran importància diferents mecanismes que tenen la finalitat d'exercir alguna forma de vigilància i control sobre l'activitat fiscal i pressupostària del sector públic. D'aquesta manera, des de finals dels anys vuitanta, o primers dels noranta, del segle passat i de manera progressiva, es van anar imposant en els diferents països les anomenades regles de disciplina fiscal, que estableixen topalls quantitius sobre les principals magnituds pressupostàries (deute i dèficit, fonamentalment) i en alguns casos tenen el caràcter de normes quasi-constitucionals. També, en aquest cas de forma més recent, s'ha anat generalitzant la creació de les denominades autoritats independents de responsabilitat fiscal, que tenen la missió d'avaluar de forma independent la fiabilitat de les previsions pressupostàries i, a posteriori, de treure les lliçons que pertoqui de l'execució del pressupost. Aquests organismes tenen encaixos diferents en l'entramat institucional dels diferents països, però són una realitat en la major part dels del nostre entorn, i també en la Unió Europea.

Tots aquests mecanismes són importants i compleixen una funció meritòria; i probablement han ajudat a cobrir llacunes reals. Ara bé, i per sobre de tots, quan parlem del control pressupostari del sector públic ens hem de referir als organismes de control extern, que tenen encomanada la missió fonamental d'assistir el Parlament en la seva tasca de control de l'executiu. Sota una forma o una altra (òrgans col·legiats o unipersonals; amb funció o sense funció, més aviat sense, d'enjudiciament), existeixen a tots els països (la Sindicatura de Comptes a Catalunya, el Tribunal de Cuentas a Espanya, la Cour de Comptes a França, el National Audit Office al Regne Unit), tenen darrera seu una llarga història i comparteixen la missió clau de dur a terme el control 'ex-post' del

pressupost, per tal que el Parlament pugui fiscalitzar, amb més garanties, el descàrrec del pressupost per part de l'executiu. És a dir, a fer possible que el rendiment de comptes per part de l'executiu sigui real i rigorós. Aquestes institucions es troben, doncs, en un lloc clau del marc institucional democràtic: justament allà on es troben, per una banda, el paper bàsic de la política (la relació legislatiu-executiu en la rendició de comptes del pressupost) i, per una altra, el paper indispensable que proporcionen els coneixements tècnics imprescindibles per dur a terme el que finalment és una tasca d'auditoria i fiscalització.

Les institucions o organismes de control extern tenen, doncs, una importància decisiva en aquest moment del cicle pressupostari, que és el de la rendició de comptes. És a dir, el moment en que, una vegada executat el pressupost, i a la vista de la seva liquidació, cal verificar si aquest pressupost s'ha executat amb tots els requisits exigibles (legalitat i regularitat) i si s'han complert els objectius que s'havien marcat i això s'ha fet d'una manera eficient, és a dir, al menor cost possible. Em permetran que, en torn d'aquesta qüestió, que és el moll de l'os de la funció dels òrgans de control extern, faci dos comentaris, en els que desitjo centrar la resta de la meva exposició.

En primer lloc, voldria subratllar l'acusada asimetria que existeix entre la gran atenció política i mediàtica que atreu el moment de l'elaboració i l'aprovació del pressupost, amb l'escàs relleu que es dona al moment de la seva liquidació i del seu descàrrec per part del Parlament; és a dir, el moment en què el legislatiu dona o no per bona la liquidació presentada per l'executiu. Aquesta asimetria no deixa de resultar paradoxal, i no respon, en absolut, a la importància intrínseca d'aquesta darrera fase del cicle pressupostari, que és molt superior a la de la seva repercussió política i mediàtica

Òbviament, ningú no pot discutir la gran rellevància que té la primera etapa d'aquest cicle: l'elaboració del projecte de pressupost per part de l'executiu i la seva discussió i aprovació pel legislatiu. És important a casa nostra i ho és a la majoria dels països. I quan l'executiu no és capaç d'obtenir una majoria parlamentària per aprovar el pressupost, això sol provocar una crisi política

d'una magnitud considerable. I és lògic que sigui així, perquè el pressupost és la versió xifrada de les prioritats del programa de govern i la seva aprovació per part del legislatiu la constatació de fins a quin punt el govern compta amb una majoria parlamentària de suport. Ara bé, la tercera fase del cicle pressupostari, el moment en que el Parlament, assistit per l'òrgan corresponent de control extern (la Sindicatura de Comptes, en el nostre cas), dictamina si l'executiu ha complert adequadament amb allò a que s'havia compromès, i ho ha fet de forma satisfactòria, és també d'una importància de primer ordre; una importància que contrasta, com ja he subratllat, amb el silenci i la falta d'atenció amb que sol passar aquest moment, tant per part del món polític, com del dels mitjans de comunicació.

És important, per suposat, pel fet en ell mateix, per què, quin valor tenen els compromisos del govern o els pactes als que pugui haver arribat per a l'aprovació del pressupost, com a resultat moltes vegades de dures negociacions, si després aquests acords no es compleixen? I tan important o més que la constatació de fins a quin punt s'ha complert el pacte amb les forces polítiques que han permès una majoria parlamentària, el moment de la liquidació és important, perquè és també el moment en què el govern compareix davant dels ciutadans, per donar compte del compliment real, 'ex-post', dels seus compromisos. És el moment per excel·lència de la rendició de comptes, d'alguna manera el moment en què l'executiu s'examina de la seva actuació davant del legislatiu; i, a través d'ell, davant de tots els ciutadans.

Es podrà dir que aquest moment és el de les eleccions, i és veritat. És a dir, es pot argumentar amb raó que els ciutadans tindran l'ocasió de sancionar un govern que no compleix en les següents eleccions. Però per a que puguin fer-ho amb coneixement de causa i disposant de tots els elements, és imprescindible que aquest moment del descàrrec tingui la major transcendència i repercussió, que es conegui el grau de compliment per part del govern dels diferents objectius que s'havia proposat i que es disposi d'anàlisis rigoroses i accessibles de l'actuació de l'executiu. I per això calen un legislatiu actiu i conscient de la seva funció i un òrgan extern de fiscalització independent, del

màxim nivell tècnic i capaç d'estar a l'alçada del decisiu lloc que ocupa en l'entramat institucional.

El segon punt al que voldria dedicar unes paraules fa referència a la doble cara de l'activitat de control i fiscalització: per una banda, tenim el control de legalitat i de regularitat i, per una altra, el control de resultats. Com és ben sabut, el primer tracta de verificar que els comptes que presenta el govern en la liquidació del pressupost compleixen tots els requisits legals exigibles (en el cas de la despesa, això vol dir que hi hagi el crèdit adequat, que la contractació s'hagi realitzat seguint els procediments apropiats, les obligacions s'hagin contret segons està prescrit, els pagament s'hagin efectuat correctament, etc.) i que aquests mateixos comptes són un reflex fidel de la realitat. El control de resultats, pel seu costat, ha de verificar que els diferents programes i les diverses activitats que ha dut a terme el govern han assolit els resultats que s'havien establert i que això s'ha fet de manera eficient (és a dir, al menor cost possible).

Es tracta de les dues cares del control pressupostari, de la fiscalització, que és la tasca que tenen encomanada els òrgans de control extern. Les dues són, per suposat, de vital importància. No cal donar-hi massa voltes per entendre que les normes legals i comptables hi són per complir-les i que malament aniríem si l'administració no fos la primera en donar exemple i observar-les escrupolosament. Quan els responsables de l'administració adjudiquen un concurs a una empresa i no a una altra o bé contracten a determinades persones i no a altres, han d'acreditar que ho fan per raons d'interès públic i no per afavorir els amics o els companys de formació política o, no cal dir-ho, que no ho fan per lucrar-se'n ells mateixos directament.

Hi ha poderoses raons, doncs, per concedir una gran importància al control de legalitat i regularitat. Tant raons de transparència (els ciutadans tenen dret a conèixer les argumentacions i la documentació que sustenten els actes i les decisions adoptats per l'administració pública), com raons financeres, en la mesura en que tot allò que pugui significar una mala gestió dels recursos públics acaba suposant un perjudici econòmic per als ciutadans, o bé en forma

de més impostos o bé de pitjors serveis públics. El control de legalitat i regularitat és, doncs, bàsic, i té unes connotacions singulars quan ens referim al sector públic en relació a quan parlem del sector privat. El sector públic s'hi juga els diners de tots els ciutadans, ha de complir amb unes obligacions aprovades pel parlament, està compromès a prestar uns determinats serveis públics; i tot això fa que hi hagi tota una normativa específica, que en la majoria dels casos no hi ha al sector privat.

No seré jo, doncs, qui subvalori la importància del control de legalitat i regularitat del sector públic. Ara bé, al costat d'aquest, hi ha el control de resultats (que, segons els casos, rep diferents denominacions: control de gestió, control operatiu, 'performance audit', 'value for money audit', entre d'altres). Aquí no es tracta de fiscalitzar 'com' s'han fet les coses, sinó de fiscalitzar si s'han fet i s'han fet bé, des del punt de vista de la gestió econòmica. I aquest control és essencial, i ho és especialment en l'àmbit del sector públic. Perquè en el cas del sector privat, si bé es mira, aquest control ja el fa el mercat. Si una empresa no ven els seus productes i no obté beneficis, ràpidament rebrà els senyals d'alerta necessaris. El balanç i el compte de resultats no enganyen (sempre, és clar, que estiguin ben fets). En el cas de l'empresa privada, precisament, el que resulta important és més aviat assegurar que els comptes són un reflex fidel de la realitat, perquè, en cas contrari, aquests estats comptables no ens dirien ben bé (o no ens dirien en absolut) quina és la vertadera marxa econòmica de l'empresa, i els accionistes, els clients, els proveïdors i tots aquells agents implicats en la seva activitat, prendrien les seves decisions sobre la base de senyals erronis.

Però, en canvi, en el cas del sector públic, el control de resultats que han de dur a terme els òrgans externs de fiscalització resulta de vital importància. Per la raó de que aquest control, si no el fan aquests òrgans (o bé els mecanismes de control intern), no el fa ningú, la qual cosa voldria dir que a l'hora de fiscalitzar l'activitat de l'executiu, és a dir a l'hora del rendiment de comptes, el legislatiu disposaria, sí, d'una informació molt completa i rigorosa sobre l'exactitud dels comptes, sobre el compliment dels terminis i els requisits legals, sobre la correcció de les condicions de contractació i la idoneïtat dels

processos administratius. Però el que no coneixeria, i per tant no ho podria fiscalitzar, és si s'han complert els objectius que es van formular a l'hora d'aprovar el pressupost en termes dels serveis públics prestats (quantificats a través dels indicadors més apropiats), ni si això s'hauria fet de la manera més eficient possible. Fent un paral·lelisme amb el sector privat, seria com si una empresa hagués de rendir comptes davant de la junta general d'accionistes, sense poder explicar quines han estat les vendes de cada línia de productes, ni quins els beneficis, o les pèrdues, generats per cada un d'elles.

Ara bé, els serveis públics, com sabem, no es venen a través del mercat, fent pagar un preu als consumidors. Es proveeixen de forma gratuïta als seus beneficiaris a través del pressupost i són finançats amb els impostos que paguem entre tots. Això planteja unes especificitats molt importants que s'han de tenir en compte a l'hora de la fiscalització. Primer de tot, cal definir molt bé i molt acuradament els indicadors que es faran servir per identificar els resultats (l'output' o l'outcome', en la terminologia que es sol utilitzar). I per suposat cal especificar 'ex-ante', ja en el moment de fer el pressupost, quins són els objectius que es volen assolir, per tal de poder verificar 'ex-post', en el moment de la liquidació, fins a quin punt s'han aconseguit o no.

La selecció dels indicadors apropiats per a cada servei és una tasca difícil i complexa, que s'ha de realitzar amb criteri, sense caure en abstraccions i formulacions excessivament barroques i allunyades de la realitat. I tan important com la selecció dels indicadors ho és l'establiment dels objectius que hauran de complir els responsables dels diferents programes o de les agències que tenen al seu càrrec la prestació dels serveis públics. Perquè objectius massa acomodaticis poden portar òbviament a uns resultats poc satisfactoris, però objectius massa ambiciosos i fora de la realitat poden resultar també poc motivadors, en saber que resulta pràcticament impossible assolir-los.

El que resulta important és trobar els mecanismes apropiats per fer que els gestors de la despesa pública tinguin els incentius precisos per fer el millor ús dels recursos que s'han posat a la seva disposició. És a dir, per obtenir el millor servei al menor cost. Certament, en el cas del sector públic, no hi ha la línia



vermella de les pèrdues, com succeeix en el sector privat, però això no vol dir que les implicacions d'una mala gestió, o d'una gestió no prou bona, no siguin també molt serioses. És veritat, aquí no hi ha uns accionistes que en paguin les conseqüències. Però les paguen els ciutadans, en forma de menys o pitjors serveis públics o de més impostos. De manera que una tasca essencial, i no precisament senzilla, dels òrgans de control extern és establir el llindar que separa uns resultats satisfactoris d'uns resultats que denoten una gestió ineficient o inapropiada dels recursos públics.

Vaig acabant. El pressupost no existeix per complir unes determinades formalitats, sinó per assolir uns determinats objectius en termes de serveis públics, pel bé dels ciutadans. El compliment de la legalitat i de la regularitat comptable és una qualitat indispensable, sí, però finalment instrumental, al servei de la qualitat essencial, que és el compliment d'aquests objectius. Per això, el control de resultats és una funció fonamental dels òrgans de control extern. Avançar de veritat i de manera satisfactòria en un bon control de resultats és la nova frontera a la que han d'aspirar els òrgans de control extern. És un repte de primera magnitud, per al qual les nostres institucions estan perfectament preparades, i per assolir el qual disposem de nombrosos punts de referència, tant en el terreny tècnic com en el de l'experiència comparada.

En complir amb la seva funció, els òrgans de control extern, la Sindicatura de Comptes, no solament estan duent a terme una tasca d'alt nivell tècnic, que requereix un gran nivell d'excel·lència professional. Sobre tot, estan prestant un servei inestimable al bon funcionament de les nostres institucions i de la nostra democràcia, al contribuir a que el Parlament pugui dur a terme la seva funció de controlar i fiscalitzar la rendició de comptes per part de l'executiu. És per això, que la tasca de la Sindicatura de Comptes ens concerneix a tots, i que tots els ciutadans de Catalunya ens hem de felicitar d'aquests quaranta anys que avui commemorem.

Antoni Castells

Barcelona, Palau del Parlament, 4 de març de 2024