

## Discurs de Josep Maria Carreras i Puigdemoglas amb motiu del trentè aniversari de la Sindicatura de Comptes de Catalunya

Palau del Parlament, 2 de juny de 2014

Primer de tot voldria dedicar una salutació a tots els assistents, en especial a les autoritats, a la Molt Honorable Presidenta, als exconsellers, als membres de la Sindicatura, als membres d'òrgans de control extern, i als treballadors de la Sindicatura, alguns antics companys i malgrat tot amics. Voldria agrair als organitzadors de l'acte haver pensat en mi per fer aquesta ressenya, com ha dit el síndic major, perquè estic preparant una història dels primers vint anys de la Sindicatura, dels quals que jo en vaig ser testimoni directe.

Per altra banda, ja és una tradició això de celebrar aniversaris, però és veritat que trenta anys ja són molts anys. La Sindicatura va néixer per un mandat de l'Estatut d'Autonomia del 79, que ja començava amb la paraula «sens perjudici» o sigui, sempre hem estat en llibertat vigilada, deia: «sens perjudici del que disposa l'article 136 de la Constitució, es crea la Sindicatura de Comptes de Catalunya, i una llei en regularà l'organització». Els diputats elegits el 1980 tenien, doncs, entre moltes altres tasques, la de fer la Llei de la Sindicatura, però l'encàrrec no era senzill. No tenia precedents moderns aquí a Catalunya; a Espanya, llevat de la Càmera de Comptos de Navarra, que feia poc temps que funcionava, i a més venia d'una altra tradició i d'un altre organisme anterior, no hi havia model, només existia el Tribunal de Comptes, que per raons òbvies no era una institució comparable. I tot plegat va fer que la tramitació de la Sindicatura fou de les més llargues que va haver a la primera legislatura.

En aquella legislatura les lleis es tramitaven en una mitjana de cent vuitanta dies, mentre que la llei de la Sindicatura va trigar tres anys. Ja d'entrada es va veure que hi havia dos esculls, als quals després m'hi referiré: d'una banda, el control financer de les corporacions locals, i de l'altra, la qüestió jurisdiccional, l'emetre judicis i adoptar resolucions sobre possibles delictes comptables, tema en el qual el Tribunal de Comptes era el suprem, però no pas l'exclusiu. Hi va haver fins i tot un dictamen del Consell Consultiu en què va remarcar que existien aquests dos problemes, que ja havien detectat els serveis del Parlament en el seu primer informe. Finalment la llei es va aprovar per unanimitat el 20 de maig del 1984, però poc després es va acabar la primera legislatura, per tant, la Sindicatura, no es va poder posar en marxa fins la segona legislatura.

El primer que va haver de fer el Parlament va ser nomenar els set síndics que establia la llei -no entro en per què eren set i no sis com en el projecte original, però algun

malpensat creu que té a veure amb el *cupo* que tenien els diferents partits que composaven el Parlament en aquell moment.

Un cop iniciada la segona legislatura, es van triar els síndics, pràcticament per unanimitat, el que feia evident l'existència d'un acord entre els diferents grups de la cambra, que feia que el nombre de candidats presentats fos proporcional al nombre de diputats que tenia cadascun d'ells. Això estava acceptat com a cosa normal, i també per aquesta causa, quan es van anar produint baixes per diverses raons, era el mateix grup que havia nomenat el primer síndic el que feia la proposta per substituir-lo, i evidentment era votat per la totalitat dels grups, perquè hi havia aquest acord. Com també s'ha dit, en els trenta anys que analitzem s'han nomenat 27 síndics; de fet se'n van nomenar 28, però un no va arribar a prendre possessió, perquè tenia un problema, segons la llei, d'incompatibilitats. I si pensem que teòricament els síndics es renoven cada sis anys, això comportaria que en aquest període, se n'haurien d'haver nomenat 35, i no pas 27, però és que a més, dissortadament, va haver-hi baixes, i renunciacions, amb la qual cosa encara aniríem a un nombre més elevat.

Això simplement ens indica que la majoria de síndics ha estat en el càrrec molts més dels sis anys que la llei preveia, ja sigui per renovació, o bé perquè la renovació s'ha fet més tard del que tocava.

Permetin-me en aquest moment tenir un record pels síndics que van morir mentre exercien el seu càrrec: Lluís González i Salido, l'any 1984; Joan Capdevila, el 1985; Jordi Petit, el 2003; Alfons Ortuño, el 2004, i Alexandre Pedrós, el 2010. I també recordar altres síndics que han mort posteriorment a la seva sortida de la Sindicatura, com Joan Josep Perulles, el 1998; Xavier Vela, el 2004; Eudald Travé, el 2012, i Ferran Termes, el 2013. Igualment un record per Joan Colom, que està afectat per una malaltia de la qual esperem que es pugui recuperar.

Al llarg d'aquests trenta anys, la plantilla va passar de dues auxiliars inicials, que estaven conjuntament amb nosaltres a les golfes d'aquesta casa, fins al prop de centenar de persones que hi ha avui. Vull dir que, com a mínim, en aquests trenta anys s'ha vist una millora quantitativa.

En tots aquests anys hi ha una batalla contínua dels síndics majors per incrementar les places de la relació de llocs de treball perquè aquestes estiguessin dotades en els pressupostos i per poder fer els concursos corresponents. Si fos per ells, evidentment la plantilla actualment seria molt més gran, però sempre hem hagut d'actuar frenats pel Parlament o pel Govern, les culpes anaven repartides.

Tota l'estructura bàsica de funcionament, que no és de fiscalització, possiblement a l'inici estava sobredimensionada, però en augmentar el nombre d'auditors i d'ajudants d'auditoria i mantenir-se el número de personal administratiu, ara ha assolit les proporcions adequades.

Un altre element important per poder fer una mica d'història, és la relació entre el pressupost de la Sindicatura i el pressupost a fiscalitzar per part d'aquesta. En xifres absolutes i en euros, per tenir una imatge del que això significa, veiem que en trenta anys els pressupostos de la Sindicatura han passat de menys de 900.000 euros a més de 10 milions d'euros, amb màxims de més de 13 milions d'euros l'any 2010.

Cal pensar que durant aquests anys el volum a fiscalitzar, tant en termes monetaris com de nombre d'ens, ha sofert un fort creixement, i tot i això, pràcticament s'ha mantingut una relació constant entre la xifra del pressupost de la Sindicatura i la xifra del pressupost de la Generalitat. Sembla que existeixi una proporció àuria que van descobrir els primers anys i que s'ha mantingut, no se sap ben bé per quina raó. Si el pressupost de la Sindicatura l'any 1985 era, respecte al de la Generalitat, d'un 0,038, actualment aquesta proporció és d'un 0,031.

Això no s'ha mantingut uniforme al llarg del període que analitzem, però sempre ha estat per sota de les tres centèsimes durant quatre o cinc anys, i superant les quatre, uns altres quatre o cinc anys més. El màxim va ser el 2006, quan va ser el 5,1; i el mínim, el 1989, el 2,7. En tot cas, aquesta proporció, com podem veure sobretot a les memòries dels anys 1996, 1998 i 2009, està molt per sota de la mateixa proporció en els altres òrgans de control extern autonòmics. Un dels arguments per reforçar les demandes de més recursos dels successius síndics majors era, precisament, que aquesta proporció entre el pressupost de la Sindicatura i el pressupost a fiscalitzar, no totals, sinó simplement en proporció el pressupost de la Generalitat, era molt baixa.

Si aquí afegim els altres organismes que es van anar creant o el fet que el 1989 es va afegir la fiscalització municipal amb més de 1.700 entitats, i que a més s'han anat ampliant, amb universitats, partits polítics, entitats públiques, etcètera, sembla que aquesta queixa continuada de la manca de recursos està fonamentada.

Ara em referiré breument al volum d'informes, en tot cas està clar que des del primer informe, aprovat l'octubre del 1985, que feia referència al Fons de Compensació Interterritorial del 1984, fins a l'informe 4/2014, d'Indicadors financers i pressupostaris dels municipis, la Sindicatura ha fet una enorme feina. La mesura del nombre d'informes ja sé que no és l'adequada, i només pot ser útil per donar una pinzellada a l'evolució, perquè tant qualitativament com per l'esforç que necessiten, els informes són molt diferents. És evident que hi ha hagut una millora qualitativa dels informes, ja que entre altres coses vam començar, encara que avui sembli estrany, sense cap recurs informàtic.

Entre els informes, n'hi ha dos que tenen unes característiques especials: el Compte general de la Generalitat de Catalunya, i el Compte general de les corporacions locals, que pràcticament s'han fet cada any des de l'inici de la Sindicatura, i que suposen un pes molt important, tant en hores com en recursos. També és important citar els informes obligats per les diferents lleis, i els informes demanats pel Parlament. Si per una banda els recursos no s'incrementen, i per l'altra les demandes de les actuacions obligatòries augmenten, el resultat és que els informes d'ofici, és a dir, els informes que el Ple de la Sindicatura decideix tirar endavant, es redueixen enormement. I per tant, també la possibilitat de la Sindicatura d'actuar segons el seu criteri.

Ja s'ha dit que la Sindicatura ha presentat al Parlament més de set-cents informes, això suposaria una mitjana de vint-i-cinc informes anuals. El nombre màxim d'informes aprovats es va assolir l'any 1997 amb quaranta vuit informes, i l'any 2010 amb quaranta un. Encara que com sabeu tots els que treballeu en aquest camp, els èxits d'un any són la misèria de l'any següent. El nombre mínim d'informes aprovats, va ser

de només quatre l'any 1991, però la tendència ha estat entre vint-i-cinc i quaranta, i creixent.

Les relacions amb el Parlament, bàsicament s'articulen a través de la Comissió de la Sindicatura de Comptes. A l'inici es feien només tres o quatre reunions anuals de la Comissió, però la tendència ha anat augmentant, i ara se'n fan cinc o sis sessions a l'any, a les quals cal afegir, des del 2006, la compareixença del síndic major davant el Ple del Parlament per presentar l'informe sobre el Compte general de la Generalitat. És a dir, la relació amb el Parlament s'ha incrementat.

També cal dir que la Sindicatura ha tingut una gran activitat en matèria de relacions externes, tant a nivell de l'Estat, amb les reunions de presidents d'òrgans de control extern, com a nivell internacional, a través de l'EURORAI, l'Organització Europea d'Institucions Regionals de Control Extern del Sector Públic. Des que es va fundar EURORAI l'any 1992, la Sindicatura ha estat membre del seu comitè directiu, i del 2004 al 2007 el síndic major de la Sindicatura va ser el president de l'EURORAI. Avui aquesta institució agrupa més d'un centenar de membres d'una vintena de països. Es va crear amb la idea d'ajuntar els organismes de control extern subestatal, a imatge de l'INTOSAI, l'organització que agrupa els organismes estatals de control extern.

En aquests trenta anys es dibuixen quatre etapes importants en la vida de la Sindicatura, marcades per la direcció dels diferents síndics majors, ja que moltes de les actuacions que s'hi ha portat a terme en cada etapa deriven de la mentalitat i de la manera de pensar, i fins i tot de la formació, del síndic major.

La primera etapa fou la de la plasmació real d'una idea que era nova, i de la qual no se'n tenien gaires referents propers, i ve marcada per la personalitat i la formació del primer síndic major, Joan Josep Perulles, professor d'hisenda pública, inspector de finances, president del jurat territorial tributari i director de d'editorial Praxis Fiscal. Juntament amb el seu col·laborador més proper, el secretari general Manuel Bosch, que era advocat de l'Estat en excedència, i també de l'amic comú que es va incorporar molt aviat a la Sindicatura, Eudald Travé, igualment antic inspector d'Hisenda i exregidor de l'Ajuntament de Barcelona, van donar un to jurídic administratiu en els inicis de la institució. Va ser una etapa en què van posar les bases jurídiques i administratives de la Sindicatura.

La tasca principal era posar en funcionament un òrgan col·legiat amb uns membres que, com deia el síndic major, no havien estudiat per ser síndic de comptes i no tenien gaire idea del que havia de fer la Sindicatura. Aquesta preocupació jurídica la veiem, per exemple, quan sortien publicats al BOE els avantprojectes de les lleis, que Perulles llegia a les cinc del matí abans d'entrar a la Sindicatura, i diverses vegades va portar una carta adreçada al Parlament on alertava que aquella llei, si s'aprojava, podia afectar alguna de les competències de la Sindicatura.

Físicament la Sindicatura va passar d'ocupar un despatx situat a les golfes del Parlament durant els primers sis mesos a un espai llogat a l'edifici de plaça Catalunya propietat de la Société Générale. Val a dir que el cost del lloguer d'aquest local, que es va llogar perquè el sector públic no va oferir cap local propi, suposava de l'ordre del 6 per cent del pressupost. La tasca d'aquest període fou realment col·legiada, com ho denota el nombre de reunions del Ple, que en els primers anys foren de més

d'un per setmana. Però sobretot la característica d'aquesta etapa és la gran activitat de la Comissió de Govern, que celebrà un nombre de reunions fins i tot superior a les del Ple i estava formada per [Joan Josep] Perulles, [Manuel] Cardeña i [Antoni] Castells, que estan avui aquí, entre nosaltres, i que van ser els responsables de posar en marxa tots els aspectes relatius al funcionament de la casa.

La segona etapa, que jo anomeno de tecnificació i relacions exteriors, es va produir a partir del nomenament com a síndic major de Ferran Termes. Després d'un any de transició, que com hem vist va ser de poca productivitat, el mes de maig del 1991 es produí el canvi de síndic major i es va nomenar Ferran Termes, que inicià una etapa que durarà deu anys. Aquesta etapa s'ha caracteritzat per un creixement quantitatiu i un esforç en la millora de les actuacions, seguint els darrers desenvolupaments en el camp de l'auditoria de comptes. Si abans hi havia un síndic major jurídic, en aquest cas era un síndic major auditor amb tots els elements que això representa.

Aquesta millora de l'activitat era un clar reflex de la formació i les aptituds del nou síndic major, que havia jugat un paper pioner rellevant en l'àmbit privat d'aquest sector de l'auditoria, i que va actuar amb una mentalitat de caràcter empresarial. S'incrementà i modernitzà la divulgació dels informes amb publicacions en CD-ROM, respecte als comptes municipals, es creà un programari per a la tramesa i anàlisi dels mateixos, s'establí una comissió de normes que presentava propostes al Ple i s'organitzaren multitud de congressos i reunions.

Com he dit, el lloguer del local era una cosa important, anava pujant, i la Comissió de Govern Interior del Parlament va considerar excessiu el cost d'aquest lloguer, i es demanà que es busquessin alternatives per rebaixar aquesta partida. De fet ja feia molt de temps que es buscaven alternatives, bàsicament lloguers més barats, fins que el 1998 va sorgir la possibilitat d'anar a l'antic edifici de la Caixa de Barcelona, situat a la plaça Sant Jaume, i que va ser adquirit per la Generalitat. Els bons oficis de Ferran Termes i d'en Xavier Trias, aleshores conseller de la Presidència, portaren la gestió a bon port. L'any 1999 es va fer el trasllat i la Sindicatura començà el segle XXI en el nou local.

Pel que fa a la governança de l'entitat, en l'etapa de Ferran Termes no hi ha dubte que fou més personalista que col·legiada, si tenim en compte el nombre de plens celebrats, lleugerament per sota de la quarantena anual, però sobretot les reunions de la Comissió de Govern, que se situaren en l'ordre de la trentena. A l'octubre del 2000 hi va haver un canvi de síndics, i per problemes diversos -que qui vulgui conèixer jo ara no explicaré però es troben explicats pel propi protagonista en la compareixença que féu a la Comissió de la Sindicatura d'aquest Parlament el febrer del 2001-, Ferran Termes va presentar la seva dimissió. Després de la dimissió de Termes, Xavier Vela, com a síndic més antic de la Comissió de Govern, va passar a exercir de síndic major en funcions fins al maig del 2002.

El febrer d'aquell any el Parlament va nomenar, per substituir la baixa de Termes, la primera síndica, Montserrat de Vehí. Els problemes apuntats no es van solucionar amb la dimissió i posterior substitució del síndic major, i es produí una situació inèdita en què durant més d'un any el Ple no pogué posar-se d'acord per elegir i proposar al president de la Generalitat un nou candidat a síndic major. Val a dir que l'activitat fiscalitzadora es mantingué aquell any a nivells semblants als de l'any anterior.

Finalment el Parlament va aprovar una llei, i en la mateixa, mitjançant una disposició transitòria, va nomenar síndic major en Marià Nicolàs, una persona de la casa que havia començat d'auditor, després havia ocupat el càrrec de secretari general, i que havia estat nomenat síndic el 1991, i renovat el 1997.

Marià Nicolàs només va ser síndic major un parell d'anys; no va tenir temps pràcticament d'imprimir el seu caràcter a la Sindicatura, van ser uns anys que jo considero de transició, fins a arribar a la tercera etapa de creixement i consolidació, amb Joan Colom com a síndic major.

Aquesta tercera etapa va ser una etapa de creixement de recursos i del nombre d'informes fets on es va veure que si es mantenia el ritme de creixement de la plantilla es produiria novament un problema d'espai. El 2004, tot i ocupar l'edifici de la plaça Sant Jaume, encara amb una planta més que anteriorment, es considerà que l'espai no era suficient i a principis del 2006 es va traslladar la Sindicatura a l'avinguda del Litoral, 12-14. El trasllat es féu el gener i la inauguració de les noves instal·lacions al juliol. Per tant, d'alguna manera sembla que les diferents etapes van lligades amb un canvi de local.

Entre altres coses, en aquell moment es van aprofundir les relacions institucionals amb una activitat nova, que va ser la de fer el Ple no només a Barcelona sinó també, un cop l'any, a diversos llocs de Catalunya, fent-ne a Tortosa, Viella i Vic. Hi va haver avenços importants en el tema de personal, es van crear els cossos de la Sindicatura, també es van millorar les tecnologies de la informació, i es va recuperar la comissió tècnica, ampliant-ne les funcions. La producció d'informes es va mantenir, amb un lleuger creixement entorn de la trentena anual, amb puntes de 38 i 41, respectivament.

Arribem a la última etapa, l'etapa actual, marcada pels temps de crisi, amb el síndic Jaume Amat al capdavant. D'aquesta etapa no puc dir gaire cosa, perquè encara no és història. Constatar únicament que degut a la crisi, que afecta a tot el sector públic, i també a la Sindicatura, s'ha produït una lleugera disminució de la plantilla, que no sembla afectar el nombre d'auditors i ajudants d'auditoria, ni dels informes aprovats, que s'acosten a la quarantena. Només cal esperar que la situació millori aviat per a tots i també per a la Sindicatura.

L'article segon de la Llei 18/2010, la nova llei de la Sindicatura, diu que té com a funció fiscalitzar els comptes del sector públic de Catalunya, a fi de determinar la fiabilitat i vetllar perquè s'ajustin a la legalitat i l'eficàcia en les operacions corresponents. Diu que la Sindicatura depèn orgànicament del Parlament, però que té autonomia funcional, organitzativa i pressupostària i que ha d'actuar amb tota la independència. Això no és un mandat senzill, la clau de volta –també l'ha citat el síndic major– és la divisió de poders i, per tant, l'èxit en la gestió depèn en gran part que aquesta divisió, concretament pel que fa a la independència entre l'Executiu i el legislatiu, sigui clara i es compleixi.

A més d'això, són molt rellevants les característiques personals, professionals, polítiques i morals de les persones que el Parlament triï com a síndics, que com diu la llei, han de ser de professionals de reconegut prestigi. També, perquè no dir-ho, la durada dels seus mandats i la seva renovació. L'elecció dels síndics està en bona

part basada en la composició del Parlament, però cal fer el possible perquè aquesta no es vegi posteriorment reflectida en l'actuació del Ple. De fet, en ser un òrgan col·legiat permet, com a mínim, posar de manifest les possibles discrepàncies, però el que dóna realment força i credibilitat a la institució és que es pugui aconseguir la unanimitat. De vegades es pensa només en els resultats de la Sindicatura considerant els seus informes, però no s'ha de menystenir els efectes dissuasius simplement generats per la seva existència.

El repàs de la història d'aquests trenta anys, a més d'un fort creixement absolut de la institució en recursos humans i materials, mostra també una millora important en les tècniques de fiscalització, tant per la qualificació del personal, com per la utilització de les tècniques informàtiques i d'auditoria, que cada cop estan més avançades. Només cal esperar que la frenada dels darrers anys sigui un fenomen transitori, que pugui continuar la millora de l'activitat de la Sindicatura, ampliant les seves possibilitats de controlar la utilització de recursos públics. I que en el futur la Sindicatura de Comptes de Catalunya continuï en el camí d'esdevenir una estructura d'Estat fonamental per la bona marxa del sector públic de Catalunya, i així ho puguem constatar en propers aniversaris.

Moltes gràcies per la seva atenció.

**Josep Maria Carreras i Puigdengolas** és doctor en Ciències Econòmiques i va ser síndic de la Sindicatura de Comptes de Catalunya de l'any 1984 al 2004