

COMMEMORACIÓ
DEL VINT-I-CINQUÈ
ANIVERSARI DE LA
SINDICATURA
DE COMPTES
DE CATALUNYA



SINDICATURA
DE COMPTES
DE CATALUNYA



25
ANYS

BIBLIOTECA DE CATALUNYA - DADES CIP

Commemoració del vint-i-cinquè aniversari de la Sindicatura de Comptes de Catalunya

Text en català i castellà, resum en anglès

I. Catalunya. Sindicatura de Comptes

1. Catalunya. Sindicatura de Comptes – Aniversaris, etc.

336.126:353(467.1)

© Sindicatura de Comptes de Catalunya

Av. Litoral, 12-14

08005 Barcelona

Tel. +34 93 270 11 61

sindicatura@sindicatura.cat

www.sindicatura.cat

Disseny, maquetació i impressió: CEGE, S.A.

www.cege.es

Fotografies: Conxita Cervantes Canals

Barcelona, gener de 2010

Dipòsit legal: B-7114-2010

Índex

Presentació	5
Acte institucional de commemoració del XXV aniversari de la Llei de la Sindicatura de Comptes de Catalunya	9
Taula rodona: “Els reptes actuals de l’auditoria en el sector públic”	31
Cloenda	93
Versió en castellà	101
Resum en anglès	143

Presentació

25
ANYS





La Sindicatura de Comptes de Catalunya, l'òrgan estatutari encarregat de la fiscalització externa dels comptes i de la gestió econòmica del sector públic de Catalunya, ha celebrat, l'any 2009, el vint-i-cinquè aniversari de l'aprovació de la seva Llei.

Per aquest motiu el 5 de març, coincidint amb la data d'aprovació de la Llei, va tenir lloc al Parlament de Catalunya un acte institucional que va comptar amb la participació del president de la Generalitat, M. H. Sr. José Montilla, el president del Parlament, M. H. Sr. Ernest Benach, així com d'una nodrida representació d'autoritats del país, del Tribunal de Comptes Europeu, del Tribunal de Comptes d'Espanya i dels òrgans de control extern autonòmics, entre altres.

L'acte es va dividir en tres parts. En primer lloc, al migdia, hi va haver els parlaments del president de la Generalitat de Catalunya, del president del Parlament de Catalunya i del síndic major. A la tarda, va tenir lloc una taula rodona de caire tècnic que, sota el títol "Els reptes actuals de l'auditoria en el sector públic", va comptar amb la participació dels senyors Juan Ramallo, membre del Tribunal de Comptes Europeu; Lluís Armet, president de la Secció de Fiscalització del Tribunal de Comptes d'Espanya; Rafael Vicente, síndic major de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana i president de torn de la Conferència de Presidents dels Òrgans Autonòmics de Control Extern; Christian Melly, president de l'Organització Europea de les Institucions Regionals de Control Extern del Sector Públic (EURORA) i Jordi Turull, president de la Comissió de la Sindicatura de Comptes del Parlament, que va actuar com a moderador. Finalment, el violoncel·lista Lluís Claret i la seva formació Violoncel·listes de Barcelona van oferir un concert amb un repertori de peces de Joseph Haydn, Ludwig Van Beethoven i Salvador Brotons, que es va cloure amb la interpretació de la peça popular *El cant dels ocells*.

Aquesta publicació té per objectiu reproduir els parlaments i les principals idees i reflexions que es van posar sobre la taula durant l'acte. El material que inclou és molt valuós per entendre el passat i el present de la Sindicatura de Comptes i ens permet traçar línies de futur per a la nostra institució. A la vegada, la publicació pretén ser un record commemoratiu de la celebració dels 25 anys de la Sindicatura de Comptes de Catalunya.

Com a cloenda dels actes organitzats per commemorar l'aniversari, el 16 d'octubre va tenir lloc a Barcelona el seminari internacional "L'auditoria pública mediambiental: reptes i oportunitats per als òrgans de control extern", organitzat en col·laboració amb EURORAI. El seminari, que va tractar un dels temes de futur de l'auditoria pública, va comptar amb ponents de diferents òrgans de control extern d'Europa i amb la participació de més de 130 representants d'institucions de quinze països d'Europa i també d'institucions observadores del Brasil. El president del Parlament de Catalunya i el conseller de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya, H. Sr. Francesc Baltasar, van participar en la inauguració i cloenda de la jornada, respectivament.

Com a síndic major vaig tenir l'honor i la satisfacció de presidir tots aquests actes. Tal com vaig manifestar en el discurs del dia 5 de març, de nou voldria transmetre el meu reconeixement als membres de l'actual Ple de la Sindicatura, als síndics majors que m'han precedit: senyors Joan Josep Perulles, Ferran Termes i Marià Nicolàs, i als síndics majors en funcions, senyors Manuel Cardeña i Francesc Xavier Vela i a la senyora Montserrat de Vehí, als anteriors síndics i secretaris generals i d'una manera especial a tot el personal de la Sindicatura, ja que tots formem part d'una institució que té i tindrà un paper fonamental en el sistema d'autogovern del país.

Per molts anys.

Joan Colom i Naval

Síndic major

**Acte institucional de commemoració del XXV
aniversari de la Llei de la Sindicatura de Comptes de Catalunya**

Palau del Parlament, 5 de març de 2009

**25
ANYS**







**Ernest Benach i Pascual,
president del Parlament de Catalunya**

President de la Generalitat,

Honorables consellers,

I·lustres membres de la Mesa del Parlament de Catalunya,

Senyores diputades, senyors diputats,

Senyor síndic major de la Sindicatura de Comptes,

Membres de la Sindicatura, autoritats,

Molt Honorable senyor Rigol,

Senyores i senyors,

Els dono la benvinguda al Parlament de Catalunya, que avui s'honora d'acollir l'acte de commemoració del XXV aniversari de la Llei de la Sindicatura de Comptes.

Fa, doncs, vint-i-cinc anys el poder legislatiu català aprovava una llei molt important per al nostre país, que donava lloc a la creació de la Sindicatura de Comptes, la institució encarregada de fiscalitzar la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic català.

En tant que organisme independent encarregat de verificar l'eficàcia de la gestió dels fons públics, es tracta d'una peça clau de l'engranatge d'una democràcia. Peça clau, peça fonamental, instrument de garantia. La Sindicatura de Comptes és garantia: garantia de transparència, garantia de legalitat, garantia de treball honest i de bon funcionament de les institucions democràtiques del país.

Més encara, la Sindicatura, l'aval que representa, és fonamental per a un principi democràtic imprescindible: la confiança de la ciutadania en les institucions, la confiança de la ciutadania en la democràcia. I dic que és imprescindible perquè cap democràcia és invulnerable. Per evitar la degradació, cal que des de la mateixa esfera pública es doni exemple, cal absoluta transparència en les nostres institucions, en els nostres partits, calen comptes clars, sense sospites. No podem donar peu a cap desconfiança, a cap dubte sobre el funcionament



i la transparència de la gestió dels recursos de les nostres institucions i dels nostres partits polítics representatius. I és gràcies al rigorós treball de la Sindicatura de Comptes que la ciutadania pot tenir plena confiança que els diners de les finances públiques es gestionen de manera adequada.

Avui, doncs, es compleixen vint-i-cinc anys d'una llei històrica i crec que és merescut fer esment, fer solemne referència, als ponents d'aquella llei, als qui la van gestar, als pares de la llei, els diputats senyors Antoni Subirà, Raimon Escudé, Lluís Garcia, Maties Vives, Josep Fornas i Alexandre Pedrós. La feina de les diputades i els diputats d'aquesta cambra no sempre és prou coneguda ni reconeguda, i crec que és just reivindicar la contribució dels qui van treballar en la reconstrucció democràtica de les nostres institucions.

De la mateixa manera, vull expressar solemne agraïment a totes les persones que al llarg d'aquests vint-i-cinc anys han format part de la Sindicatura de Comptes. Sens dubte, l'exercici de les seves funcions no ha estat tasca fàcil, però totes les persones que hi han treballat poden estar orgulloses d'haver exercit un paper de gran responsabilitat i importància per al país, d'haver ajudat en el possible a fer de les institucions i els governs de Catalunya un instrument eficaç en la construcció nacional. Tenen molta feina, tenen una gran responsabilitat, però també el privilegi de dedicar el seu temps i el seu treball a tot un poble que hi confia. I la Sindicatura, amb el seu treball, amb el seu rigor, ajuda a preservar el respecte que mereixen les institucions de Catalunya.

Dit això, dono la paraula a l'Il·lustre senyor Joan Colom i Naval, síndic major de la Sindicatura de Comptes.







**Joan Colom i Naval,
síndic major de la Sindicatura de Comptes de Catalunya**

Molt Honorable president de la Generalitat,

Molt Honorable president del Parlament de Catalunya,

Molt Honorable senyor Rigol,

Honorable consellera, Honorable conseller,

Il·lustres diputats i diputades,

Excel·lentíssima senyora presidenta de la Comissió Mixta Congrés-Senat per a les Relacions amb el Tribunal de Comptes,

Excel·lentíssims consellers del Tribunal de Comptes,

Excel·lentíssims presidents i consellers dels òrgans de control extern autonòmics, als quals saludo molt afectuosament, així com al president d'EURORAI, el nostre estimat amic Christian Melly, qui ha fet un esforç especial per estar aquí avui amb nosaltres.

Senyors síndics de Comptes i personal de la Sindicatura,

Digníssimes autoritats,

Senyores i senyors, amigues i amics,

Avui, 5 de març de 2009, iniciem els actes de celebració del XXV aniversari de la Sindicatura de Comptes. Hem escollit aquest dia perquè coincideix exactament amb la data de la promulgació de la Llei 6/1984, de creació de la Sindicatura de Comptes, i he d'agrair a ambdós presidents actuals la disponibilitat per ser avui aquí amb nosaltres, tot i que això els hagi obligat a fer difícils equilibris en la seva sempre complicada agenda.

En aquest quart de segle moltes coses han canviat, l'economia catalana, la importància i dimensió del sector públic català, ens hem integrat a la Unió Europea, FEOGA i fons estructurals inclosos, i a l'euro.

Pel que fa a nosaltres, amb l'aprovació de l'Estatut d'autonomia del 2006, el marc regulador del nostre auto-govern ha canviat considerablement respecte al que regia el 1984, que, en definitiva, corresponia als primers



anys de la democràcia espanyola i a les beceroles de l'autonomia catalana. El nou Estatut defineix, entre altres qüestions, als articles 80 i 81, les funcions, la composició, el funcionament i l'estatut del personal de la Sindicatura de Comptes, i també les seves relacions amb el Tribunal de Comptes espanyol.

Tots coneixem la importància que va tenir per al país l'aprovació de l'Estatut, també les seves dificultats, tant en el tràmit parlamentari com en el desplegament, i aquest és un tema que afecta la Sindicatura de Comptes ja que, entre altres coses, l'Estatut preveu que hem d'establir les nostres relacions amb el Tribunal de Comptes mitjançant un conveni que encara no hem signat, si bé tenim la voluntat de fer-ho al més aviat possible. Per les meves converses amb el president [del Tribunal de Comptes, Manuel] Núñez, que ha excusat la seva absència avui, crec poder afirmar que la voluntat de complir el que estableix aquesta llei orgànica és bilateral.

Com bé saben, la Sindicatura de Comptes és l'òrgan de control extern que té com a missió vetllar perquè el sector públic català gestioni els recursos públics de manera eficient, amb respecte per la legalitat i d'acord amb els principis de comptabilitat pública.

Som conscients que, sovint, els resultats d'aquesta tasca imprescindible –com bé deia el president Benach fa un moment– per a qualsevol sistema democràtic modern, no resulten agradables als fiscalitzats, perquè els nostres informes no acostumen a dir que les coses es fan impecablement: què més voldríem, els ho puc assegurar. Com també els puc assegurar que quan un informe és positiu o té parts positives acostuma a passar desapercebut; simplement no és notícia.

Voldria remarcar que la nostra missió és denunciar aquelles pràctiques que fugen del marc legal i comptable vigent, però també corregir i millorar la gestió pública i, si cal estirar les orelles a algú, fer-ho i ben fort quan correspongui.

Alguns de vostès ja m'han sentit parlar en seu parlamentària de la història de la institució, que té els seus primers antecedents al segle XIII en la tasca dels oïdors de comptes; n'he parlat a bastament en ocasions

anterior. Avui desitjaria anar més enllà i apuntar algunes de les línies que haurien de regir el funcionament de la Sindicatura de Comptes.

1r. Enfortir la independència de la institució, defugint de qualsevol biaix partidista. A la Sindicatura de Comptes s'hi ha d'estar i s'hi ha de treballar per competència tècnica, i això val per a tothom i, en primer lloc, per als membres del Ple. Al meu parer, el patriotisme i el servei al país ens exigeixen deixar de banda les nostres legítimes simpaties ideològiques en tot el que pugui afectar el nostre treball.

2n. Aquesta independència també ha de ser respectada i assumida per les altres institucions i les forces polítiques. Els informes són independents, tant si afavoreixen com si perjudiquen els interessos partidaris.

3r. Adaptar-nos als nous temps i a les noves realitats econòmiques i socials de Catalunya.

4t. Treballar conjuntament amb el Parlament per enfortir el paper de la Comissió de la Sindicatura de Comptes i treure el màxim profit del que, pel que fa a procediment, ens ofereix el Reglament del Parlament del 22 de desembre de 2005.

5è. Portar a terme un major seguiment de les observacions i recomanacions que fem en els nostres informes un cop presentats i debatuts al Parlament, per veure quins canvis generen i si s'apliquen. En cas contrari, hauríem de cercar mecanismes que permetessin denunciar-ho i corregir-ho amb celeritat. És molt confortant –molt confortant– per a la Sindicatura de Comptes que el Parlament acostumi a fer seves les recomanacions dels seus informes. És menys confortant que les haguem de reiterar en exercicis successius.

6è. Donar més pes a les auditories de gestió, malgrat que les clàssiques auditories de regularitat són ineludibles. Les de gestió són les que permetran avaluar l'acompliment d'un programa pressupostari, una estratègia o una política pública. En aquest sentit, i alguns de vostès ja m'ho deuen haver sentit a dir en més d'una ocasió, cal obrir nous àmbits de treball, més adaptats als nous temps, com poden ser les auditories mediambientals, de gènere, tecnològiques...



7è. Consolidar i encaixar institucionalment les relacions cordials i intenses que mantenim en el marc de la Conferència de Presidents dels Òrgans Autònoms de Control Extern amb el Tribunal de Comptes espanyol. En l'àmbit internacional, continuar treballant amb EURORAI i plantejar-nos difondre i compartir el nostre bagatge i coneixement per mitjà d'accions de cooperació internacional cap a països on cal reforçar les institucions democràtiques.

I, finalment, cobrir les vacants de la relació de llocs de treball que vam aprovar l'any 2007, de manera que la Sindicatura pugui portar a terme més informes i millors per tal de fer llum a més àmbits del sector públic català.

Precisament, aquest tarda, també organitzarem una taula rodona que porta per títol "Els reptes actuals de l'auditoria en el sector públic" que comptarà amb les més altes autoritats de diferents institucions d'aquest àmbit i que confio que ajudarà a trobar algunes respostes a aquests temes que els he exposat.

Per portar a terme aquests reptes haurem de comptar amb la complicitat de tothom. Tenim la capacitat, els mitjans i, sobretot, la il·lusió per fer-ho. Tanmateix no els amagaré que esperem una nova llei de la Sindicatura, una nova llei de la Sindicatura que permeti adaptar la nostra institució als nous temps i als canvis que s'han produït en els darrers anys en el nostre autogovern.

No voldria cloure la meua intervenció sense fer un reconeixement públic als síndics majors que m'han precedit: Joan Josep Perulles, Ferran Termes i Marià Nicolàs, i als síndics majors en funcions, Manuel Cardeña, Xavier Vela, Montserrat de Vehí, i també a la resta de síndics i secretaris generals que ha tingut la institució.

Així mateix, cal fer un especial esment de la tasca dels diputats del Parlament de Catalunya de la II legislatura, que ha esmentat el president, que en el marc de la ponència de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost van elaborar la proposició de llei de la Sindicatura de Comptes, entre els quals ja hi havia Alexandre Pedrós, actualment síndic.

També vull expressar el meu reconeixement a tot el personal de la Sindicatura de Comptes, des dels més veterans, entre els quals tenim ja alguns jubilats, als més novells, que hem incorporat majoritàriament l'any 2008.

Gràcies per la feina i la professionalitat demostrada al llarg d'aquests vint-i-cinc anys; amb la vostra tasca i dedicació hem pogut construir una institució rigorosa, moderna, preparada per afrontar els reptes de futur i de la qual tot el país se n'ha de sentir molt orgullós.

També als síndics i companys de l'actual Ple: Alexandre Pedrós, Jordi Pons, Agustí Colom, Enric Genescà, Ernest Sena i Jaume Amat, i a la secretària general, Montserrat Vendrell.

I finalment un agraïment molt especial al Parlament de Catalunya, començant per la Mesa, els membres de la Comissió de la Sindicatura de Comptes, que actualment presideix el senyor Jordi Turull –successor de Lluís Coromines–, als grups polítics i als serveis d'aquesta casa–secretaria general, lletrats, oïdor, premsa, protocol–, que sempre ens han ajudat.

Espero, president, que també puguem celebrar plegats les noces d'or de la Sindicatura de Comptes.

Moltes gràcies.





**José Montilla i Aguilera,
president de la Generalitat de Catalunya**

Molt Honorable president del Parlament,
 Honorables consellers,
 Senyor síndic major,
 Membres de la Sindicatura,
 Membres de la Mesa del Parlament,
 Autoritats, senyores i senyors,

L'aprovació avui fa vint-i-cinc anys de la Llei de la Sindicatura de Comptes significava, efectivament, un gest de maduresa democràtica de la societat catalana. I era l'expressió també d'una voluntat col·lectiva i d'un compromís de l'Administració pública que ens correspon a tots nosaltres renovar permanentment. Al llarg de tots aquests anys i, conjuntament amb la resta d'institucions catalanes, la Sindicatura s'ha consolidat en el nostre sistema polític com un òrgan que compleix amb eficàcia i rigor les seves funcions de fiscalització dels comptes i de la gestió econòmica del sector públic de Catalunya, que vetlla amb independència per la legalitat i l'eficiència de l'actuació de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals del nostre país.

La repercussió dels treballs de la Sindicatura en l'activitat fiscalitzadora constitueix en ella mateixa un cabal essencial per al reforçament de la qualitat democràtica i l'eficiència en la gestió dels recursos públics. El conjunt del sector públic col·labora i coopera amb la Sindicatura i ho fa en termes generals de manera irreprotxable durant tots aquests anys. Tot i això, vull remarcar una vegada més el deure i l'obligació de l'Administració pública de la Generalitat, dels ens locals i de tots els ens previstos per la normativa de sotmetre's a l'escrutini dels òrgans de control per a un correcte retiment de comptes. És un deure que deriva dels principis de bon govern i transparència, i que comporta un major grau de protecció dels drets de la ciutadania i de l'interès general. I, com qualsevol altre deure, el seu acompliment esdevé alhora protecció i garantia. Transparència i retiment de comptes són, si m'ho permeten, més imprescindibles encara en temps de crisi. Per això crec que avui la socie-



tat ens ho exigeix i ho espera més que mai. I que, per tant, estem obligats a demostrar la màxima eficiència i procurar el rigor màxim en l'execució de la despesa pública. Aquest és un dels principals reptes del nostre autogovern, que l'Estatut consolida i potencia, a mesura que anirem desplegant i assumirem i anirem ampliant noves competències a tots els nivells institucionals.

Permetin-me, doncs, que aprofiti aquest acte per afirmar que, descomptada la legitimitat, que és indiscutible, la credibilitat del nostre autogovern depèn també de la nostra autoexigència a l'hora d'exercir-lo. Només des d'aquesta convicció l'Administració catalana avançarà en solidesa, reconeixement i generació de confiança. Aquest és un motiu afegit que fa imprescindible disposar d'instruments consolidats i fiables que garanteixin el control i el bon funcionament dels serveis públics, aplicant criteris de governança, retiment de comptes i transparència propis d'una democràcia avançada.

La Sindicatura ha exercit al llarg de vint-i-cinc anys una tasca fonamental en aquest sentit. N'hem tingut prou mostres, i se n'ha parlat a bastament. Tanmateix, l'Administració d'avui és molt més complexa que la del 1984. El desenvolupament de l'estat del benestar, amb la posada en marxa de nous serveis, i el consegüent creixement de la despesa pública impliquen també un procés d'actualització constant.

Al Govern de la Generalitat li correspon modernitzar l'Administració en el seu conjunt:

- millorant la qualitat del servei amb més bons professionals i la tecnologia adequada,
- revisant estructures i processos allà on escaigui, amb l'objectiu de guanyar al mateix temps en eficiència i simplificació,
- i apostant pel coneixement, la capacitat de decisió, i comunicant-ho també millor, tot plegat.

Fem l'Administració més accessible i entenedora, i també més sensible a l'impuls de les demandes i a les aportacions de la societat, retornant la confiança dels ciutadans en l'acció política. Les perspectives de futur en aquest àmbit dependran de la nostra capacitat d'adequació a aquestes exigències.

En aquest mandat ja hem acomplert alguns objectius:

- amb mesures de simplificació administrativa, aportant més eficiència i més transparència en la tramitació dels processos administratius,
- amb mesures per millorar l'accés a la contractació pública, amb nous òrgans que han de vetllar per l'objectivitat i la legalitat en l'actuació de l'Administració,
- amb la implantació del pressupost per programes per a un exercici transparent,
- o amb una presència a internet que amplia cada dia l'accés a la informació dels nostres serveis.

Mesures que en definitiva pretenen fer prevaldre l'interès general i assegurar majors quotes d'eficàcia davant els desafiaments d'una societat avançada com la nostra. La Sindicatura de Comptes és un dels elements de l'autogovern de Catalunya que són expressió contemporània i singular de la nostra personalitat també històrica i política.

I no voldria acabar les meves paraules sense un reconeixement explícit a totes les persones que han format part de la Sindicatura durant tots aquests anys, i que han aportat continuïtat institucional i un reconegut prestigi en les seves actuacions. El treball serè i rigorós dels seus membres exercint les seves responsabilitats també ha contribuït a donar força a l'actuació del sector públic a Catalunya.

Vull fer, com ja s'ha fet, una menció explícita de les persones que, com a síndics majors, exemplifiquen la tasca conjunta tots aquests anys: el senyor Joan Josep Perulles, el senyor Ferran Termes, el senyor Marià Nicolàs i el senyor Joan Colom.

A tots els qui en el present i en el futur formaran part d'aquesta institució que avui celebra el vint-i-cinquè aniversari, els convido a seguir vetllant i treballant per garantir la força institucional que Catalunya necessita.

Moltes gràcies, moltes felicitats.



De dalt a baix: 1. El president de la Generalitat, el president del Parlament, el conseller d'Economia i Finances i els síndics de la Sindicatura de Comptes, amb els membres de la Mesa del Parlament, al despatx d'audiències de la Cambra. 2. El president de la Generalitat, el conseller d'Economia i Finances i la consellera de Justícia, amb els síndics, abans de començar l'acte institucional al Parlament.



De dalt a baix: 1. El president de la Generalitat, amb el president del Parlament i el síndic major, durant l'acte institucional celebrat a l'Auditori del Parlament. 2. El síndic major, en un moment de la seva intervenció, i els síndics Jordi Pons i Enric Genescà, al darrere.



De dalt a baix i d'esquerra a dreta: 1. El president de la Generalitat, el president del Parlament i el síndic major, amb els membres de la Mesa del Parlament i els síndics de la Sindicatura de Comptes. 2. Imatge dels assistents a l'acte institucional. 3. Els presidents de la Generalitat i del Parlament i el síndic major, en acabar els parlaments. 4. El síndic Alexandre Pedrós, amb l'exsíndic major de la Sindicatura de Comptes, Ferran Termes. 5. Josep Subirats, exmembre del Tribunal de Comptes d'Espanya i del Tribunal de Comptes Europeu.



De dalt a baix i d'esquerra a dreta: 1. Imatge dels assistents a l'acte institucional. 2. Els síndics Jaume Amat i Ernest Sena. 3. Josep Maria Carreras, exsíndic de la Sindicatura de Comptes. 4. Manuel Cardaña, exsíndic de la Sindicatura de Comptes, i Antoni Castells, conseller d'Economia i Finances. 5. Carles Santacreu, president del Tribunal de Comptes d'Andorra, i Christian Melly, president de l'Oganització Europea de les Institucions Regionals de Control Extern del Sector Públic (EURORA).



De dalt a baix i d'esquerra a dreta: 1. Lluís Armet, president de la Secció de Fiscalització del Tribunal de Comptes d'Espanya; Isabel Pozuelo, presidenta de la Comissió Mixta Congrés-Senat per a les Relacions amb el Tribunal de Comptes, i Manel Mas, diputat al Congrés. 2. Albert Sáez, president del Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, i el president del Parlament. 3. El president de la Generalitat, i Pere Jover, president del Consell Consultiu (actualment, membre del Consell de Garanties Estatutàries). 4. El síndic major, al centre, amb la consellera de Justícia, Montserrat Tura, i el síndic de greuges, Rafael Ribó. 5. Ramon Font, president del Consell de l'Audiovisual de Catalunya i el diputat Oriol Pujol, amb convidats a l'acte.



De dalt a baix i d'esquerra a dreta: 1. El síndic major, al centre, amb els consellers del Tribunal de Comptes d'Espanya Ramón Álvarez de Miranda (esquerra) i Javier Medina. 2. Els síndics Jordi Pons i Enric Genescà. 3. Eudald Travé (dreta), exsíndic de la Sindicatura de Comptes, amb el diputat Daniel Sirera, i l'auditora supervisora de la Sindicatura de Comptes Montserrat Travé. 4. Montserrat de Vehí, exsíndica de la Sindicatura de Comptes, i el diputat Oriol Pujol. 5. Convidats a l'acte del 5 de març, en els passadissos del Parlament.



De dalt a baix i d'esquerra a dreta: 1. El síndic major i el president del Consell de Comptes de Galícia, Antonio López, amb el secretari general del Consell, Ulpiano Villanueva, i la secretària general de la Sindicatura, Montserrat Vendrell. 2. Ricardo Sánchez Virués i Eduardo Rodríguez Melgarejo, consellers de la Cambra de Comptes d'Andalusia. 3. Carlos Salgado, vicepresident de la Cambra de Comptes de la Comunitat de Madrid; Luciano Fariña, conseller del Consell de Comptes de Galícia; Alexandre Pedrós, síndic de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, i Manuel Jesús Álvarez, president de la Cambra de Comptes de la Comunitat de Madrid. 4. Manuel Bernades, subdelegat diocesà d'economia, i el síndic Ernest Sena. 5. El síndic major amb Antònia Agulló, membre del Consell Consultiu (actualment, Consell de Garanties Estatutàries), i el síndic Agustí Colom, al darrere.

Taula rodona:

“Els reptes actuals de l’auditoria en el sector públic”

25
ANYS







Jordi Turull i Negre,
president de la Comissió de la Sindicatura de Comptes
del Parlament de Catalunya

En primer lloc, moltes gràcies per haver vingut a aquesta taula rodona, una taula rodona que forma part dels actes de celebració del vint-i-cinquè aniversari de l'aprovació de la Llei de la Sindicatura de Comptes. Tot i que la llei té vint-i-cinc anys, a mi sempre m'agrada recordar que la institució de la Sindicatura de Comptes no té els seus orígens en ara fa vint-i-cinc anys, sinó que, en el nostre cas, en una nació mil·lenària com la nostra, els primers antecedents de la Sindicatura de Comptes és remunten a l'edat mitjana, en el mestre racional, el *magister rationalis*. D'aquí ve l'escut o l'emblema de la Sindicatura, on apareix la paraula *rationalis*, que va ser instituit el 1283 per Pere el Gran.

Dic això perquè institucions com la Sindicatura de Comptes, en tant que òrgan fiscalitzador extern dels comptes i de la gestió econòmica del sector públic, de fet, sempre han tingut una presència molt important en el que seria l'arquitectura institucional del nostre país, quan aquest, de fet, ha pogut gaudir de les seves pròpies institucions.

En una celebració d'un aniversari sempre pot haver-hi la temptació de només mirar enrere, de recordar els bons moments, de veure el que s'ha fet, de veure com s'ha evolucionat, de veure com s'ha progressat, i per això jo valoro molt positivament que des de la Sindicatura hi hagi hagut la idea de fer aquesta taula, no per pensar enrere –aquest matí hi ha hagut un acte solemne, amb la presència del Molt Honorable President de la Generalitat de Catalunya i el Molt Honorable President del Parlament de Catalunya i el síndic major– sinó com un acte per pensar en el futur, en els reptes. I per això hi ha aquesta taula rodona –jo crec que molt interessant– sobre els reptes actuals de l'auditoria en el sector públic.

Les persones que intervindran són persones del tot autoritzades en aquest àmbit i en aquesta matèria, i jo vull començar agraint-los molt la seva presència avui aquí. Tenen uns currículums acadèmics i professionals molt amplis, però amb el seu permís –i ja els demano disculpes d'antuvi–, n'he fet una síntesi. Sé que això és molt subjectiu, perquè a vegades algú dels presents aquí pot dir: «No has dit que sóc això, que per a mi



va ser molt important". A vegades, no és tant el que ets, sinó el que sents o el que t'ha costat poder arribar a aquell lloc. I, per tant, d'entrada, per la síntesi dels seus currículums, els demano disculpes.

Jo preferiria fer la presentació perquè vegin la importància de la gent que avui ens acompanya aquí, i després començaríem la taula rodona. En primer lloc, a la meua esquerra, hi ha el senyor Juan Ramallo Massanet. Ell és nascut a Palma de Mallorca, és doctor en Dret per la Universitat Complutense de Madrid. La seva principal activitat sempre ha estat molt dedicada a la universitat, tant a la docència com a la investigació. A la Universitat Autònoma de Madrid ha estat catedràtic de Dret Financer i Tributari. També durant uns anys va ser magistrat suplent del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears. Ha publicat nombrosos treballs al voltant sobretot de dos grans temes: descentralització fiscal i recursos tributaris. L'1 de març de 2006 va començar les seves funcions com a membre del Tribunal de Comptes Europeu.

Benvingut i moltes gràcies.

Al costat del síndic major hi ha el senyor Lluís Armet i Coma, llicenciat en Ciències Econòmiques i especialista en temes d'economia monetària. Ha tingut una llarga trajectòria política, amb diversos càrrecs institucionals d'ençà de la recuperació de les institucions democràtiques. Va ser conseller de Política Territorial en el Govern del president Tarradellas, diputat d'aquest Parlament durant força anys, també ha estat senador per designació del Parlament i tinent alcalde de l'Ajuntament de Barcelona. A finals de l'any 2007 va prendre possessió com a membre del Tribunal de Comptes i actualment és president de la Secció de Fiscalització i conseller del Departament d'Empreses Estatals del Tribunal de Comptes.

En el seu cas, benvingut, i sobretot ben tornat, a aquesta casa.

El senyor Rafael Vicente Queralt, nascut a Castelló l'any 1942, és llicenciat en Dret per la Universitat de València. Ha exercit durant diversos anys com a advocat. És funcionari amb habilitació de caràcter estatal a la subescala d'intervenció de tresoreria de la categoria superior. En aquest sentit, ha exercit d'interventor delegat de les ins-

titucions de la Generalitat Valenciana a Castelló, tresorer de l'Ajuntament de Castelló i gerent de la Universitat Jaume I, de Castelló. El 1998 va ser nomenat interventor general de la Diputació de Castelló i l'any 2003 va ser elegit síndic de comptes. Des del 2004 és el síndic major del País Valencià, i actualment també és el president de la Conferència de Presidents dels Òrgans Autonòmics de Control Extern.

I a la meua esquerra tenim el senyor Christian Melly, nascut a Vissoie, un poble de la vall d'Anniviers. És president de la Inspecció de Finances de Valais, on treballa des del 1973. Ha estat president de l'Associació Suïssa de Finances i Comptabilitat Pública, president de la Conferència Suïssa Llatina de les Inspeccions de Finances Cantonals i és avaluador dels exàmens federals d'inspector comptable de gestió. És president de l'EURORAI des del 2007, en substitució, precisament, del síndic major, senyor Joan Colom, que va ser-ne president des del 2004 fins al 2007. EURORAI és l'organització europea d'òrgans regionals de control extern, que agrupa setanta institucions i disset països europeus.

Benvingut a Catalunya, estem molt feliços de comptar amb la teua presència avui aquí.

I també ens acompanya, evidentment, el senyor Joan Colom, que és el síndic major, que serà qui clourà l'acte. Començarem, doncs, la taula rodona. Primer hi haurà una exposició per part de cadascun dels ponents. Com bé saben tots vostès, el títol és: «Els reptes actuals de l'auditoria en el sector públic.»





Ponències

Juan Ramallo Massanet,
membre espanyol del Tribunal de Comptes Europeu

En primer lloc, vull felicitar la Sindicatura de Comptes de Catalunya pels vint-i-cinc anys de la seva Llei de creació o de restitució. I moltes gràcies també per la invitació a participar en aquesta taula rodona al voltant d'un tema al qual em referiré tot seguit.

Com a membre del Tribunal de Comptes Europeu a Luxemburg, també vull expressar de part del president de la nostra institució, el senyor [Vitor] Caldeira, la seva felicitació, i excusar la seva absència, ja que ell no hi ha pogut ser i ha volgut que els ho expressés directament.

I gràcies també al senyor Turull per la presentació que ha fet.

Parlar dels "Reptes actuals de l'auditoria en el sector públic" em planteja un primer problema: saber quina és la delimitació d'aquests reptes, ja que, en principi, gairebé tots els temes relacionats amb aquesta matèria plantegen en l'actualitat enigmes i esperances. Per tant, hauré de buscar en primer lloc un criteri per delimitar un repte al qual dedicar la meva intervenció i la vostra atenció.

En el Congrés d'Auditoria Pública passat (Pamplona, octubre de 2008) va constituir un tema central d'aquest la transparència del control extern. Prenent com a punt de referència aquesta preocupació per la transparència, avui voldria fer alguna reflexió sobre un aspecte que hi està directament relacionat. Si bé és cert que la transparència produeix com a conseqüència la fiabilitat i la certesa (com la que produeix el que es veu a través d'un vidre translúcid enfront d'un d'opac), no és menys cert que moltes vegades, quan es tracta de la transmissió d'opinió, se'ns planteja una espècie de fiabilitat de segon grau. És a dir, s'exigeix una "fiabilitat de la fiabilitat". N'hi ha prou de recordar els casos recents que s'han produït en el sistema financer privat, en els quals el sistema de control ha fallat estrepitosament i en els quals haver-se fiat de les opinions que donaven fiabilitat sobre tercers ha estat determinant de les conseqüències sofertes pel subjecte que va confiar en el subjecte que donava confiança.

En el control extern del sector públic, amb tan diversos àmbits i nivells de poder i tants òrgans de decisió i de control a cadascun d'ells, o es produeix una cadena de fiabilitat i de confiança o la desconnexió produirà, se-



gurament, una disminució del control. La pregunta és, doncs, com és possible assolir la fiabilitat d'uns òrgans de control extern sobre l'opinió dels altres.

He elegit, avui, aquest "repte" aprofitant que aquesta tarda estem aquí reunits els tres àmbits de poder: Comunitat Autònoma, Estat i Unió Europea. Avui fa vint-i-cinc anys que es va aprovar la Llei de la Sindicatura de Comptes de Catalunya de 1984, però hem de recordar que quan això es va produir, d'una banda, només feia dos anys que s'havia aprovat la Llei orgànica del Tribunal de Comptes d'Espanya (Llei de 12 de maig de 1982) i, per una altra, que al cap de dos anys (1986) la incorporació d'Espanya a les Comunitats Europees feia entrar en joc el Tribunal de Comptes Europeu. És a dir, en aquest país passem en quatre anys de no tenir control extern a tenir-ne en un triple nivell, sense haver paït ni aclarit suficientment quines eren les relacions entre ells.

De la legislació comunitària, estatal i autonòmica, bé de rang constitucional o ordinari bé reglamentari, podem obtenir una aproximació a aquestes relacions.

Pel que fa a l'execució del pressupost, pas previ al control extern d'aquesta execució, ens trobem amb el quadre normatiu següent:

- a) L'article 134 de la Constitució Espanyola (CE) no esmenta l'execució com una de les fases del cicle pressupostari. La Llei general pressupostària (LGP) de 2003, en definir el pressupost en el seu article 32, identifica execució amb "liquidació d'ingressos i despeses" i, respecte als fons comunitaris, l'article 83 estableix la necessitat que els pressupostos de l'Estat "necessàriament han de recollir (...) l'import del cofinançament procedent de la Unió Europea"; i l'article 86, amb relació a les comunitats autònomes, determina que "s'hauran de distribuir territorialment a favor d'aquestes comunitats autònomes, mitjançant normes o convenis de col·laboració".
- b) L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 estableix en el seu article 190 que "Correspon a la Generalitat la gestió dels fons europeus en matèries de la seva competència".

c) L'article 274 del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea estableix que l'execució del pressupost comunitari la fa "la Comissió sota la seva pròpia responsabilitat" i afegeix: "Els Estats membres cooperaran amb la Comissió per garantir que els crèdits autoritzats s'utilitzaran d'acord amb el principi de bona gestió financera". El Tractat de Lisboa –que encara no ha entrat en vigor pels problemes de ratificació en alguns països, com tot-hom sap– preveu dues importants modificacions en aquest article: d'una banda, afegeix en el paràgraf primer que l'execució es farà "en cooperació amb els Estats membres"; i afegeix un nou paràgraf, en cert sentit confús, perquè barreja execució pressupostària i control sobre aquesta, dient que "El reglament determinarà les obligacions de control i auditoria dels Estats membres en l'execució del pressupost, així com les responsabilitats que se'n deriven. Establirà així mateix les responsabilitats i les formes específiques de participació de cada institució en l'execució de les seves pròpies despeses".

d) Finalment, el Reglament financer de la Unió (2002) en l'article 53 estableix les formes d'execució del pressupost comunitari, una de les quals és la "compartida", de la qual l'article 53 ter 1 assenyalava que "Quan la Comissió executi el pressupost en gestió compartida, es delegaran en els Estats membres competències d'execució".

De tota aquesta exposició se'n desprenen dues conclusions clares al meu entendre: segons les normes comunitàries, una part del pressupost comunitari s'executa compartidament entre Unió i Estats; segons les normes estatals internes, el pressupost comunitari és executat per l'Estat i per les comunitats autònomes quan siguin les competents en la matèria.

Si de l'execució passem al control de l'execució del pressupost i de l'activitat financera en general, el quadre de relacions es complica:

a) L'article 136 CE considera el Tribunal de Comptes com "el suprem òrgan fiscalitzador", i es complementa per l'article 153 d en establir que el control econòmic i pressupostari de les comunitats autònomes l'exerceix



el Tribunal de Comptes, encara que la STC 187/1988 va col·locar el tema al seu lloc en dir que ser suprem no és ser únic i va admetre la instrucció per les comunitats autònomes per a l'enjudiciament –reafirmat per l'article 26 de la Llei orgànica del Tribunal de Comptes (LOTCo)–, però atorgant-li el control de l'activitat financera de les comunitats autònomes en l'article 22 de la LOFCA; de la mateixa manera que pel que fa al control sobre les hisendes locals encara que “sens perjudici” de la supremacia del Tribunal de Comptes, la qual cosa es reitera en l'article 223 de la Llei d'hisendes locals.

b) L'article 7 de la LOTCo estableix el poder del TCo “d'exigir la col·laboració de totes les entitats (...) que estaran obligades a subministrar-li totes les dades (...)”, trobant-se entre aquestes entitats les comunitats autònomes i les corporacions locals, obligació de col·laboració que es reitera en l'article 30 de la Llei de funcionament (1988). De totes maneres, en l'article 29 de la Llei de funcionament esmentada ja s'introdueix que el Tribunal de Comptes i els OCEX “coordinaran la seva activitat (...) per a una superior eficàcia (...) i evitin la duplicitat”.

c) L'Estatut d'autonomia de Catalunya (2006), en l'article 80 inclou les corporacions locals en l'àmbit del control extern de la Sindicatura de Comptes i, respecte a les seves relacions amb el Tribunal de Comptes, estableix que seran “de cooperació mitjançant conveni”.

d) Finalment, els tractats europeus des del principi van establir que “als Estats membres, el control s'efectuarà en col·laboració amb les institucions nacionals de control (...). El Tribunal de Comptes i les institucions nacionals de control dels Estats membres cooperaran amb esperit de confiança i mantenint la seva independència” (article 248.3 TCE), prescripció que repeteix l'article 140.2 del Reglament financer i que es complementa amb el que estableix l'article 53 ter 2 últim paràgraf d'aquest per als casos de gestió compartida: “Els Estats membres efectuaran inspeccions i establiran un sistema de control intern efectiu i eficient”.

A quina conclusió podem arribar? No sembla gaire encoratjadora. El que era cooperació en la fase d'execució del pressupost, a l'hora del control extern es converteix en una verdadera orgia de formes de relació: coor-

dinació, col·laboració, cooperació. La doctrina no es mostra ni unànime ni segura davant tantes possibilitats. Mentre Rivero Isern afirma que “és descoratjador intentar perfilar el contingut concret d’aquests conceptes”, el president emèrit del Tribunal Constitucional, Pedro Cruz Villalón, afirma sobre la doctrina del Tribunal esmentat que “per al TC les tres expressions són intercanviables i s'utilitzen de manera indistinta sense altra explicació que la preferència personal dels diferents ponents”, o fins i tot, podríem afegir, dels diferents lletrats del Tribunal. Un últim exemple d'aquesta ambigüitat la trobem a la Gasetta Municipal de Barcelona de 15 de maig de 1990 que conté el text d'un conveni entre l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat de Catalunya, en matèria de serveis socials, “conveni –es diu– de cooperació i l'objecte del qual és la col·laboració en la coordinació”. Més sincretisme, impossible. I així, per exemple, la “coordinació” entre Tribunal de Comptes i OCEX a la qual es refereix l'article 29 de la Llei de funcionament del TC s'ha considerat “mal o gens articulada” (Jorge Lozano), i per la seva part, com hem esmentat, l'Estatut català instrumenta les relacions entre la Sindicatura i el Tribunal de Comptes a través de la “cooperació mitjançant conveni”. I, finalment, és coneguda la posició dels OCEX en la seva relació amb el Tribunal de Comptes a la qual sempre consideren de cooperació en lloc de coordinació, com les considera el Tribunal.

Aquesta diversitat i falta de claredat arrenca, a la meua manera de veure, de tres factors. En primer lloc, les complexes formes d'organització jurídicopúbliques actuals produeixen la concurrència de diferents àmbits de poder territorial que, prenent l'Estat com a punt de referència –i com a nivell encarregat d'obtenir gran part del finançament total a través dels ingressos d'origen tributari–, es ramifiquen per baix (sigui en formes federals, autonòmiques o simplement provincials) o s'unifiquen per dalt (organitzacions supraestats, concretament en el nostre cas la Unió Europea). En segon lloc, la relació financera entre aquest entramat d'ens públics es basa essencialment en les transferències; és a dir, les competències d'un nivell s'executen en gran part mitjançant el finançament a través de la transferència continguda en el pressupost d'un altre ens. Pensem que el 83% dels



ingressos del pressupost de la UE procedeix de transferències directes des dels Estats membres calculades en funció de l'IVA i el PNB, que el 80% de la despesa de la UE és una despesa executada en forma de gestió compartida amb els Estats membres, i això dóna lloc a transferències des del pressupost de la UE als pressupostos estatals. Però, a més a més, si pensem en el cas d'Espanya, les transferències de competències de l'Estat a les comunitats autònomes fan que siguin aquestes les competents per efectuar la despesa, amb la qual cosa ens trobem amb una altra transferència financera des d'aquell a aquestes. En tercer lloc, finalment, cal considerar que l'activitat dels ens públics en general, però especialment com més a prop del ciutadà es trobi, té un gran component d'activitat subvencional o mesures de foment, que des d'aquest punt de vista no serà més que una altra transferència –amb condicions– a l'últim esglaó de la piràmide social: el beneficiari final.

El repte que, finalment, es deriva de tot el que s'exposa és el següent: a quin òrgan extern seria lògic que li correspongués el control del diner gastat en qualsevol mena d'atenció (despesa corrent, d'inversió) a cadascun dels diferents nivells de govern? En la mesura que, d'una banda, els tres nivells que considerem tenen el seu propi òrgan de control extern del pressupost i que, d'altra banda, hi ha quantitats que es contenen en els tres pressupostos pel fet de les transferències en les despeses compartides, caldrà buscar un criteri per adjudicar la competència de control a l'òrgan d'un o altre dels nivells.

Un primer criteri –històricament el més antic i clàssic– consisteix en l'atribució de la competència de control a posteriori al mateix òrgan que va aprovar el dret a exigir l'ingrés. En aquest supòsit, el control es vincula a l'aprovació de l'ingrés. Des de les assemblees medievals, l'anomenada “concessió del servei” implicava l'atorgament del consentiment per ser gravats amb un destí predeterminat per a les quantitats recaptades. La funció de control de l'assemblea consistia a jutjar si la despesa efectuada pel rei era congruent amb la finalitat que havia justificat la concessió per a l'aprovació del tribut. En termes actuals diríem que la descàrrega era la condició

necessària per aprovar l'exigibilitat de nous ingressos. El principi d'afectació és molt fort ja que el consentiment per ser gravat s'atorga sempre que sigui per cobrir una despesa concreta.

La lògica d'aquest sistema avui planteja molts problemes. "No sembla practicable –diu Carlos Palao–, en canvi, el criteri, proposat amb freqüència per la doctrina, de l'origen dels recursos, a causa de la vigència del principi de no afectació dels ingressos". Raó a la qual caldria afegir, al meu entendre, la importància, quantitativa i qualitativa, de les transferències en els pressupostos actuals. Si pensem en el pressupost europeu i recordem que el 83% dels seus ingressos són transferències des dels Estats membres, el consentiment sobre aquests s'hauria de buscar en els parlaments d'aquests Estats. Un altre exemple de ruptura el trobem en el control d'eficiència dels ingressos tributaris de les corporacions locals efectuat per la Sindicatura de Comptes, quan la comunitat autònoma no té competències sobre aquests ingressos tributaris ja que són acordats (consentits) pels representants en la instància estatal i de la pròpia corporació local.

Una solució intermèdia –tenint en compte que estava referida només a dos nivells i no existia un nivell supra-estatal– era la que oferia la Constitució de la II República, segons la qual el Tribunal de Comptes només podia fiscalitzar amb relació al pressupost de les regions "aquella part dels comptes de l'Estat que, via assignacions o transferències, haguessin passat a constituir comptes de la corresponent regió".

Amb això entrem en el segon criteri: el control extern seria exercit per l'òrgan del nivell de l'ens que aprova el pressupost, és a dir, es tractaria del control del pressupost, siguin quines siguin les seves partides, incloent-hi, per tant, les transferències que puguin estar previstes pel nivell que va aprovar i va autoritzar la despesa. El problema, un altre cop, es planteja en les transferències, ja que aquestes quantitats apareixen en els pressupostos de diferents nivells. Com es va dir, dels articles 83 i 86 de la LGP es desprèn que les quantitats amb les quals la Unió Europea cofinança determinades accions estan en primer lloc en el pressupost comunitari, aprovat per la conjunció bicèfala de Consell i Parlament europeus; després ha d'estar continguda en el pressupost de



despeses del pressupost de l'Estat; i, finalment, apareixeran en el pressupost de les comunitats autònomes. Per tant, si el criteri per assignar la competència de control a posteriori és el pressupost on es continguin les previsions pressupostàries l'aprovació del qual autoritza la seva despesa, el resultat és que la mateixa quantitat apareixerà en el pressupost dels tres nivells.

Finalment, un tercer criteri pot ser el de vincular la competència del control extern a posteriori a l'òrgan del nivell que executa el pressupost. Aquest seria el cas més clar partint del cicle pressupostari (elaboració, aprovació, execució i control de l'execució). El que cal precisar, en aquest cas, és què s'entén per execució del pressupost, ja que tant una autorització de transferència en el pressupost de l'Estat com l'assignació d'aquesta quantitat transferida a una determinada despesa autoritzada en el pressupost de la comunitat autònoma és, en principi, execució del pressupost. No podem confondre o assimilar l'aprovació amb l'execució. En aquest sentit l'execució equival a la gestió de les despeses, és a dir, la conversió de les quantitats assignades en el pressupost en obres, en serveis, en sous, etc. Aquest és el sentit que al meu entendre dóna l'article 190 de l'Estatut de Catalunya al terme "gestió". I des del punt de vista de la nostra estructura jurídicopolítica, la interpretació del terme s'haurà de fer en els termes de la jurisprudència constitucional plasmada en la STC 79/1992, de 28 de maig, i la STC 70/1997, de 10 d'abril, i les que s'hi esmenten, encara que això no solucionarà tot el problema, ja que dins de la gestió s'han de considerar diverses funcions. El que es discutia en la primera de les sentències esmentades era "a qui correspon, una vegada rebuts aquests fons (es referia a fons del FEOGA) i consignats en els pressupostos generals de l'Estat, la competència per instrumentar, en compliment de la normativa comunitària, la gestió d'aquestes ajudes i procedir a la seva execució administrativa" (fonament jurídic 2). Com que en el cas de la sentència es tractava de la distribució d'una quantia global de fons afectats per la UE, el TC va entendre que havia de ser l'Estat el que centralitzés la resolució dels expedients de sol·licitud d'aquestes ajudes, la qual cosa estava justificada "davant l'eventualitat que les sol·licituds sobrepassin la quantia màxima

global assignada a Espanya”. Però aquesta centralització no esgota les funcions a efectuar per donar efectivitat a aquells fons. Així, diu el TC: “que la resolució centralitzada dels expedients estigui justificada no significa que també ho estan la resta de les operacions de gestió. Aquestes comprenen, a més a més, la recepció de sol·licituds, verificació de les seves dades, tramitació, liquidació o pagament de les ajudes i activitats d’inspecció o control dels compromisos adquirits pels beneficiaris” (fonament jurídic 4).

Com es desprèn amb facilitat del que s’exposa, en el cas que ens ocupa, el de fons comunitaris, segons sigui la utilització d’aquests diferents criteris –com si fossin punts de connexió– es podrà produir la intervenció dels òrgans de control extern dels tres nivells: el Tribunal de Comptes Europeu, el Tribunal de Comptes d’Espanya i els diferents OCEX de cada comunitat autònoma. D’una banda, el Tractat CE permet que el Tribunal de Comptes Europeu pugui fiscalitzar no solament la Comissió sinó també fins a l’últim beneficiari de les ajudes comunitàries (article 148.3 TCE); per un altra, l’article 4.2 de la LOTC amb relació als articles 29 i 30 de la Llei de funcionament i als articles 83, 85 i 86 de la LGP permeten que el Tribunal de Comptes pugui fiscalitzar les subvencions, crèdits i altres ajudes “del sector públic percebudes per persones físiques o jurídiques”, després també les comunitàries; finalment la Sindicatura de Comptes de Catalunya en diferents ocasions ha fiscalitzat l’ús de fons europeus, com per exemple l’informe 5/2007 sobre Fons Social Europeu, exercicis 1990-2001.

Per això apareixen totes les crides a la col·laboració, cooperació i altres instruments d’interrelació que els ordnaments jurídics, tant el comunitari, com l’estatal o l’autonòmic, invoquen amb reiteració. Però al costat d’això apareixen els preceptes que invoquen “la fiabilitat de la fiabilitat”, donant per fet, encara que sigui tàcitament, que tots poden fiscalitzar tots els fons comunitaris. En aquest sentit cal entendre la frase de l’article 248.3 del TCE quan, en referir-se a la cooperació entre el Tribunal de Comptes Europeu i els tribunals dels Estats membres, diu que ho faran “amb esperit de confiança i mantenint la seva independència”.



El dictamen número 2/2004 del Tribunal de Comptes Europeu sobre l'“Auditoria Única” conclou (paràgraf 57) que “el sistema hauria d'estar basat a l'entorn d'una estructura en cadena en la qual els controls s'efectuïn i els resultats es registrin i comuniquin seguint una norma comuna que permeti a tots els participants aprofitar el treball d'altres”, per a la qual cosa és imprescindible que existeixi confiança en la feina de l'altre.

Per la seva banda, encara que íntimament relacionat amb l'“Auditoria Única”, el dictamen número 6/2007 del mateix Tribunal sobre “Resums anuals dels Estats membres, les declaracions nacionals dels Estats membres i els treballs d'auditoria dels fons comunitaris per les institucions nacionals de control”, té com a punt de partida que “Algunes institucions nacionals de control auditen fons comunitaris per pròpia iniciativa amb la finalitat de retre'n compte a escala nacional” (VII). L'aprofitament pel Tribunal Europeu d'aquests treballs no és automàtic ja que, en primer lloc, “haurien de tenir un abast, un enfocament i un calendari comparables” (X); en segon lloc, “poden contenir informació valuosa sobre l'execució del pressupost comunitari, però no constitueixen per si soles proves d'auditoria de caràcter conclouent, ni competeix al Tribunal controlar la seva fiabilitat llevat que vulgui utilitzar-les” (XIV); en tercer lloc, “poden constituir proves d'auditoria que serveixin de suport al Tribunal sempre que s'ajustin a les normes internacionals d'auditoria” (XV). La conclusió final és que la fiabilitat de la fiabilitat requereix, en última instància, la prova sobre l'esmentada fiabilitat, la qual cosa un altre cop condueix a obrir un procediment d'acord entre les dues institucions de control extern. Clarament ho assenyala el dictamen 6/2007 en concloure que “per poder recolzar-se en la feina de les institucions de control, el Tribunal s'ha d'assegurar de la idoneïtat i de la qualitat d'aquest treball. Això exigirà a la pràctica la col·laboració bilateral del Tribunal amb les institucions nacionals de control” (XVII).

En resum. Hem partit de l'existència d'un entramat legislatiu complex, tant respecte a l'execució com al control pressupostari. La inexistència d'un repartiment competencial sobre el control extern dels fons comunitaris ha donat lloc a la utilització de figures i conceptes interrelacionals (col·laboració, cooperació, coordinació, etc.) la

distinció i precisió dels quals és certament complexa, i que no condueixen a una solució segura. Al costat d'això, la utilització de tres possibles criteris per vincular òrgan de control i pressupost controlat (l'origen de l'ingrés, l'aprovació del pressupost o la seva execució) provoca igualment una superposició d'òrgans de control extern sobre els fons comunitaris. Si, finalment, intentem l'exercici de saber en quines condicions un ens es pot fiar del treball de control efectuat per un altre ens, tornem a desembocar en la necessitat de la col·laboració entre tots dos per concretar aquesta fiabilitat. No sembla gaire esperançador aquest recorregut.

Moltes gràcies per la vostra atenció.





Lluís Armet i Coma, president de la Secció de Fiscalització del Tribunal de Comptes d'Espanya

En primer lloc vull felicitar la Sindicatura de Comptes amb un record emocionat de forma personal, perquè recordo perfectament el dia en què es va aprovar la Llei de la Sindicatura de Comptes, fa vint-i-cinc anys. I recordo anècdotes molt concretes i fets molt singulars, com, per exemple, la presència del Tribunal de Comptes d'Espanya i les converses que es van tenir per establir ja uns primers criteris de col·laboració. Jo crec que això és l'esperit que va realment inspirar la Sindicatura com un òrgan que volia ser important dins de la institucionalització de Catalunya.

En segon lloc, en nom del president del Tribunal de Comptes, vull felicitar la Sindicatura. El president m'ha dit explícitament que felicités la Sindicatura per la seva trajectòria i la presència de tots els òrgans amb diverses denominacions que són presents en el conjunt de l'Estat espanyol. Coneixent la sensibilitat de Joan Colom en els aspectes protocol·laris i en els aspectes de llengua i havent parlat amb el president del Tribunal de Comptes i havent posat a disposició de tothom una traducció simultània en llengua castellana, jo em dirigiré avui a vostès en la llengua pròpia de Catalunya, que segons l'article 3 de la Constitució espanyola ha de ser objecte de consideració i respecte per tothom.

Agrair la presència de tots els representants de les diverses sindicatures, tribunals de comptes autonòmics, la Cámara de Comptos, etc., la presidenta de la Comissió Mixta Congrés-Senat, que amb la seva presència demostra la sensibilitat que hi ha en relació als temes de control extern i, evidentment, agrair la presència dels consellers del Tribunal de Comptes d'Espanya que avui m'acompanyen i de les diverses autoritats que aquí estan presents.

A mi m'agradaria avui fer una cosa molt esquemàtica perquè serveixi d'interrogant davant de la situació. Estem en una crisi econòmica de grans dimensions, abans es deia sempre: «el que cal és transparència al sector públic i competència al sector privat». Hi ha una primera derivada d'aquesta crisi: crec que cal transparència del sector públic i competència també al sector públic. I hi ha una nova derivada d'aquesta crisi: dèiem que calia



competència en el sector privat, però el que cal en el sector privat també és transparència, perquè hem estat vivint en una crisi brutal de manca de transparència.

Amb aquesta breu presentació, intentaré posar set temes damunt de la taula que podrien també constituir el que eren els cicles econòmics curts i que corresponen als números mífics de la Bíblia, quan l'economia era agrària. Tinc l'esperança que les dificultats econòmiques no siguin un cicle de set anys, sinó que siguin un cicle molt inferior.

Primer punt, i molt esquemàtic. Crec que cal una reconsideració de les relacions entre el control intern i el control extern. El control intern té una derivació de l'Executiu, i el control extern, evidentment, arriba a poder controlar i ha de controlar les actuacions del control intern. El que cal, per tant, és una entesa en profunditat entre aquestes dues institucions. No una competència, sinó una col·laboració de lleialtat sabent quin és el paper del control intern i quin és el paper del control extern. El control intern en el nostre país és molt poderós i moltes vegades el que intenta d'una forma o d'una altra és donar respostes que siguin omnicomprensives a la realitat i a la complexitat del sector públic. Segurament el que cal és entendre que és bo que el control intern vagi fent coses cada cop més complexes: auditories internes, anàlisis en major profunditat, comptabilitats molt més explícites; però, evidentment, el que és important és que el control extern sàpiga com ha d'orientar bé la seva actuació. És a dir, una col·laboració lleial, però cadascú en el seu lloc.

Segon punt. És inexcusable la màxima coordinació entre els òrgans de control externs a Europa, a Espanya i en les diferents comunitats autònomes. No es pot produir una discussió sobre competències de forma permanent; el que cal és establir criteris de coordinació que sobretot evitin zones o àmbits sense control o asimetries fortes. Una actuació territorial feble crea uns àmbits d'asimetria forta i un benefici relatiu, per manca de control, en determinades actuacions públiques. Les institucions públiques, lògicament, han d'actuar d'una forma coordinada i positiva, sabent què diu la Constitució, sabent què diuen els estatuts; però avui dia el que és inexcusable és

que quedin zones d'ombra, sense control. Poden haver-hi grans institucions que no sabem si depenen en primera instància del Tribunal de Comptes o d'una sindicatura, que no passen a ser objecte de control. Aquestes situacions convé superar-les de forma immediata.

Tercer tema, i molt important. Jo crec que cal desenvolupar –i ho dic amb tota modèstia– treballs previs per tal de valorar les zones de risc. És tradicional que els òrgans de control extern facin un programa de fiscalitzacions, perquè els ho indica el Parlament o les Corts Generals, en el cas del conjunt de l'Estat, o perquè la mateixa institució desenvolupa un pla de fiscalitzacions. Aquest pla de fiscalitzacions, lògicament, és objecte d'uns estudis previs. Jo crec sincerament que avui és del tot necessari potenciar els treballs previs per valorar les zones de risc, i això ha de passar absolutament a primer pla. És a dir, cal fer o tornar a fer càlculs senzills de les coses, elaborar costos unitaris comparatius, veure l'evolució de determinades magnituds i determinades situacions per anar valorant allò que podria ser objecte d'una anàlisi en profunditat. És evident que el Compte general de les administracions autonòmiques, de l'Administració estatal o del Parlament Europeu són elements de referència, però aquests elements de referència han de venir reforçats per estudis en profunditat que ens permetin analitzar les zones de risc. És a dir, crec, amb tota modèstia, que convindria plantejar importantíssims canvis organitzatius en els diferents òrgans de control extern. L'organització no ha de ser en funció simplement dels equips de fiscalització, que és la funció més important, sinó que hauria d'haver-hi equips d'auscultació, és a dir, de valoració de zones de risc. Així tindríem un programa de fiscalitzacions molt més raonat, molt més efectiu, molt més concret i, per tant, que obeiria a una voluntat de control de la complexitat del sector públic.

Quart element. Crec que cal potenciar controls més immediats, més propers en el temps. No podem deixar que les coses vagin amb una certa lentitud. Alguns d'ells són importants, per exemple, grans contractes. Hem de fer selecció de grans contractes. És bo veure el conjunt de la contractació pública, però hem de fer una selecció de grans contractes. Normalment, els casos que podríem dir-ne més espectaculars de corrupció sempre compleixen



els principis de la legalitat, però no compleixen mai els principis de la racionalitat o no compleixen mai els principis del que podríem qualificar d'un contracte que el cost unitari de referència tingui alguna homologació mínimament comparable amb cap estàndard internacional. I, per tant, el que cal fer són operacions amb relació als grans contractes de l'Estat. No n'hi ha prou amb passar el raspall, allò que es diu passar la generalitat d'un conjunt, sinó que cal seleccionar, per tant, elements singulars. Des d'aquest punt de vista, les percepcions de grans subvencions han de ser objecte de fiscalització, i tots els esdeveniments importants que es desenvolupen a través d'empreses públiques, normalment mixtes o complexes, haurien de ser, evidentment, objecte de fiscalització.

En aquest àmbit, un dels grans temes que el Tribunal de Comptes d'Espanya ha començat a fer ha estat el de l'urbanisme. Ja que l'urbanisme ha estat objecte d'una situació profundament preocupant pels casos de corrupció que s'han produït, hauria de ser objecte d'un seguiment específic i amb coordinació de tots els òrgans de control extern.

Hi ha altres temes nous que farien referència, evidentment, a temes d'igualtat de gènere, a temes mediambientals, a noves situacions que es produeixen des de la perspectiva de l'interès públic.

Cinquè element. Jo crec que la crisi econòmica posa en crisi, en part, els criteris tradicionals d'auditoria, i els posa en crisi d'una manera profunda. I aquí sí que estem davant d'un repte important: sabem perfectament que les auditories o les consultories de vegades s'han fet a la mesura del demandant, això especialment en el sector privat, i d'una forma o d'una altra han legitimat comptes de resultats i grans corrupcions i situacions límit amb què ens estem trobant en aquests moments.

Per tant, a mi m'agradaria dir avui que la fiscalització hauria de recuperar el criteri profund de fiscalització; fiscalització per damunt del que són els elements tradicionals de l'auditoria. Mirant realitats parcel·lades no mires en profunditat el problema. La mentalitat del fiscalitzador i dels funcionaris que es dediquen a la fiscalització ha de ser entrar en una realitat, veure la seva complexitat i anar el més allà que es pugui amb relació als temes que

realment són problemàtics. Fer simplement fiscalitzacions contrastant el que ha fet el control intern, avui, és absolutament insuficient; el que cal, per tant, és donar a la fiscalització el nivell que cal que recuperi.

Sisè punt. Les fiscalitzacions han de fer una valoració del que són processos que tendeixen a l'empitjorament. Els processos que tendeixen a l'empitjorament són molts: quan es produeix un dèficit persistent i incremental d'un sector públic o d'una empresa pública o d'una realitat pública. Convé, doncs, fer anàlisis d'evolucions temporals, perquè és evident que això permet fer les crítiques més adequades a la gestió, perquè és la persistència dels errors, la persistència de les actuacions que legitimen errors permanents en el temps. I crec sincerament que aquí sovint es fa poc esforç per veure aquests processos de tipus evolutiu, que hi són en els ingressos, per una valoració normalment massa optimista, i hi són en les despeses o en determinat tipus d'actuacions. Cal també que tot nou procés d'ajut sigui objecte de control. En aquests moments, davant de la crisi, ens trobem amb uns fons concrets, diversos, d'actius financers, d'ajudes puntuals al sector local, ajudes que d'una forma o d'una altra transformaran el nivell de dèficit que ens permetia Europa, de no superar determinades magnituds; ens situaran, per tant, a uns nivells espectaculars. Tots aquests nivells, que tenen molta importància de cara a la crisi, han de ser objecte de seguiment i de control, perquè signifiquen, ni més ni menys, una alteració substancial o molt important del que han estat els compromisos pressupostaris d'obligació en els països europeus.

I per últim, deixeu-me dir, ara més que mai els òrgans de control extern, els tribunals de comptes, les sindicatures, han de tenir una actuació exemplar. No pot ser que en el si de les institucions hi hagi pràctiques que sovint són objecte de crítica en determinats informes de fiscalització. Del que es tracta és d'una exemplaritat total, d'una anàlisi de costos unitaris, d'una anàlisi de costos per actuació de fiscalització, perquè si no la legitimitat de control d'aquests òrgans pot quedar legítimament qüestionada.

El tema no és la pregunta de qui fiscalitza el fiscalitzador, sinó que el fiscalitzador té l'obligatorietat de l'exem-



plaritat i de l'exemplaritat situada en el context institucional en què està, en el context democràtic de control en què està i en el context comparatiu en què es troba. I crec que això és un dels elements importants que donen legitimitat al conjunt de la funció fiscalitzadora.

Per acabar, els diré molt breument que crec que aquests set principis que he mirat d'esbossar molt esquemàticament són probablement molt elementals, però el que sí és cert és que no podem continuar amb la inèrcia del continuisme, del voluntarisme, de l'enteniment benintencionat, del coneixement entre les persones que ens dediquem al control extern i tenir relacions esporàdiques. El que hem de fer és un procés de perfeccionament de les nostres institucions i avui, en el dia dels vint-i-cinc anys de la Sindicatura de Comptes, crec sincerament que és un element substancial reforçar tot el que és una voluntat al servei dels ciutadans, i que els ciutadans sàpiguen que el sector públic tindrà un control, que aquest control no és l'equivalent a un control abusiu i que arriba fins a on arriba i no pot arribar a més, perquè té les facultats que té, i és dir-ho amb claredat i amb tota racionalitat, però que, evidentment, el camí que es pot recórrer és millorant tot un conjunt d'objectius que, des del meu punt de vista, és considerable. És a dir, arriba un moment, quan hi ha situacions de crisi i de dificultat, en què els experiments no són possibles, en què la descoordinació no és possible ni justificable, en què els alts interessos han de situar-se per sobre de qualsevol consideració, en què el servei al ciutadà i a les institucions és fonamental, en què el respecte a la Constitució i a les lleis orgàniques, als diferents estatuts d'autonomia, és bàsic. I si la intel·ligència i la sensibilitat les situem en primer pla, estic convençut que podem arribar a fites molt importants.

Síndic, felicitats. Felicitats, perquè és una institució a l'alçada de les circumstàncies, que ha sabut trobar un bon camí, que ha sabut trobar una independència i una independència política clara. I des d'aquest punt de vista, com a ciutadà –encara tinc residència a Catalunya– em sento orgullós de tenir institucions d'aquest nivell.

Moltes gràcies.







**Rafael Vicente Queralt, síndic major
de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana**

En primer lloc, com no podia ser d'una altra manera, volia felicitar la Sindicatura de Comptes de Catalunya per aquesta celebració, per l'esforç que ha fet perquè les coses surtin bé, tal com ha estat fins a aquest moment. Vull felicitar tota la institució en el seu conjunt: els síndics, els membres del consell, tot el personal, especialment aquells que han treballat perquè actes com aquests, per si mateixos una mica complicats, tinguin l'èxit que estan tenint. Només els qui hem viscut experiències anàlogues sabem apreciar aquest esforç en la seva justa mesura. Així, doncs, felicitats a tota la institució i et prego, Joan, que, com a síndic major, així ho facis arribar a tots els seus membres.

Crec recordar que el síndic major, en la carta que ens va trametre quan ens va convocar per a aquest acte, parlava que hauríem de "reflexionar" sobre els reptes actuals de l'auditoria del sector públic. Certament, reflexionar en una tarda com aquesta, després de les atencions que hem rebut, potser resultarà una mica complicat. Tot i això, per complir més sistemàticament aquell encàrrec, he preparat aquesta presentació en *power point*⁽¹⁾ perquè ens ajudi a tots a reflexionar sobre els reptes futurs de l'auditoria en el sector públic, partint de la Declaració de Pamplona i del compliment dels seus objectius a dia d'avui.

Coincidireu amb mi que el títol que se'ns ha donat, evidentment, és molt ampli i que delimitar-lo i sistematitzar-lo resulta una mica difícil; a més a més, hi haurà qüestions en aquesta exposició que segurament deuen haver tractat amb encert els anteriors ponents.

⁽¹⁾ El *power point* es pot consultar a la pàgina web de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, www.sindicatura.cat.



Per no ser reiteratiu intentaré traslladar les meves reflexions personals fetes des de la feina diària. És evident que les nostres institucions, que, de vegades, tenen una excessiva presència mediàtica per destacar aspectes negatius de la gestió pública, resulta cada dia més necessari que siguin considerades per la seva funció en el sentit positiu. És a dir, crec que no podem ser objecte d'un permanent tractament mediàtic només d'aquelles coses crítiques que diem, perquè en essència la nostra funció principal no és només emetre aquest judici crític, sinó, com veurem a continuació, intentar contribuir sobretot a millorar l'Administració pública i que la seva gestió sigui més transparent, eficaç i eficient.

El meu agraïment a Xavier Tiana, cap del gabinet del síndic major, que s'ha ofert a ajudar-me en aquesta tasca de passar les diapositives del *power point*.

I. Principis generals: la Declaració de Pamplona avui i el III Congrés Nacional d'Auditoria en el Sector Públic

Vull començar explicant les reflexions que em faig sobre aquestes qüestions, és a dir, l'evolució del contingut de la Declaració de Pamplona i el seu reflex en les conclusions del III Congrés Nacional d'Auditoria Pública, celebrat recentment, també a Pamplona.

Primer plantejaré uns principis generals que crec que poden servir-nos de reflexió. Partiré de la Declaració de Pamplona que vam fer els presidents dels òrgans de control extern autonòmics l'any 2006 i la seva comparació en el temps amb aquelles coses que, més o menys, hem anat fent des d'aleshores fins ara amb relació al seu contingut. En alguns aspectes s'ha avançat, però també queden moltes coses per fer.

Parteixo d'un balanç o estat comparatiu entre la Declaració de Pamplona, en els seus principis essencials, i les actuals conclusions del III Congrés Nacional d'Auditoria Pública, per finalitzar amb una puntual referència de tot això en la meva pròpia institució. Espero que serveixi per ajudar-nos a complir el que ens havia proposat el síndic major de Catalunya, és a dir, reflexionar en comú.

Què deia la Conferència de Presidents de Pamplona? Recordo que va ser el 19 d'octubre de 2006, és a dir, ja ha passat un cert temps. Considero que hi havia tres elements fonamentals sobre els quals podem reflexionar, encara que sigui breument.

El primer, traslladar a la societat una consciència pública de control que cada dia està més d'actualitat en els seus dos principis essencials:

- La transparència, de la qual avui s'ha parlat àmpliament i sobre la qual la Declaració de Pamplona insistia ja fa gairebé tres anys i, tot i així, lamentablement, han tingut lloc múltiples casos de corrupció, tal com s'ha publicat en els mitjans de comunicació. El compliment d'aquest principi en el conjunt de l'Administració pública és essencial en la democràcia i, en l'àmbit del control extern, comporta, a més a més, la confiança en la institució fiscalitzadora i la seva independència.
- L'eficàcia, de la qual també s'han fet referències en intervencions anteriors i que no vull reiterar, però sí insistir en l'aspecte fonamental que l'eficàcia en l'àmbit del control extern està íntimament relacionada amb l'elecció de les àrees de risc. Així, doncs, en aquesta matèria hem d'avançar indubtablement; ho demanàvem els presidents dels òrgans de control extern autonòmics en la Declaració de Pamplona.

Amb això passaríem a analitzar el segon principi de la Declaració de Pamplona: la mateixa Administració haurà de fixar uns objectius clars, uns indicadors que ens permetin, amb posterioritat, valorar el compliment d'aquests principis d'eficàcia i eficiència per part de les institucions que tenim les facultats de control extern.

El tercer principi essencial que va quedar plasmat en la Declaració de Pamplona va ser el de la cooperació entre tots nosaltres, és a dir, dels òrgans que tenen les competències de control extern, sota el principi general de la subsidiarietat. Considero que tenem element fonamental en el futur de les nostres institucions respectives aquí avui representades. Ara no és moment de desenvolupar-lo.



Vistos aquests principis establim un petit compte de resultats:

1r. Les relacions entre l'Administració pública i els òrgans de control

Amb què ens trobem en el nostre treball diari quan exercim les activitats de control extern? La resposta pot ser una obvietat, però ens trobem amb una Administració pública que gestiona uns fons aliens a ella mateixa i l'activitat de la qual està subjecta a un control intern evident i preceptiu; però la cosa no queda aquí, tota aquesta actuació de l'Administració i del seu control intern ha d'estar adequadament relacionada des del principi amb l'òrgan extern de control que revisarà tota la seva activitat. Per tant, aquests dos principis als quals em referia anteriorment de transparència i eficàcia potser s'haurien de portar a la pràctica a través d'una informació recíproca entre els agents que intervenen en la gestió i en el control, tant intern com extern, per concloure amb un seguiment d'aquelles incidències i recomanacions que s'han assenyalat en els informes de fiscalització, per comprovar el seu ulterior compliment.

En aquests termes es manifestava la Declaració de presidents de Pamplona i així ho han fet igualment les conclusions del III Congrés Nacional d'Auditoria Pública, potser aquestes últimes amb més amplitud. Així, doncs, tant aquella Declaració com el Congrés coincideixen plenament en aquests dos principis elementals als quals feia al·lusió, a saber: transparència i eficàcia, perquè avui, a més a més d'evidents, resulten d'actualitat; la societat en la qual vivim requereix i ens exigeix aquesta transparència i aquesta eficàcia en tots els àmbits de la nostra actuació i també, molt especialment, en la fiscalització de la gestió dels fons públics.

2n. Els principis generals dels informes de fiscalització

Cal evolucionar en el concepte i el contingut dels nostres informes al mateix ritme que evoluciona l'Administració a la qual fiscalitzem. Per exemple, s'ha dit amb reiteració que cal revisar tots els processos de contractació d'acord amb l'evolució de la seva legislació específica, però, davant el volum del sector públic, l'activitat auditora ho haurà de fer en aquelles àrees de més risc. També cal comprovar l'eficiència i l'eficàcia, així com la

pertinència i l'adequada utilització d'aquests fons públics per al compliment final de l'objectiu social. Aquest serà un repte ampliat del nostre treball.

Finalment, i entre altres matèries relacionades amb la contractació, també caldrà revisar les noves formes d'aquesta contractació administrativa, fins i tot ampliant-les a auditories operatives, és a dir, a la comprovació de l'impacte social de les inversions i de la seva eficiència i eficàcia.

Resulta evident que tota aquesta activitat ha d'estar subjecta a una adequada planificació, com diuen les conclusions del Congrés Nacional d'Auditoria Pública, amb una harmonització comptable, amb una selecció de les àrees de risc i dels mostreigs, i amb dos aspectes nous que, des del meu punt de vista, han adquirit una evident actualitat: cal fiscalitzar l'actuació urbanística dels municipis; en aquesta concorre la iniciativa privada amb la gestió pública; caldrà controlar els mercats del sòl, les valoracions, que són objecte de controvèrsies diàries. En la meua condició d'interventor vull destacar que cal un control intern sobre aquesta matèria que haurà de ser cada vegada més acusat i, evidentment, mantenir cada vegada una relació més intensa amb el control extern, les facultats del qual ens competeixen.

A més a més, cal tornar a parlar i actualitzar la fiscalització de la gestió dels ingressos públics. És evident que s'ha produït una disminució de la intensitat en el control intern dels ingressos. I crec que cal revisar la fiscalització dels ingressos com a eina de contenció del dèficit, com a instrument contra el frau i com a aplicació dels principis constitucionals de solidaritat i equitat. Cal recordar la importància que té la fiscalització dels ingressos en la revisió de les normes d'estabilitat pressupostària que s'ha vist superada amb l'adopció de les mesures que s'estan prenent per pal·liar, en la mesura en què sigui possible, la greu crisi econòmica que patim; sens dubte, aquelles mesures hauran de ser objecte de fiscalització en l'àmbit de les nostres competències, tenint en compte el seu transcendental impacte en la gestió pressupostària. D'aquesta qüestió m'agradaria ampliar alguns comentaris, però la limitació de temps m'ho impedeix, encara que vull insistir en aquest moment que,



en l'àmbit de les nostres funcions, aquestes mesures hauran de ser objecte de revisió per part dels òrgans de control extern, tant l'estatal com els autonòmics.

II. El desenvolupament: la creació d'una consciència pública de control. La gestió transparent

1r. La contribució a una gestió transparent

Respecte als nostres informes de fiscalització, la primera conclusió a què vam arribar els presidents en la Declaració de Pamplona, a la qual em referia anteriorment, estava en la creació d'una consciència pública de control. Aquesta consciència pública obliga que els nostres informes siguin clars, concisos i útils; hem d'intentar convèncer la societat que la nostra actuació no es limita a la simple fiscalització. La contribució a la gestió transparent es trasllada al fet que els informes en si mateixos no tenen cap sentit, són un instrument, al servei de qui?, em pregunto. Són, doncs, un instrument al servei del Parlament, com no podia ser d'una altra manera i, a més a més, així ens ho exigeix la llei. Però també són un instrument que inclou una abundant informació economicofinancera dirigida a la societat, que s'ha de fer arribar a la ciutadania perquè conegui no solament la versió de l'Administració pública sobre la seva gestió, sinó també la nostra versió, la versió tècnica i independent del crític, del que revisa el que un altre ha fet, en aquest cas, a més a més, amb diner aliè.

Aquesta activitat de control extern se centra, en el nostre cas, en la revisió dels comptes anuals de l'Administració autonòmica, que respecte a les empreses públiques i fundacions públiques incorporen els informes d'auditoria financera posterior efectuats per la Intervenció General com a òrgan de control intern. Aquests comptes anuals informats i aprovats s'han de posar en connexió amb la nostra actuació revisora per arribar a una conclusió final, que no serà, ni més ni menys, que aquella consistent a millorar la informació als ciutadans i també intentar millorar l'actuació dels gestors.

2n. L'escenari dels informes de fiscalització

Potser cal insistir en aquest punt en les relacions que han d'existir entre els òrgans de control intern i extern. Cal evitar duplicitats i, a la vista del creixement del sector públic autonòmic, ser cada dia més eficients en l'activitat revisora del control. Com a exemple d'això vull fer referència puntual al cas específic de la Comunitat Valenciana i, amb posterioritat, a alguns aspectes sobre la selecció d'àrees a fiscalitzar i a un nou enfocament dels informes de fiscalització.

a) El cas específic de la Comunitat Valenciana

A la Comunitat Valenciana ens hem trobat amb una situació que ens ha fet reflexionar. Per això m'alegro que en aquest moment pugui dirigir-me a aquest auditori, encara que només sigui en la meua condició de president de torn de la Conferència de Presidents dels OCEX. Això em permet reflexionar aquí amb tots vosaltres sobre una situació peculiar, enormement il·lustrativa i també exemple de transparència que se'ns ha plantejat. Aquesta particularitat està en el fet que, després de la presentació dels comptes autonòmics davant la Sindicatura de Comptes, la Intervenció General de la Generalitat Valenciana publica anualment en la pàgina web de la Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació els comptes i documents següents:

- Els comptes de l'Administració autonòmica.
- Els comptes de les empreses i organismes públics i fundacions amb els seus informes de control financer posterior.

Evidentment tot això suposa un exercici de la màxima transparència i publicitat a causa del seu tan ampli abast.

Ens trobem, doncs, amb una nova situació, perquè la informació dels comptes i dels seus informes interns són coneguts per l'opinió pública i també pels parlamentaris amb considerable antelació a l'informe anual de fiscalització del sector públic autonòmic que ha d'elaborar la Sindicatura de Comptes.



Cal que ens preguntem: què podem fer davant d'aquest nou escenari que se'ns planteja a la Comunitat Valenciana?

b) El nou enfocament dels informes de fiscalització

Davant la situació descrita, i des d'aquest mateix moment, cal fer un gir a tota la nostra actuació, especialment aquella que anava destinada a informar les Corts Valencianes i l'opinió pública d'alguna cosa que, quan el nostre informe es conclou i arriba al Parlament o a l'opinió pública, la societat ja coneix en gran part.

Com que la ciutadania ja coneix moltes de les coses que han estat objecte d'un control intern, no resulta convenient reiterar proves i insistir sobre alguna cosa ja coneguda, sinó que cal anar més enllà, i prioritzar i aprofundir a partir d'aquest moment l'actuació del control extern mitjançant la revisió amb un abast superior, de:

1. Les àrees de risc com les de salut o educació, i les relacionades amb el benestar social.
2. Les subvencions, sense repetir elements comprovats pel control intern. Així, doncs, es revisarà fonamentalment la seva tramitació i justificació; els seus impactes en la societat i el compliment dels objectius per als quals van ser concedides aquestes subvencions, i les facultats del seu reintegrament, en cas d'incompliment.
3. La contractació pública mitjançant la comprovació dels grans contractes, com a indubtable àrea de risc, així com l'elecció de mostres aleatòries significatives de les inversions i del seu impacte social.
4. L'urbanisme, al qual m'he referit amb anterioritat.
5. Els ingressos, la seva pressupostació, liquidació i comptabilització.
6. Finalment, com una qüestió d'actualitat, també cal considerar les normes per a la transició al nou pla de comptabilitat aplicable a les empreses i fundacions públiques.

III. A tall de conclusió anticipada

L'escassetat de temps impedeix concloure la ponència tal com estava concebuda, però no impedeix adoptar algunes conclusions útils en el futur, a saber:

1ª. El compliment de la Declaració de Pamplona s'ha d'iniciar mitjançant l'adopció d'unes normes comunes per a l'elaboració dels informes, que suposin més homogeneïtat, que permetin una adequada comparació de les seves dades, així com una utilització pública i compartida dels informes. A títol de recordatori i també d'autocrítica, vull assenyalar que els "Principis i normes d'auditoria del sector públic" (elaborats per la Comissió de Coordinació dels Òrgans de Control Extern de l'Estat espanyol) daten de l'any 1991. Hauríem de plantejar-nos, doncs, la seva actualització, revisió i adaptació a aquests nous escenaris de la fiscalització pública.

2ª. També he de recordar que aquella mateixa Comissió va elaborar i va aprovar unes normes comunes de contractació l'any 2000. Evidentment aquestes normes, a la vista de la normativa publicada des d'aleshores, han quedat desfasades i han de ser objecte d'una actualització.

Per concloure i atès que m'he excedit en el temps, encara que sigui breument i amb permís de la presidència, em permeto fer una reflexió final: la Declaració de presidents dels OCEX de Pamplona va plantejar, tal com ja s'ha escrit i s'ha publicat, un nou escenari del control extern. Des d'aleshores i fins al Congrés d'Auditoria Pública de Pamplona s'ha avançat –penso que escassament– en les qüestions tractades en aquella Declaració, però per aquest motiu les últimes conclusions del Congrés ens insisteixen en això. Cal iniciar o avançar en el compliment dels objectius comuns recollits en els dos documents.

Així, doncs, crec que, davant el que s'ha dit en aquesta taula, els representants del Tribunal de Comptes Europeu i l'espanyol; el president d'EURORAI i el dels OCEX d'Espanya concloem que cal replantejar-se el funcionament i la utilitat del nostre treball diari. En definitiva, hem de ser capaços d'adaptar-nos als nous temps



per complir adequadament la Declaració dels presidents dels OCEX i les conclusions del III Congrés Nacional d'Auditoria Pública:

- Incrementar les auditories operatives.
- Instar la motivació i formació del nostre personal.
- Implantar les auditories de sistemes informàtics.
- Incrementar les auditories mediambientals d'ordenació del territori, urbanisme i infraestructures.
- Incrementar el seguiment del compliment de les nostres recomanacions.
- Generalitzar la utilització d'eines informàtiques i l'"auditoria sense papers".

En una paraula, i no m'importa que això suposi una reiteració, concloc que haurem de millorar substancialment la qualitat, homogeneïtat i utilitat dels nostres informes per facilitar més informació als respectius parlaments i a l'opinió pública, així com aconseguir una millor gestió de l'Administració pública en l'àmbit de les nostres competències.

Moltes gràcies.







Christian Melly, president de l'Organització Europea de les Institucions Regionals de Control Extern del Sector Públic (EURORAI)

Senyor síndic major de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, Joan Colom, estimat amic, us agraeixo la vostra invitació i atenció i us felicito en aquest dia d'aniversari, així com al vostre equip de la Sindicatura de Comptes de Catalunya; al membre espanyol del Tribunal de Comptes Europeu, Juan Ramallo; al senyor Lluís Armet, del Tribunal de Comptes d'Espanya, i al president de la Conferència de Presidents dels Òrgans Autònoms de Control Extern, el senyor Rafael Vicente. Senyores i senyors, presidents, col·legues, autoritats i convidats, per a mi és un gran honor i un plaer participar, com a president d'EURORAI, a les celebracions del XXV aniversari de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, aquí, a Barcelona, especialment en aquesta taula rodona sobre els reptes que les auditories afronten actualment en el sector públic.

Tenint en compte que EURORAI és una institució que agrupa els tribunals de comptes regionals de disset països i que està formada per seixanta-un membres, em remetré a la situació general tal com ha quedat reflectida als informes de l'OCDE i també a diversos estudis realitzats a diferents països.

Al llarg de les dues últimes dècades, els nous mètodes de gestió, les privatitzacions i les noves tecnologies han modificat el funcionament del sector públic, a la vegada que s'ha produït una adaptació de les seves formes de conducta i control. Tenint en compte que la manera de retre comptes de l'acció de les institucions o les organitzacions centrals i territorials dels Estats també ha adoptat noves formes, cal que els auditors i polítics hi prestin la màxima atenció.

Senyores i senyors, garantir el respecte dels objectius establerts pels governs –és a dir, la gestió de les despeses i els ingressos, i el control dels resultats de les institucions– ha esdevingut una tasca cada vegada més complexa.

Paral·lelament, l'evolució de les relacions entre les autoritats i el sector públic ha tingut una influència molt notable en la responsabilitat clàssica dels responsables o ministres davant els parlaments o òrgans legislatius.



Senyores i senyors, en un Estat organitzat, ahir, avui i –més que mai– demà, el principi de control intern i extern del sector públic és fonamental i permet que una entitat desenvolupi les seves funcions dins el marc jurídic de la seva competència i que assoleixi els objectius que li han estat definits.

La finalitat dels mecanismes de control és garantir el bon funcionament dels mètodes de gestió. En aquest sentit, la supervisió de les organitzacions i els procediments que segueixen revesteix una importància clau, ja que pot evitar problemes futurs. Recordem que el control s'ha d'exercir a diferents nivells; si les funcions i els pressupostos dels serveis estan fixats pel govern i el parlament, i el control i la responsabilitat s'exerceixen a través de múltiples mecanismes que actuen els uns sobre els altres, el cicle pressupostari normal permetrà que els serveis financers i els parlaments tinguin control sobre la integritat financera, l'eficiència i els resultats.

L'evolució de les administracions públiques es caracteritza des de fa vint anys per una substitució progressiva de l'instrument dràstic de control central del crèdit, en la majoria de casos financer, per models diversificats, sobretot el de la dotació pressupostària neta. Els controls que s'efectuen a les activitats dels serveis públics també s'han multiplicat i diversificat. Avui dia les institucions proporcionen dades més completes, i en general pertinents, per retre compte de la seva actuació, tot i que en alguns casos són discutibles o poc explícites.

La feina dels auditors ha guanyat en independència i s'ha perfeccionat en analitzar tant els resultats com la regularitat de les activitats de l'Administració. Actualment els òrgans de control intenten garantir la seva independència tot apropant-se als parlaments, però aquests, al seu torn, han creat mecanismes més complexos per vigilar les administracions –sobretot per mitjà de comissions–. Aquests canvis, però, comporten nous problemes, especialment per garantir que les dades, una vegada recollides, siguin completes i s'explotin amb eficàcia.

Resulta evident que aquest problema tendirà a complicar-se, i no pas a simplificar-se, a mesura que les autoritats públiques deleguin la prestació de serveis en entitats que s'escapen del control directe de les institucions.

En el context d'EURORAI, la manera d'entendre el control per part de les autoritats varia molt –com sabeu– d'un país a un altre, de manera que va des de controlar l'ús previst dels recursos abans d'autoritzar-ne la despesa, fins a comprovar a posteriori les actuacions per determinar si s'han obtingut els resultats.

Algunes autoritats se centren principalment en el control dels aspectes financers, mentre que d'altres controlen una sèrie de resultats –un mètode que sovint es qualifica de control de gestió–. La responsabilitat i els límits al control també es defineixen en funció del concepte fluctuant que en té cada país.

Senyores i senyors, en matèria de control als països, la tendència general certificada per l'OCDE consisteix en el pas d'un sistema en què auditors externs al ministeri que efectuava la despesa aprovaven prèviament els pagaments, a un sistema més equilibrat que combina el control extern amb l'intern i que trasllada part d'aquest control a la institució corresponent. Les institucions, doncs, disposen ara de més autonomia quant a l'ús dels seus recursos, fet que els permet realitzar la seva tasca amb eficàcia, fiabilitat i d'acord amb la normativa aplicable.

El sistema centralitzat posava èmfasi en la legalitat i la regularitat de les despeses, mentre que la descentralització funcional hauria de garantir que l'ús dels recursos estigués al servei dels objectius prioritaris de les institucions.

La tendència creixent de tornar al control intern de l'ús del crèdit i dels altres recursos es produeix a tots els països membres de l'OCDE. No obstant això, s'han detectat diferents enfocaments previs en funció dels països. A un extrem se situen els mecanismes de control extern dels sistemes tradicionals dels països de l'Europa continental –per exemple, França, Itàlia i Portugal, i anteriorment Espanya–, on hi havia auditors financers delegats pels ministeris d'economia i un grup d'auditors de comptes amb funcions gairebé jurisdiccionals que aprovava i controlava les despeses abans de concedir crèdit. A l'altre extrem hi ha les democràcies com ara Westminster i els països nòrdics, que també disposaven de control extern, però que s'exercia una vegada gastat el crèdit.



Cada grup de països sembla haver evolucionat d'acord amb la seva situació inicial. Alguns països han deixat de delegar en gestors externs per introduir controls interns, però tarden més temps a realitzar el control dels recursos. Al mateix temps, altres països han delegat i descentralitzat més la presa de decisions, i ara treballen per fer front als reptes de la gestió de riscos i als mètodes de control de gestió més complexos. Aquests canvis no són fruit d'un fet aïllat ni d'una reforma única, sinó de l'acumulació de múltiples factors i de l'evolució progressiva dels sistemes. Entre aquests factors cal esmentar la complexitat creixent de l'Administració, els avenços tècnics que permeten augmentar l'eficiència i el control de les operacions, l'èmfasi en el rendiment dels serveis públics, i no només en el respecte de la llei, la delegació més habitual del poder de decisió.

Moltes de les modificacions que s'han fet a les normes pressupostàries han anat acompanyades de reformes dels sistemes comptables, de canvis estructurals i d'una major llibertat de gestió. En aquest context, cada canvi ha posat a prova els mecanismes de responsabilitat de control. La nova focalització en el rendiment i els resultats fa necessari trobar mitjans per mesurar-los i analitzar-los sense haver de multiplicar els informes i la documentació –que, al cap i a la fi, només serveixen per acabar en arxivadors–, sobretot tenint en compte que els destinataris es perden per l'abundància i el volum de documentació que reben.

Senyores i senyors, l'òrgan de control és el Parlament, i cal que tingui present que aquesta nova manera de tractar o vendre l'acció pública ha de rebre la màxima atenció, ja que darrere els índexs hi pot haver amagades desviacions emmascarades per teories que, a la manera del món bancari actual, fan somiar en resultats excepcionals que poden –com sabeu– frustrar-se bastant ràpidament en la crisi financera mundial que vivim.

La innovació i la flexibilitat ens han de fer trobar mitjans per gestionar l'augment correlatiu del risc d'error. En general, els canvis i la seva diversificació afecten tant el control intern com l'extern, i això posa de manifest la importància creixent d'ambdós. També és cert que, com que la majoria d'autoritats públiques han inclòs el fac-

tor del rendiment en el seu sistema pressupostari i el seu mètode de gestió, els auditors externs apliquen cada vegada més, i gairebé a tots els països, els criteris de l'ús òptim dels recursos i el rendiment.

Els auditors externs han vist com la seva responsabilització es reafirmava arran de la descentralització funcional i el reforçament del control intern. Alhora, els òrgans d'auditoria han consolidat la seva independència, s'han distanciat del poder executiu i han estret els seus lligams amb el legislatiu.

Senyores i senyors, el repte actual de l'auditoria en el sector que tractem consisteix sobretot a garantir un control intern eficaç. El control intern ha de garantir que un servei o una institució desenvolupi la seva tasca amb eficàcia i eficiència, que els seus informes financers siguin fiables i que respectin la legislació i la normativa aplicable.

A la majoria de països el control intern se centra en l'ús de les despeses, els mètodes comptables i els informes financers. Tot i que en alguns estats o regions s'hi afegixen mitjans de control de gestió més perfeccionats, en cap cas no substitueixen les auditories financeres.

Els països també es diferencien per l'ús que fan dels controls de l'eficàcia i l'eficiència, així com de les tècniques de gestió i els riscos. En aquest sentit, els països que passen del control financer a un control de gestió més ampli solen donar prioritat a l'eficàcia dels programes per sobre de l'exactitud de les dades sobre els rendiments.

En els últims temps alguns països, com ara Austràlia i el Regne Unit, han incorporat les tècniques de gestió de riscos a l'organització del control de gestió, i altres països s'hi han mostrat molt interessats. Són els estats que, al principi, tenien els controls interns més exigents i els que van arribar més lluny en la reducció dels controls dels recursos i en la gestió contractual basada en els resultats.

Tot i això, la majoria d'altres països segueixen l'estratègia clàssica d'analitzar els riscos a través del control extern, perquè els gestors individuals no tenen una visió global dels riscos –ja siguin financers o no–. Un dels problemes que se'n pot derivar són les incoherències en el control intern i les contradiccions amb els auditors



externs. Això és degut al fet que la direcció del servei afectat és qui realitza el control intern, per tant, la seva independència, imparcialitat i objectivitat es posen en dubte.

Les institucions de control extern de les finances públiques analitzen el control intern amb l'objectiu de determinar l'abast i la profunditat de la seva pròpia tasca d'auditoria. Encara que s'observi un canvi cap al control a través dels resultats, el control realitzat abans de l'ús dels recursos segueix prevalent en molts aspectes. En l'elaboració del pressupost hi ha d'haver un control i certs incentius per garantir que l'Administració no rebí ni gastí més del que determina la seva dotació pressupostària.

Per tal d'evitar les perversions de l'Administració i les polítiques, a Suïssa s'ha instaurat constitucionalment un fre a les despeses, de manera que és obligatori que el compte i el pressupost ordinari estiguin equilibrats. En aquesta línia, la Constitució del cantó de Valais ha arribat més lluny i ha instaurat un doble fre a les despeses i a l'endeutament, de manera que la col·lectivitat pública regional només es pot endeutar si les condicions són molt negatives o si es produeix una crisi excepcional.

Senyores i senyors, la pressupostació i la gestió basada en els rendiments no només requereix que es torni parcialment a la planificació central de les obligacions de resultats, sinó també que es realitzin més esforços per retre compte dels rendiments, auditar-los i avaluar-los a posteriori. La combinació del control extern i l'intern pretén garantir que la planificació, la pressupostació i l'ús dels fons públics es facin de conformitat amb les lleis per complir els objectius definits pel parlament i el govern. La institució de control extern de les finances públiques ja no es limita a la funció clàssica de comprovar la legalitat i la regularitat de la gestió financera i de la comptabilitat, perquè avui dia també inclou una anàlisi de l'eficiència i l'eficàcia de la gestió financera i de la gestió dels programes. Com que la focalització del control intern en la gestió financera i l'automatització simplifiquen el control financer, els auditors externs es mostren cada vegada més interessats en l'eficàcia dels programes i l'optimització dels recursos. Tot i això, l'auditoria financera encara representa la major part de la feina de les institucions de control extern.

La necessitat d'afrontar reptes –més complexos i amb mitjans molt limitats– exigeix per si mateixa crear mètodes de gestió més elaborats que vagin acompanyats d'un control diversificat. Amb l'augment de l'oferta de serveis públics, els auditors externs també s'han d'anar adaptant i ampliant el seu control. Les reformes dels mecanismes de responsabilitat de control han anat de la mà d'esforços destinats a instaurar sistemes de gestió i pressupostació basats en els rendiments, els quals han de permetre donar més llibertat de gestió als responsables dels organismes encarregats de garantir les prestacions perquè puguin assolir els seus objectius.

En aquest sentit, els mecanismes que posen èmfasi en l'aprovació de les despeses a priori no responen a les exigències d'un sistema basat en els rendiments. Ara bé, un sistema consistent a definir objectius de rendiment per a continuació mesurar-ne i controlar-ne el compliment també presenta limitacions ben conegudes, encara que només sigui pel fet que, a la majoria de països, les dades sobre els rendiments no es qüestionen mai.

Senyores i senyors, els parlaments mostren molt interès en les anàlisis de programes que realitzen els auditors, però molt poc en els rendiments. Com que es manté la relació entre els recursos disponibles i els rendiments, el control intern se segueix basant en les dades financeres, encara que els organismes internacionals treballin per elaborar normes per als auditors externs, i en menys mesura per al control intern, pel que fa a l'auditoria dels rendiments i la informació sobre aquests, els països tarden a incorporar-les als seus dispositius.

En pro de l'eficàcia i la receptivitat de l'Administració, les autoritats públiques han recorregut a institucions i alts organismes públics independents per garantir la prestació de serveis. A causa d'aquest recurs a prestataris externs, la responsabilitat de complir un objectiu o un programa s'allunya més de les persones que han de retre comptes dels fons públics, i això pot provocar que se sostreguin amb més facilitat als mecanismes de control clàssic.

Gràcies a la tecnologia, els auditors interns i externs han pogut ampliar l'abast i la tipologia del seu control sense deixar de banda la seva funció tradicional, que consisteix a evitar errors i frauds i a realitzar anàlisis financeres.

Senyores i senyors, el problema principal en l'àmbit dels mecanismes de control és gestionar el pas d'una



òptica que abans que res demanava que els gestors respectessin les normes, a una òptica que els deixi certa llibertat per assolir objectius més generals. En altres paraules, estem passant d'una concepció del control basada en la desconfiança en els gestors, a un sistema que hi confia per prendre riscos calculats i decisions basades en els rendiments.

No obstant això, en última instància és als ciutadans a qui els responsables del sector públic han de retre comptes de la integritat i l'eficiència amb què utilitzen els seus impostos. Les obligacions d'integritat financera que se'ls demanen solen ser més exigents que al sector privat. En general, accepten fàcilment el risc sense parlar d'errors de gestió. Alguns països han tingut la temptació d'incloure la gestió dels riscos en el règim de responsabilitat de control, però de moment hi ha poques experiències i no se'n poden extreure lliçons. Com a conseqüència de l'interès creixent en els rendiments del sector públic, s'han diversificat les formes d'organització, s'han creat nous sistemes de generació d'informes i de noves dades, nous modes de prestació de serveis i noves tècniques de gestió.

La complexitat de la intervenció dels poders públics requereix nous règims de control, auditors interns o externs, així com la generalització de les auditories sobre l'optimització dels recursos i els rendiments. La pressupostació i la gestió basades en els rendiments impliquen que les autoritats hagin de definir amb tota claredat els objectius i els resultats que esperen d'un projecte abans d'assignar-hi recursos i elaborar mesures de rendiments que els permetin avaluar-lo.

Senyores i senyors, per acabar vull dir que només a partir de deixar parlar els fets, i no de fer judicis de valor o d'oportunitats de gestió, les institucions de control podran mantenir intacta la seva credibilitat i respondre a la pregunta recurrent de la seva utilitat, alhora que sabran afrontar el repte de la modernitat.

Moltes gràcies per la vostra atenció.







Col·loqui

Jordi Turull i Negre, president de la Comissió de la Sindicatura de Comptes

Dues coses, una que és curiositat. El senyor Armet ha dit que un dels reptes de futur és que no quedés cap zona d'ombres sense control. A vegades hi ha aquells organismes que poden quedar sense control, perquè si depenen d'aquí, d'allà... A això, com s'hi pot fer front?

I l'altra pregunta, el senyor Melly parlava de reforçar el control previ, el control posterior. M'agradaria preguntar, des de la perspectiva que tenen vostès, si ara s'hauria d'incidir més en el control previ, en el control posterior, de reforçar els mecanismes de control previ o de control posterior.

Són dues preguntes que jo llanço, però m'agradaria que vostès ho aprofitessin ja que no sempre es tenen les persones que hi ha aquí, en aquesta taula, per poder-los plantejar alguna qüestió de les seves intervencions o de temes que a vostès els puguin inquietar en relació amb el títol de la taula.

Ferran Termes i Anglès, exsindic major de la Sindicatura de Comptes de Catalunya

La meva pregunta és la següent. Per mesurar l'eficàcia de qualsevol organisme és necessari primer fixar uns objectius degudament avaluats i degudament datats. Si no existeix això, no es pot saber l'eficàcia, perquè l'eficàcia és el resultat d'aconseguir l'objectiu que es persegueix. Si aquest objectiu no és clar, no es pot calcular l'eficàcia. I jo diria que en el nostre cas, en el millor dels casos dels organismes públics, l'objectiu final no és clar, i si és clar no està quantificat. I si està quantificat no està datat. Aleshores, és molt difícil poder mesurar una eficàcia. Voldria saber què opinen d'això.

Rafael Vicente Queralt, síndic major de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana

Evidentment, els presidents dels òrgans de control extern a Pamplona demanem uns indicadors clars; els nostres informes ho reiteren any rere any. La veritat és que aquests indicadors no existeixen, ho sabem tots



perfectament; demanem uns indicadors clars, previs i avaluables, però gairebé no hi ha cap Administració que en disposi. Potser la implantació de la comptabilitat analítica en els àmbits de l'Administració milloraria aquesta qüestió. S'està avançant en això.

Crec que això és una cosa que no depèn només de nosaltres, depèn de l'activitat general de l'Administració pública. Potser, en aquesta línia de consciència de control de la qual parlava abans, caldrà que qui tingui facultat per fer-lo, revisi les normes de l'Administració; així, per exemple, a través de les lleis dels pressupostos de cada any, en alguns programes pressupostaris es podrien fixar uns objectius clars, quantificats, que serien objecte després de la seva comprovació i verificació en la fase de control intern posterior i de control extern.

És veritat que les auditories operatives que fem moltes vegades no compten amb aquests elements objectius essencials i indicadors previs; en aquests casos, els indicadors previs i els objectius últims a aconseguir se'ls ha de plantejar el mateix auditor. Es preguntaria: com es gestionaria aquest servei amb eficàcia i eficiència? Com que no disposa prèviament d'indicadors i d'elements analítics, d'acord amb el que puguin manifestar els gestors, es fixen uns objectius a assolir i, a partir d'aquests, emet el seu informe d'auditoria operativa. Mentre l'Administració no s'autoimposi uns indicadors clars i uns objectius a aconseguir, les auditories operatives seran poc útils.

Respecte a la pregunta sobre el control previ i el posterior. Jo sóc interventor, i crec que és fonamental en l'àmbit intern tant la fiscalització prèvia com la posterior. No descobreixo res de nou. El que ha passat, i torno a la idea de conscienciació tant de l'Administració com dels seus propis funcionaris, és que les normes que han anat apareixent en aquesta matèria han anat evidentment disminuint l'abast d'aquest control. Aquesta disminució de la intensitat en el control l'hem patit els interventors; inicialment regia la fiscalització completa o integral, després es va baixar un esgló significatiu fins a la fiscalització prèvia limitada, després... Davant el creixement

evident del sector públic, és obvi que aquell nivell de control general és difícil, per això la fiscalització i el control intern han d'estar basats cada dia més en l'anàlisi de les àrees de risc, l'adopció de tècniques adequades de mostreig, la utilització d'eines informàtiques i, sobretot, la formació, professionalitat i tècnica dels interventors i auditors.

Lluís Armet i Coma, president de la Secció de Fiscalització del Tribunal de Comptes d'Espanya

Al senyor Termes –que té un llibre magnífic, un llibre que és molt petit i magnífic sobre sistemes de fiscalització, i l'objectivitat en els sistemes de fiscalització– li he de dir que em sembla que toca un punt molt interessant i molt important. I jo per això reivindico una mentalitat fiscalitzadora. És a dir, hauríem de partir que la informació de base és suficient per tenir tot el conjunt d'elements que ens permet fer un pas més enllà i anar a veure quins són els temes importants. El problema és que ens quedem moltes vegades en el primer terreny, i tinc la sensació que el que és més elemental no es coneix. És a dir, quant costa una butaca de subvenció del Liceu o del Teatre Reial? Quant costa...? Podria fer una llista de mil temes: això es desconeix. És a dir, les qüestions purament de referència, de sentit comú, de sentit de la proporció, en general a l'Administració no es volen posar damunt la taula. Els terminis menys. Quan farem aquesta obra? «Hi ha hagut un reformat, hi ha hagut una dificultat, hi ha hagut un altre reformat...» Quin és el diferencial? I això és una cosa que moltes vegades es comenta: quan una obra està indefinida, és d'un sector poc definit tècnicament, forma part d'un acte de voluntarisme en l'àmbit de la cultura, el resultat final de l'obra, normalment, té el factor π : 3,1416. I si és més irracional i ha estat més irresponsable la planificació prèvia, és de 2π . Jo podria posar tot un conjunt d'exemples, en aquest sentit.

La informació de base ha de ser una informació com més clara millor i ha de permetre comparacions de tots els ordres. I això també a nivell territorial: quant costa en aquesta autonomia això? I quant costa en aquesta altra autonomia? I per què? És a dir, cal desenvolupar un sistema que permeti la comparació, el sentit de la proporció



i el retorn al sentit comú. És l'única via que jo, sincerament, crec que pot ressituat les coses. Perquè, en última instància, les lleis pressupostàries serveixen perquè les voluntats polítiques col·loquin la partida pressupostària amb independència que sigui un grau d'irresponsabilitat molt gran. «Ja la tinc aquí, es farà.» Qui dirà que no? I jo crec que aquest és el gran tema. El que seria normal és que hi hagués un article en el Codi Penal perquè quan algú fes un pressupost en què s'ha multiplicat per sis el seu import, tingués algun tipus de responsabilitat penal, no comptable. Ara he posat un exemple, si voleu, exagerat. Però crec que hem de recuperar una mica tota la tradició de comptabilitat de costos, de comptabilitat unitària, de comparació, tot aquest tipus de coses; és a dir, anar amb molta humilitat per mirar els temes més complexos i posar de relleu la irracionalitat del sistema. Perquè fiscalitzar no vol dir «en busca del culpable», fiscalitzar vol dir posar damunt la taula una mala gestió que ha de ser corregible, i això és el que estalvia més diners al sector públic.

I en relació a les zones d'ombra: una cosa són les zones de risc, que vol dir que en lloc de mirar moltes coses, seleccionem aquelles zones en què veiem realment que hi ha un risc; és a dir, a una comunitat autònoma pot ser que no li mirem tot el conjunt de la seva actuació, pot ser que veiem aquella inversió que representa el 80 per cent de les inversions que corresponen al seu capítol VI, això seria el normal.

I una altra cosa són les zones d'ombres. Què vol dir? Que moltes vegades l'existència de molts controladors o de molts controls, fa que es deixi per controlar aspectes relativament importants.

I amb això jo acabaria dient que considero molt important que el ciutadà i l'Administració vegin que els controladors estem presents, i per tant, sóc partidari del control del conjunt, que la gent sàpiga que hi ha un ull que l'està contemplant. Això és molt important. Després hi ha un segon element: que no hi hagi res que sigui significatiu, que no sigui analitzat. Aquests dos elements crec que són fonamentals.

I, això m'agradaria dir-ho amb tota claredat i amb tota rotunditat, la voluntat en aquest sentit del president del Tribunal de Comptes d'Espanya és una voluntat en aquesta línia, i, per tant, els criteris de col·laboració i coordi-

nació són un objectiu fonamental que convé realment posar sobre la taula; una altra cosa és l'asimetria, és a dir, que hi ha hagi actuacions més eficaces d'una sindicatura o d'una altra. El que no pot haver-hi és, diguem-ne, terrenys o forats negres; ningú no ens ho perdonaria.

Aquesta és una mica la situació, tot i que el tema és molt complicat. I jo crec que la crisi econòmica ens obliga a molt, en el sentit que nosaltres no podem obrir els calaixos per saber les coses com van, però sí que podem posar damunt la taula tot un conjunt de coses, podem obrir els interrogants que obliguin a altres a prendre's seriosament les seves funcions.

Luis Muñoz Garde, president de la Cambra de Comptes de Navarra

Fa una setmana –és una reflexió i, ahora, una pregunta– vaig comparèixer al Parlament de Navarra per presentar l'informe dels comptes generals des del tancament de 2007, que vam presentar el mes de desembre. I una constant que plantegen els parlamentaris de la comissió corresponent de Sanitat o Economia, segons correspongui al tema que tractem, és per què no hi ha cap informe, ni un tan sols, de l'Administració local en el qual puguem emetre opinió sobre eficàcia i eficiència. Això és una cosa que preocupa els parlamentaris.

En aquest cas concret dels comptes generals, jo els tornava la pregunta i els deia: «Per què no s'obliga per llei a presupostar amb objectius indicadors?». «És molt complex, l'Administració és molt complexa», em responien els parlamentaris, tots defensant la postura que l'Administració és molt complexa. I jo els deia: «I General Motors, deu ser complexa? Deu tenir objectius indicadors? Deu tenir un bon inventari?». Els deia: «L'Hospital de Navarra no té objectius indicadors. No podem examinar això. La Clínica Universitària –que com se sap és privada, és de l'Opus Dei– deu tenir objectius indicadors, deu tenir costos? Estic segur que sí». I tots reconeixien que sí. «La Universitat de Navarra –que com saben és també de l'Opus– deu tenir objectius indicadors, deu tenir costos, deu tenir inventari?» I tots reconeixien que sí. I la universitat pública en té? No.



Quant ens costa un enginyer a la universitat pública? Quant ens costa un arquitecte? Quant ens costa un lletrat? Ningú no ho sap.

La pregunta que van plantejar els parlamentaris va ser: «I entre tots els òrgans de control extern no es pot arribar a unificar uns objectius indicadors que serveixin per a tot l'Estat?». Dic: «Complicat».

Aquesta és la reflexió que volia transmetre'ls arran del debat parlamentari de fa una setmana.

Christian Melly, president de l'Organització Europea de les Institucions Regionals de Control Extern del Sector Públic (EURORAI)

Molt breument, perquè estareu d'acord amb mi que el temps corre. Respondré el comentari d'aquell senyor, que ja té certa edat, però que probablement té una gran experiència. Efectivament, allò més difícil és definir els objectius, i sobretot aconseguir analitzar-los de manera que hi prestin atenció les persones que decideixen quins són els punts febles d'un sistema, perquè sovint tenim projectes molt interessants que fan referència a l'àmbit nacional o regional, però que mai no sabem del cert si es poden realitzar o ser eficaços.

A tall d'exemple explicaré una anècdota: en un indret es va voler construir una pista de patinatge i un centre esportiu per als quals el país i la regió havien d'invertir conjuntament deu milions, però ningú no es va preguntar com s'ho farien per assumir un milió de dèficit d'exploració anual. Així, doncs, com podeu veure, els objectius sovint són sobre paper, però el que cal és demostrar-ne la realitat i l'eficàcia.

Lluís Armet i Coma, president de la Secció de Fiscalització de Tribunal de Comptes d'Espanya

Quan hi ha una pregunta que sembla elemental, però és tan important com la que el president de la Càmera de Comptes ens acaba de fer, m'agradaria fer algun tipus de reflexió amb relació al tema.

En el sector privat, el més dinàmic des de 1492, Luca Pacciolo inventa la comptabilitat de partida doble, i es comencen a fer comptabilitats analítiques i es comença a fer, per tant, un desenvolupament estadístic numèric molt potent. En el sector públic, només per al que seria el sector empresarial, utilitzen mecanismes de comptabilitat de partida doble, amb una certa complexitat i, per tant, aquí hi ha tot un camí molt interessant; però, en canvi, en l'Administració pública, en els criteris tradicionals pressupostaris, ens trobem amb aquestes rigideses, i aquí es llança un repte. Crec que aquest repte és important recollir-lo.

La situació que es produeix com a conseqüència de la inexistència –i això lliga una mica amb la pregunta que feia el senyor Termes– d'una informació estadística de base que permeti avançar més, i que permeti analitzar les coses amb rotunditat, amb criteris d'eficàcia i d'eficiència, és absolutament inexcusable; perquè, és clar, els mètodes pressupostaris permeten increments i modificacions pressupostàries per vies que evidentment estableix legitimament el pressupost, però que en dificulten enormement el control.

Si existís –per posar un exemple– una oficina de control pressupostari en les mateixes instàncies parlamentàries que fes desglossaments i anàlisis en profunditat amb relació a temps, a costos unitaris, a retards, a un conjunt de consideracions, aportaria informacions de base que realment podrien ser molt útils per a les actuacions del Tribunal de Comptes i de les diferents sindicatures.

Però crec que es posa sobre la taula un tema absolutament fonamental, perquè difícilment des del control extern es pot reelaborar tot un conjunt d'informació de base molt complexa, que només estant en les pròpies instàncies es pot desenvolupar. No es pot, per dir-ho així, reinventar una comptabilitat que no s'ha establert, o reinventar una estadística que no s'ha fet de base.

Per tant, jo crec molt oportuna aquesta reflexió. I em sembla interessant que en les reunions de coordinació, que són reunions cada vegada més concretes, més positives i més pragmàtiques, puguem abordar temes d'aquest tipus.



Juan Ramallo Massanet, membre espanyol del Tribunal de Comptes Europeu

Volia fer una referència sobre el tema de les zones d'ombra del qual s'ha parlat abans. Efectivament, hi pot haver zones d'ombra que derivin d'una immunitat parlamentària; n'hi ha d'establertes per la mateixa Constitució. Hi pot haver zones d'ombra perquè l'anàlisi de risc sigui molt complicada i et passi desapercebut o no siguis capaç de trobar-ho. Hi pot haver zones d'ombra, que són les que principalment em preocupen, perquè, com que no es pot controlar absolutament tot, s'ha de fer per mostreig, i llavors pot ser que hi hagi coses que s'auditin –segueixo parlant des del punt de vista dels tres nivells que estem aquí presents– tres vegades i altres que no se n'auditin cap. Llavors, aquí ens podem trobar el cas que va sortir narrat al Newsletter d'EURORAI, que un pobre pagès alemany –no seria tan pobre si era alemany– que tenia unes subvencions d'uns 200 euros va rebre un dia en quatre cotxes oficials divuit auditors del Tribunal de Hesse, del Bundesrechnungshof (Tribunal Federal de Comptes alemany) i del Tribunal de Comptes Europeu.

Bé, doncs pot ser que ens passi com en el set i mig: o que no arribem o que ens passem. I això és el que crec que caldria evitar, aquestes zones d'ombra, però també aquestes zones d'excessiva il·luminació, quan no fa falta.

Jordi Turull i Negre, president de la Comissió de la Sindicatura de Comptes

Per a mi ha estat un honor poder moderar aquesta taula. El síndic major m'ha sentit a dir moltes vegades que les institucions no hauríem de veure amb por els òrgans de fiscalització externa, no els hauríem de veure com un problema, sinó que en ells hauríem de veure-hi la solució, la solució justament per poder fer més i millor, perquè jo crec molt en aquella màxima que diu que “no s'és més per fer més, sinó que s'és més per fer-ho millor”.

Per tant, estic molt agraït i m'ha honorat molt poder estar enmig de tots vostès. Ara clourà l'acte l'amfitrió d'aquesta celebració, que és el síndic major, el senyor Joan Colom. De nou moltes gràcies a tots.





De dalt a baix i d'esquerra a dreta: 1. Els ponents de la Taula: Rafael Vicente Queralt, síndic major de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana; Lluís Armet, president de la Secció de Fiscalització del Tribunal de Comptes d'Espanya; Joan Colom, síndic major de la Sindicatura de Comptes de Catalunya; Jordi Turull, president de la Comissió de la Sindicatura de Comptes del Parlament; Juan Ramallo, membre del Tribunal de Comptes Europeu, i Christian Melly, president d'EURORAI. 2. Lluís Armet. 3. Juan Ramallo. 4. Christian Melly. 5. Jordi Turull. 6. Rafael Vicente. 7. Joan Colom.



De dalt a baix: 1. Vista aèria de l'Auditori del Parlament. 2. Imatge de la Taula rodona.



De dalt a baix: 1. Jordi Turull, moderant la Taula. 2. Lluís Armet, en un moment de la seva intervenció.



De dalt a baix i d'esquerra a dreta: 1. Rafael Vicente, durant la seva intervenció. 2 i 3. Assistents a la Taula rodona. 4. L'exsíndic major de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, Ferran Termes, formulant una pregunta a la Taula. 5. El president de la Cambra de Comptes de Navarra, Luis Muñoz (primer per l'esquerra), i els síndics de la Sindicatura de Comptes.

Cloenda

25
ANYYS







Joan Colom i Naval,
síndic major de la Sindicatura de Comptes de Catalunya

Moltes gràcies. De manera molt ràpida, perquè no pretenc fer conclusions —no ho faré per diverses raons: una, evidentment, és la limitació de temps, i una altra perquè la densitat de les ponències (i no és una manera de lloar només els oradors) exigiria, segurament, una altra ponència si volguéssim fer realment les conclusions—; per tant, penso que el que ens convé és digerir, reflexionar sobre el que s’ha dit, sobre les idees que s’han exposat.

Vull assenyalar que malgrat que els ponents no s’havien coordinat prèviament —alguns han parlat breument abans de començar—, realment s’han complementat força. Hi ha punts comuns de notòria coincidència en les intervencions dels ponents des de prismes diferents. Jo n’he anat prenent notes: els temes de la transparència; la frase, com deia en Joan Ramallo, de la fiabilitat de la fiabilitat; el repartiment de competències; la línia que s’ha posat de manifest pràcticament en totes les intervencions, de la coordinació dels diversos nivells del control extern; fins i tot s’ha arribat a afirmar, i em sembla que és un element per reflexionar, que la descentralització porta a una més gran atenció a l’eficàcia; s’ha abordat el tema, que no està resolt ni a nivell de la Unió Europea, del control intern i el control extern; com millorar la relació i aprofitar els treballs dels uns i dels altres... I aquest punt de què s’ha tornat a parlar gairebé ara: l’anàlisi de riscos, les zones de risc. Jo no parlaria de les zones d’ombres; potser la necessitat d’organitzar els nostres propis plans de treball a partir de la prèvia anàlisi de riscos, em sembla que seria un element molt important. En una reunió d’EURORAI, els britànics explicaven com feien ells l’anàlisi del Compte general: a partir dels riscos, no a partir dels nostres procediments tradicionals i altres; penso que seria molt important treballar en aquesta línia. Altres temes de què s’ha parlat: la quantificació dels objectius; el control dels ingressos; la provocació d’en Rafael [Vicente Queralt] sobre la necessitat d’entrar en la gestió urbanística, que és un tema apassionant, sens dubte. I una cosa que m’ha agradat sentir, evidentment, perquè és un leitmotiv des que sóc a la Sindicatura, és la necessitat d’anar augmentant la importància de les auditories d’eficàcia i d’eficiència, sense deixar les anàlisis o els controls o les auditories de legalitat.



Són tota una sèrie de pistes de reflexió que em semblen importants i que hem d'aprofitar.

Vull agrair, amb aquestes paraules de cloenda, la contribució dels ponents, la de tots els assistents, la del nostre president Turull, la dels serveis de la Sindicatura i del Parlament, sense oblidar òbviament la dels intèrprets, que ens ha permès treballar en diverses llengües alhora.

I ara estem acabant la part potser més feixuga, no menys interessant, de la jornada. Hem volgut que aquesta celebració que s'ha emmarcat en el XXV aniversari de la Sindicatura tingués una part purament institucional, que hem fet aquest matí; una part més informal, més de relació personal al migdia, i aquesta, de tipus més professional, en què es toqués l'essència de la tasca de la Sindicatura.

Durant aquest any en què commemorem el vint-i-cinquè aniversari de la Sindicatura, volem fer algunes altres conferències tècniques, i cloure'l amb un seminari d'EURORAI aquí a Barcelona, a la tardor, sobre auditoria mediambiental. Però avui, volem cloure aquesta sessió al Parlament amb una part lúdica, amb la participació d'un gran artista, en Lluís Claret, un artista andorrà, i el seu trio, que tindrà lloc d'aquí a uns moments.

A tothom, moltes gràcies i moltes felicitats.





De dalt a baix i d'esquerra a dreta: 1. La formació Violoncel·listes de Barcelona, en un moment de la seva actuació. 2. El violoncel·lista Lluís Claret. 3. La violoncel·lista Anna Mora. 4. El trio de violoncel·listes. 5. El violoncel·lista Daniel Claret.



De dalt a baix i d'esquerra a dreta: 1. Vista aèria del concert a l'Auditori del Parlament. 2. Imatge del públic, durant el concert. 3. Imatge del públic. 4. Imatge de la cloenda del concert.

Versión en castellano

25 ANYS





**Acto institucional de conmemoración
del XXV aniversario de la Ley de la Sindicatura
de Cuentas de Cataluña**

Palacio del Parlamento, 5 de marzo de 2009

**Ernest Benach Pascual,
presidente del Parlamento de Cataluña**

Muy Honorable Presidente de la Generalidad,
Honorable Consejeros,
Ilustres Miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña,
Señoras Diputadas, Señores Diputados,
Señor Síndico Mayor de la Sindicatura de Cuentas,
Miembros de la Sindicatura, autoridades,
Muy Honorable Señor Rigol,
Señoras y señores,

Les doy la bienvenida al Parlamento de Cataluña, que hoy se honra en acoger el acto de conmemoración del XXV aniversario de la Ley de la Sindicatura de Cuentas.

Hace, pues, veinticinco años el poder legislativo catalán aprobaba una ley muy importante para nuestro país, que daba lugar a la creación de la Sindicatura de Cuentas, la institución encargada de fiscalizar la gestión económica, financiera y contable del sector público catalán.

En tanto que organismo independiente encargado de verificar la eficacia de la gestión de los fondos públicos, se trata de una pieza clave del engranaje de una democracia. Pieza clave, pieza fundamental, instrumento de garantía. La Sindicatura de Cuentas es garantía: garantía de transparencia, garantía de legalidad, garantía de trabajo honesto y de buen funcionamiento de las instituciones democráticas del país.

Más aún, la Sindicatura, el aval que representa, es fundamental para un principio democrático imprescindible: la confianza de la ciudadanía en las instituciones, la confianza de la ciudadanía en la democracia. Y digo que es imprescindible porque ninguna democracia es invulnerable. Para evitar la degradación, es preciso que desde la misma

esfera pública se dé ejemplo, es preciso absoluta transparencia en nuestras instituciones, en nuestros partidos, necesitamos cuentas claras, sin sospechas. No podemos dar pie a ninguna desconfianza, a ninguna duda sobre el funcionamiento y la transparencia de la gestión de los recursos de nuestras instituciones y de nuestros partidos políticos representativos. Y es gracias al riguroso trabajo de la Sindicatura de Cuentas que la ciudadanía puede tener plena confianza en que el dinero de las finanzas públicas se gestiona de manera adecuada.

Hoy, pues, se cumplen veinticinco años de una ley histórica y creo que es oportuno hacer mención, hacer solemne referencia, a los ponentes de aquella ley, de quienes la gestaron, de los padres de la ley, los diputados señores Antoni Subirà, Raimon Escudé, Lluís Garcia, Maties Vives, Josep Fornas y Alexandre Pedrós. El trabajo de las diputadas y los diputados de esta cámara no siempre es suficientemente conocido ni reconocido, y creo que es justo reivindicar la contribución de quienes trabajaron en la reconstrucción democrática de nuestras instituciones.

De la misma manera, quiero expresar solemne agradecimiento a todas las personas que a lo largo de estos veinticinco años han formado parte de la Sindicatura de Cuentas. Desde luego, el ejercicio de sus funciones no ha sido tarea fácil, pero todas las personas que han trabajado pueden estar orgullosas de haber ejercido un papel de gran responsabilidad e importancia para el país, de haber ayudado en lo posible a hacer de las instituciones y los gobiernos de Cataluña un instrumento eficaz en la construcción nacional. Tienen mucho trabajo, tienen una gran responsabilidad, pero también el privilegio de dedicar su tiempo y su trabajo a todo un pueblo que confía en esta

Institución. Y la Sindicatura, con su trabajo, con su rigor, ayuda a preservar el respeto que merecen las instituciones de Cataluña.

Dicho esto, doy la palabra al Ilustre Señor Don Joan Colom Naval, síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas.

Joan Colom Naval, síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña

Muy Honorable Presidente de la Generalidad de Cataluña,
 Muy Honorable Presidente del Parlamento de Cataluña,
 Muy Honorable Señor Rigol,
 Honorable Consejera, Honorable Consejero,
 Ilustres Diputados y Diputadas
 Excelentísima Señora Presidenta de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Excelentísimos Presidentes y Consejeros de los órganos de control externo autonómicos, a quienes saludo muy afectuosamente, así como al presidente de EURORAI, nuestro querido amigo Christian Melly, quien ha hecho un esfuerzo especial para estar hoy aquí.

Señores Síndicos de Cuentas y personal de la Sindicatura Dignísimas autoridades,

Señoras y señores, amigas y amigos,

Hoy, 5 de marzo de 2009, iniciamos los actos de celebración del XXV aniversario de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña. Hemos elegido este día porque coincide exactamente con la fecha de promulgación de la Ley 6/1984, de creación de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, y debo agradecer a ambos *presidents* actuales su disponibilidad para estar hoy aquí con nosotros, aunque eso les haya obligado a hacer difíciles equilibrios en su siempre complicada agenda.

En este cuarto de siglo muchas cosas han cambiado: la economía catalana, la importancia y dimensión del sector público catalán; nos hemos integrado en la Unión Europea, FEOGA y Fondos Estructurales incluidos, y en el euro.

En cuanto a nosotros, con la aprobación del Estatuto de Autonomía de 2006, el marco regulador de nuestro autogobierno ha cambiado considerablemente respecto al que regía en 1984 que, en definitiva, correspondía a los primeros años de la democracia española y a los inicios de la autonomía catalana. El nuevo Estatuto define, entre otras cuestiones, en sus artículos 80 y 81, las funciones, la composición, el funcionamiento y el estatuto del personal de la Sindicatura de Cuentas, así como sus relaciones con el Tribunal de Cuentas español.

Todos conocemos la importancia que tuvo para el país la aprobación del Estatuto, así como sus dificultades, tanto en su trámite parlamentario como en su despliegue, y éste es un tema que afecta a la Sindicatura de Cuentas, ya que, entre otras cosas, el Estatuto prevé que debemos establecer nuestras relaciones con el Tribunal de Cuentas mediante un convenio, que todavía no hemos firmado, si bien tenemos la voluntad de hacerlo lo antes posible. Por mis conversaciones con el presidente del Tribunal de Cuentas, Manuel Núñez, que ha excusado su ausencia hoy, creo poder afirmar que la voluntad de cumplir lo establecido por esta ley orgánica es bilateral.

Como bien saben, la Sindicatura de Cuentas es el órgano de control externo que tiene como misión velar por que el sector público catalán gestione los recursos públicos de modo eficiente, con respeto por la legalidad y de acuerdo con los principios de la contabilidad pública.

Somos conscientes de que, a menudo, los resultados de esta labor imprescindible –como bien decía el Presidente Benach hace un momento– para cualquier sistema democrático moderno, no resultan agradables a los fiscalizados, porque nuestros informes no suelen decir que las cosas se hacen impecablemente. ¡Qué más quisiéramos! Se lo

puedo asegurar. Así como les puedo asegurar que cuando un informe es positivo o tiene partes positivas suele pasar desapercibido. Simplemente, no es noticia.

Pero quisiera destacar que nuestra misión es denunciar aquellas prácticas que huyen del marco legal y contable vigente, pero también corregir y mejorar la gestión pública. Y si hay que darle un tirón de orejas a alguien, hacerlo, y bien fuerte, cuando corresponda.

Algunos de ustedes ya me han oído hablar en sede parlamentaria de la historia de la institución, que tiene sus primeros antecedentes en el siglo XIII, en la tarea de los *oïdors de comptes*. Lo he comentado ampliamente en otras ocasiones anteriores. Hoy desearía ir más allá y apuntar algunas de las líneas que tendrían que regir el funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas:

1. Fortalecer la independencia de la institución, rehuendo de cualquier sesgo partidista. En la Sindicatura de Cuentas hay que estar y hay que trabajar por competencia técnica; eso vale para todos y, en primer lugar, para los miembros del Pleno. En mi opinión, el patriotismo y el servicio al país nos exigen dejar de lado nuestras legítimas simpatías ideológicas en todo lo que pueda afectar a nuestro trabajo.
2. Dicha independencia también debe ser respetada y asumida por las demás instituciones y por las fuerzas políticas. Los informes son independientes tanto si favorecen como si perjudican los intereses partidarios.
3. Adaptarnos a los nuevos tiempos y a las nuevas realidades económicas y sociales de Cataluña.
4. Trabajar junto con el Parlamento para fortalecer el papel de la Comisión de la Sindicatura de Cuentas y sacar el máximo provecho de lo que, en cuanto a procedimiento, nos ofrece el Reglamento del Parlamento de 22 de diciembre de 2005.

5. Llevar a cabo un mayor seguimiento de las observaciones y recomendaciones que efectuamos en nuestros informes una vez presentados y debatidos en el Parlamento, para ver qué cambios generan y si se aplican. En caso contrario, tendríamos que buscar mecanismos que permitieran denunciarlo y corregirlo con celeridad. Es muy reconfortante para la Sindicatura de Cuentas que el Parlamento suela hacer suyas las recomendaciones de nuestros informes; es menos reconfortante que las tengamos que reiterar en ejercicios sucesivos.

6. Dar más peso a las auditorías de gestión, a pesar de que las clásicas auditorías de regularidad son ineludibles. Las de gestión son las que permitirán evaluar el cumplimiento de un programa presupuestario, una estrategia o una política pública. En este sentido, y algunos de ustedes ya me lo habrán oído decir en más de una ocasión, hay que abrir nuevos ámbitos de trabajo, más adaptados a los nuevos tiempos, como pueden ser las auditorías medioambientales, de género, tecnológicas...

7. Consolidar y dar encaje institucional a las relaciones, cordiales e intensas, que mantenemos en el marco de la Conferencia de Presidentes de los Órganos Autonómicos de Control Externo con el Tribunal de Cuentas español. En el ámbito internacional, seguir trabajando con EURORAI y plantearnos difundir y compartir nuestro bagaje y conocimiento, a través de acciones de cooperación internacional hacia países donde hay que reforzar las instituciones democráticas.

Y, finalmente, cubrir las vacantes de la relación de puestos de trabajo que aprobamos en el año 2007, de modo que la Sindicatura pueda realizar más y mejores informes, y por lo tanto echar luz sobre más ámbitos del sector público catalán.

Precisamente esta tarde también organizaremos una mesa redonda que lleva por título “Los retos actuales de la auditoría en el sector público”, que contará con las más altas autoridades de varias instituciones de este ámbito y que confío en que ayude a encontrar algunas respuestas a estos temas que les he expuesto.

Para llevar a cabo estos retos tendremos que contar con la complicidad de todos. Tenemos la capacidad, los medios y, sobre todo, la ilusión para hacerlo. Sin embargo, no les esconderé que esperamos una nueva ley de la Sindicatura; una nueva ley de la Sindicatura que permita adaptar nuestra institución a los nuevos tiempos y a los cambios que se han producido, en los últimos años, en nuestro autogobierno.

No quisiera clausurar mi intervención sin hacer un reconocimiento público a los síndicos mayores que me han precedido: Joan Josep Perulles, Ferran Termes y Marià Nicolàs; y a los síndicos mayores en funciones: Manuel Cardeña, Xavier Vela y Montserrat de Vehí. También al resto de los síndicos y secretarios generales que ha tenido la institución.

Asimismo, hay que hacer especial mención de la tarea de los diputados del Parlamento de Cataluña de la II legislatura, que ha citado el *President*, que en el marco de la ponencia de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto, elaboraron la proposición de ley de la Sindicatura de Cuentas –entre los cuales estaba Alexandre Pedrós, actualmente síndico.

También quiero expresar mi reconocimiento a todo el personal de la Sindicatura de Cuentas, desde los más veteranos (entre los cuales tenemos ya algunos jubilados) hasta los más nuevos (que hemos incorporado mayoritariamente en el año 2008). Gracias por el trabajo y la profesionali-

dad demostrada a lo largo de estos veinticinco años; con vuestra labor y dedicación hemos podido construir una institución rigurosa, moderna y preparada para afrontar los retos de futuro y de la que todo el país se ha de sentir muy orgulloso.

También a los síndicos y compañeros del actual Pleno; Alexandre Pedrós, Jordi Pons, Agustí Colom, Enric Genescà, Ernest Sena y Jaume Amat; y a la secretaria general, Montse Vendrell.

Y finalmente un agradecimiento muy especial al Parlamento de Cataluña, empezando por la Mesa, los miembros de la Comisión de la Sindicatura de Cuentas –que actualmente preside don Jordi Turull, sucesor de Lluís Coromines–, los grupos políticos y los servicios de esta casa (Secretaría General, letrados, oidor, prensa, protocolo) que siempre nos han ayudado.

Espero, *president*, que también podamos celebrar juntos las “bodas de oro” de la Sindicatura de Cuentas.

Muchas gracias.

José Montilla Aguilera,
presidente de la Generalidad de Cataluña

Muy Honorable Presidente del Parlamento,
Honorables Consejeros,
Señor Síndico Mayor,
Miembros de la Sindicatura,
Miembros de la Mesa del Parlamento,
Autoridades, señoras y señores,

La aprobación hoy hace veinticinco años de la Ley de la Sindicatura de Cuentas significaba, efectivamente, un gesto de madurez democrática de la sociedad catalana. Y era la expresión también de una voluntad colectiva y de un compromiso de la Administración pública que nos corresponde a todos nosotros renovar permanentemente. A lo largo de todos estos años, y junto con el resto de instituciones catalanas, la Sindicatura se ha consolidado en nuestro sistema político como un órgano que cumple con eficacia y rigor sus funciones de fiscalización de las cuentas y de la gestión económica del sector público de Cataluña, que vela con independencia por la legalidad y la eficiencia de la actuación de la Administración de la Generalidad y de los entes locales de nuestro país.

La repercusión de los trabajos de la Sindicatura en la actividad fiscalizadora constituye en ella misma un caudal esencial para el reforzamiento de la calidad democrática y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. El conjunto del sector público colabora y coopera con la Sindicatura y lo hace en términos generales de manera irreprochable durante todos estos años. A pesar de ello, quiero remarcar una vez más el deber y la obligación de la Administración pública de la Generalidad, de los entes locales y de todos los entes previstos por la normativa de someterse al escru-

tinio de los órganos de control para una correcta rendición de cuentas. Es un deber que deriva de los principios de buen gobierno y transparencia, y que comporta un mayor grado de protección de los derechos de la ciudadanía y del interés general. Y, como cualquier otro deber, su cumplimiento constituye a la vez protección y garantía. Transparencia y rendición de cuentas son, si me lo permiten, más imprescindibles aún en tiempo de crisis. Por ello creo que hoy la sociedad nos lo exige y lo espera más que nunca. Y que, por lo tanto, estamos obligados a demostrar la máxima eficiencia y procurar el máximo rigor en la ejecución del gasto público. Éste es uno de los principales retos de nuestro autogobierno, que el Estatuto consolida y potencia, a medida que iremos desplegando, y asumiremos, e iremos ampliando, nuevas competencias a todos los niveles institucionales.

Permítanme, pues, que aproveche este acto para afirmar que, descontada la legitimidad, que es indiscutible, la credibilidad de nuestro autogobierno depende también de nuestra autoexigencia a la hora de ejercerlo. Sólo desde esta convicción la Administración catalana avanzará en solidez, reconocimiento y generación de confianza. Éste es un motivo añadido que hace imprescindible disponer de instrumentos consolidados y fiables que garanticen el control y el buen funcionamiento de los servicios públicos, aplicando criterios de gobernanza, rendición de cuentas y transparencia propios de una democracia avanzada.

La Sindicatura ha ejercido a lo largo de veinticinco años una tarea fundamental en este sentido. Hemos tenido suficientes muestras de ello, y se ha hablado suficientemente. Sin embargo, la Administración de hoy es mucho más compleja que la de 1984. El desarrollo del estado del

bienestar, con la puesta en marcha de nuevos servicios, y el consiguiente crecimiento del gasto público implican también un proceso de actualización constante.

Al Gobierno de la Generalidad le corresponde modernizar la Administración en su conjunto:

- mejorando la calidad del servicio con mejores profesionales y la tecnología adecuada,
- revisando estructuras y procesos allí donde sea oportuno, con el objetivo de ganar al mismo tiempo en eficiencia y simplificación,
- y apostando por el conocimiento, la capacidad de decisión, y comunicándolo también mejor todo ello.

Hacemos la Administración más accesible y comprensible, y también más sensible al impulso de las demandas y a las aportaciones de la sociedad, devolviendo la confianza de los ciudadanos en la acción política. Las perspectivas de futuro en este ámbito dependerán de nuestra capacidad de adecuación a estas exigencias.

En este mandato ya hemos cumplido algunos objetivos:

- con medidas de simplificación administrativa, aportando más eficiencia y más transparencia en la tramitación de los procesos administrativos;
- con medidas para mejorar el acceso a la contratación pública, con nuevos órganos que deben velar por la objetividad y la legalidad en la actuación de la Administración;
- con la implantación del presupuesto por programas para un ejercicio transparente,
- o con una presencia en Internet que amplía todos los días el acceso a la información de nuestros servicios.

Medidas que, en definitiva, pretenden hacer prevalecer el interés general y asegurar mayores cuotas de eficacia ante los desafíos de una sociedad avanzada como la nuestra.

La Sindicatura de Cuentas es uno de los elementos del autogobierno de Cataluña que son expresión contemporánea y singular de nuestra personalidad también histórica y política.

Y no querría acabar mis palabras sin un reconocimiento explícito a todas las personas que han formado parte de la Sindicatura durante todos estos años, y que han aportado continuidad institucional y un reconocido prestigio a sus actuaciones. El trabajo sereno y riguroso de sus miembros ejerciendo sus responsabilidades también ha contribuido a dar fortaleza a la actuación del sector público en Cataluña.

Quiero hacer, como ya se ha hecho, una mención explícita a las personas que, como síndicos mayores, ejemplifican la tarea conjunta todos estos años: el señor don Joan Josep Perulles, el señor don Ferran Termes, el señor don Marià Nicolàs y el señor don Joan Colom.

A todos los que en el presente y en el futuro formarán parte de esta institución que hoy celebra el vigésimo quinto aniversario, les invito a seguir velando y trabajando para garantizar la fortaleza institucional que Cataluña necesita.

Muchas gracias, muchas felicidades.

Mesa redonda:
“Los retos actuales de la auditoría en el sector público”

Jordi Turull Negre, presidente de la Comisión de la Sindicatura de Cuentas del Parlamento de Cataluña

Ante todo, muchas gracias por haber venido a esta mesa redonda, una mesa redonda que forma parte de los actos de celebración del vigésimo quinto aniversario de la aprobación de la Ley de la Sindicatura de Cuentas. A pesar de que la ley tiene veinticinco años, a mí siempre me gusta recordar que la institución de la Sindicatura de Cuentas no tiene sus orígenes en hace ahora veinticinco años, sino que, en nuestro caso, en una nación milenaria como la nuestra, los primeros antecedentes de la Sindicatura de Cuentas se remontan a la Edad Media, en el maestro racional, el *magister rationalis*. De aquí viene el escudo o el emblema de la Sindicatura, donde aparece la palabra *rationalis*, que fue instituido en 1283 por Pedro el Grande.

Digo esto porque instituciones como la Sindicatura de Cuentas, en tanto que órgano fiscalizador externo de las cuentas y de la gestión económica del sector público, de hecho, siempre han tenido una presencia muy importante en lo que sería la arquitectura institucional de nuestro país, cuando éste, de hecho, ha podido gozar de sus propias instituciones.

En una celebración de un aniversario siempre puede haber la tentación de sólo mirar atrás, de recordar los buenos momentos, de ver lo que se ha realizado, de ver cómo se ha evolucionado, de ver cómo se ha progresado, y por ello yo valoro muy positivamente que desde la Sindicatura haya surgido la idea de llevar a cabo esta mesa, no para pensar en el pasado –esta mañana ha tenido lugar un acto solemne, con la presencia del Muy Honorable Presidente de la Generalidad de Cataluña y el Muy Honorable Presidente del Parlamento de Cataluña y el síndico mayor– sino

como un acto para pensar en el futuro, en los retos. Y por ello hay esta mesa redonda –yo creo que muy interesante– sobre los retos actuales de la auditoría en el sector público.

Las personas que intervendrán en ella son personas del todo autorizadas en este ámbito y en esta materia, y yo quiero empezar agradeciéndoles mucho su presencia hoy aquí. Tienen unos currículos académicos y profesionales muy amplios, pero, con su permiso –y ya les ruego disculpas de antemano–, he efectuado una síntesis de ellos. Sé que esto es muy subjetivo, porque a veces alguno de los presentes aquí puede decir: «No has dicho que soy eso, que para mí fue muy importante». A veces, no es tanto lo que eres, sino lo que sientes o lo que te ha costado poder llegar a aquel lugar. Y, por lo tanto, de entrada, por la síntesis de sus currículos, les ruego disculpas.

Yo preferiría hacer la presentación para que vean la importancia de la gente que hoy nos acompaña aquí, y después empezaríamos la mesa redonda. Ante todo, a mi izquierda, está el señor don Juan Ramallo Massanet. Él nació en Palma de Mallorca, es doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Su principal actividad siempre se ha orientado mucho a la universidad, tanto a la docencia como a la investigación. En la Universidad Autónoma de Madrid ha sido catedrático de derecho financiero y tributario. También durante unos años fue magistrado suplente del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares. Ha publicado numerosos trabajos alrededor sobre todo de dos grandes temas: descentralización fiscal y recursos tributarios. El 1 de marzo de 2006 empezó sus funciones como miembro del Tribunal de Cuentas Europeo.

Bienvenido y muchas gracias.

Al lado del síndico mayor está el señor don Lluís Armet Coma, licenciado en Ciencias Económicas y especialista en temas de economía monetaria. Ha tenido una larga trayectoria política, con diversos cargos institucionales desde la recuperación de las instituciones democráticas. Fue consejero de Política Territorial en el Gobierno del presidente Tarradellas, diputado de este Parlamento durante bastantes años, también ha sido senador por designación del Parlamento y teniente alcalde del Ayuntamiento de Barcelona. A finales del año 2007 tomó posesión como miembro del Tribunal de Cuentas y actualmente es presidente de la Sección de Fiscalización y consejero del Departamento de Empresas Estatales del Tribunal de Cuentas.

En su caso, bienvenido, y sobre todo bienvenido a esta casa.

El señor don Rafael Vicente Queralt, nacido en Castellón en el año 1942, es licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia. Ha ejercido durante diversos años como abogado. Es funcionario con habilitación de carácter estatal en la subescala de intervención de tesorería de la categoría superior. En este sentido, ha ejercido de interventor delegado de las instituciones de la Generalidad Valenciana en Castellón, tesoro del Ayuntamiento de Castellón y gerente de la Universidad Jaume I, de Castellón. En 1998 fue nombrado interventor general de la Diputación de Castellón y en el año 2003 fue elegido síndico de cuentas. Desde el 2004 es el síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, y actualmente también es el presidente de la Conferencia de Presidentes de los Órganos Autonómicos de Control Externo.

Y a mi izquierda tenemos al señor Christian Melly, nacido en Vissoie, un pueblo del valle de Anniviers. Es presidente de

la Inspección de Finanzas de Valais, donde trabaja desde 1973. Ha sido presidente de la Asociación Suiza de Finanzas y Contabilidad Pública, presidente de la Conferencia Suiza Latina de las Inspecciones de Finanzas Cantonales y es evaluador de los exámenes federales de inspector contable de gestión. Es presidente de EURORAI desde el 2007, en sustitución, precisamente, del síndico mayor, el señor don Joan Colom, que fue presidente desde el 2004 hasta el 2007. EURORAI es la organización europea de órganos regionales de control externo, que agrupa setenta instituciones y diecisiete países europeos.

Bienvenido a Cataluña, nos hace muy felices que pueda estar aquí con nosotros.*

Y también nos acompaña, evidentemente, el señor don Joan Colom, que es el síndico mayor, que será quién cerrará el acto.

Empezaremos, pues, la mesa redonda. Primero habrá una exposición por parte de cada uno de los ponentes. Como bien saben todos ustedes, el título es: «Los retos actuales de la auditoría en el sector público».

Ponencias

Juan Ramallo Massanet, miembro español del Tribunal de Cuentas Europeo

En primer lugar, quiero felicitar a la Sindicatura de Cuentas de Cataluña por los veinticinco años de su Ley de creación o de restitución. Y muchas gracias también por la invitación a participar en esta mesa redonda en torno a un tema al que ahora me referiré.

Como miembro del Tribunal de Cuentas Europeo en Luxemburgo, también quiero expresar de parte del presidente de nuestra institución, el señor [Vitor] Caldeira, su felicitación, y excusar su ausencia, ya que él no ha podido estar hoy aquí y ha querido que se lo trasladara directamente.

Hablar de los “Retos actuales de la auditoría en el sector público” me plantea un primer problema: saber cuál es la delimitación de esos retos, pues, en principio, casi todos los temas relacionados con esta materia plantean en la actualidad enigmas y esperanzas. Por lo tanto, habré de buscar ante todo un criterio para delimitar un reto al que dedicarle mi intervención y su atención.

En el pasado Congreso de Auditoría Pública (Pamplona, octubre de 2008) constituyó tema central del mismo la transparencia del control externo. Tomando como punto de referencia esa preocupación por la transparencia, quisiera hoy hacer alguna reflexión sobre un aspecto directamente relacionado con ella. Si bien es cierto que la transparencia produce como consecuencia la fiabilidad y la certeza (como la que produce lo que se ve a través de un cristal translúcido frente a uno opaco), no es menos cierto que en muchas ocasiones, cuando se trata de la transmisión de opinión, se nos plantea una especie de fia-

bilidad de segundo grado. Es decir, se exige una “fiabilidad de la fiabilidad”. Baste recordar los recientes casos que se han producido en el sistema financiero privado, en los que el sistema de control ha fallado estrepitosamente y en los cuales haberse fiado de las opiniones que daban fiabilidad sobre terceros ha sido determinante de las consecuencias sufridas por el sujeto que confió en el sujeto que daba confianza.

En el control externo del sector público, con tan diversos ámbitos y niveles de poder y tantos órganos de decisión y de control en cada uno de ellos, o se produce una cadena de fiabilidad y de confianza o la desconexión producirá, con bastante seguridad, una disminución del control. La pregunta es, pues, cómo hacer para lograr la fiabilidad de unos órganos de control externo sobre la opinión de los otros.

He elegido, hoy, este “reto” aprovechando que estamos esta tarde aquí reunidos los tres ámbitos de poder: Comunidad Autónoma, Estado y Unión Europea. Hoy hace veinticinco años que se aprobó la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña de 1984, pero debemos recordar que cuando ello ocurrió, por un lado, sólo hacía dos años que se había aprobado la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de España (Ley de 12 de mayo de 1982) y, por otro, que al cabo de dos años (1986) la incorporación de España a las Comunidades Europeas hacía entrar en juego al Tribunal de Cuentas Europeo. Es decir, en este país pasamos en cuatro años de no tener control externo a tenerlo en un triple nivel, sin haber digerido ni aclarado lo suficiente cuáles eran las relaciones entre ellos.

De la legislación comunitaria, estatal y autonómica, bien de rango constitucional u ordinario bien reglamentario, podemos obtener una aproximación a estas relaciones.

Por lo que respecta a la ejecución del presupuesto, paso previo al control externo de esa ejecución, nos encontramos con el siguiente cuadro normativo:

- a) El artículo 134 de la Constitución Española (CE) no menciona la ejecución como una de las fases del ciclo presupuestario. La Ley general presupuestaria (LGP) de 2003, al definir el presupuesto en su artículo 32 identifica ejecución con “liquidación de ingresos y gastos” y, por lo que a los fondos comunitarios se refiere, el artículo 83 establece la necesidad de que los presupuestos del Estado “necesariamente han de recoger (...) el importe de la cofinanciación procedente de la Unión Europea”; y el artículo 86, en relación con las comunidades autónomas, determina que “deberán distribuirse territorialmente a favor de tales comunidades autónomas, mediante normas o convenios de colaboración”.
- b) El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 establece en su artículo 190 que: “Corresponde a la Generalidad la gestión de los fondos europeos en materias de su competencia”.
- c) El artículo 274 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea establece que la ejecución del presupuesto comunitario la realiza “la Comisión bajo su propia responsabilidad” y añade: “Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizarán de acuerdo con el principio de buena gestión financiera”. El Tratado de Lisboa –que no ha entrado todavía en vigor por los problemas de ratificación en algunos países, como es sabido–, prevé dos importantes modificaciones en este artículo: por un lado añade en el párrafo primero que la ejecución se hará “en cooperación con los Estados miembros”; y añade un nuevo párrafo, en cierto sentido confuso,

por cuanto mezcla ejecución presupuestaria y control sobre ella, diciendo que: “El reglamento determinará las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto, así como las responsabilidades que de ellos se derivan. Establecerá asimismo las responsabilidades y las formas específicas de participación de cada institución en la ejecución de sus propios gastos”.

d) Por último, el Reglamento financiero de la Unión (2002) en su artículo 53 establece las formas de ejecución del presupuesto comunitario, una de las cuales es la “compartida”, de la que el artículo 53 ter 1 señala que: “Cuando la Comisión ejecute el presupuesto en gestión compartida, se delegarán en los Estados miembros competencias de ejecución”.

De toda esta exposición se desprenden dos conclusiones a mi entender claras: según las normas comunitarias, una parte del presupuesto comunitario se ejecuta compartidamente entre Unión y Estados; según las normas estatales internas, el presupuesto comunitario se ejecuta por el estado y por las comunidades autónomas cuando sean las competentes en la materia.

Si de la ejecución pasamos al control de la ejecución del presupuesto y de la actividad financiera en general, el cuadro de relaciones se complica:

a) El artículo 136 CE considera al Tribunal de Cuentas como “el supremo órgano fiscalizador”, y se complementa por el artículo 153 d al establecer que el control económico y presupuestario de las comunidades autónomas lo ejerce el Tribunal de Cuentas, aunque la STC 187/1988 colocó el tema en su sitio al decir que ser supremo no es ser único y admitió la instrucción por las comunidades autónomas para el enjuiciamiento –reafirmado por el artículo 26 de la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas (LOTCu)–, pero otorgán-

dole el control de la actividad financiera de las comunidades autónomas en el artículo 22 de la LOFCA; al igual que respecto del control sobre las haciendas locales aunque “sin perjuicio” de la supremacía del Tribunal de Cuentas, lo cual se reitera en el artículo 223 de la Ley de haciendas locales.

b) El artículo 7 de la LOTCu establece el poder del TCu de “exigir la colaboración de todas las entidades (...) que estarán obligadas a suministrarle cuantos datos (...)”, encontrándose entre estas entidades las comunidades autónomas y las corporaciones locales, obligación de colaboración que se reitera en el artículo 30 de la Ley de funcionamiento (1988). De todos modos, en el artículo 29 de la mencionada Ley de funcionamiento ya se introduce que el Tribunal de Cuentas y los OCEX “coordinarán su actividad (...) para una mayor eficacia (...) y eviten la duplicidad”.

c) El Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006), en su artículo 80 incluye a las corporaciones locales en el ámbito del control externo de la Sindicatura de Cuentas y, en cuanto a sus relaciones con el Tribunal de Cuentas, establece que serán “de cooperación mediante convenio”.

d) Por último, los tratados europeos desde el principio establecieron que “en los Estados miembros, el control se efectuará en colaboración con las instituciones nacionales de control (...). El Tribunal de Cuentas y las instituciones nacionales de control de los Estados miembros cooperarán con espíritu de confianza y manteniendo su independencia” (artículo 248.3 TCE), prescripción que repite el artículo 140.2 del Reglamento financiero y que se complementa con lo establecido en el artículo 53 ter 2 último párrafo del mismo para los casos de gestión compartida: “Los Estados miembros efectuarán inspecciones y establecerán un sistema de control interno efectivo y eficiente”.

¿A qué conclusión podemos llegar? No parece muy alentadora. Lo que era cooperación en la fase de ejecución del presupuesto, a la hora del control externo se convierte en una verdadera orgía de formas de relación: coordinación, colaboración, cooperación. La doctrina no se muestra ni unánime ni segura ante tantas posibilidades. Mientras Rivero Isern afirma que “es desalentador tratar de perfilar el contenido concreto de estos conceptos”, el presidente emérito del Tribunal Constitucional, Pedro Cruz Villalón, afirma sobre la doctrina de dicho Tribunal que “para el TC las tres expresiones son intercambiables y se usan de forma indistinta sin otra explicación que la preferencia personal de los distintos ponentes”, o incluso, podríamos añadir, de los distintos letrados del Tribunal. Un último ejemplo de esta ambigüedad lo encontramos en la Gasetta Municipal de Barcelona de 15 de mayo de 1990 que contiene el texto de un Convenio entre el Ayuntamiento de Barcelona y la Generalidad de Cataluña, en materia de servicios sociales, “convenio –se dice– de cooperación y cuyo objeto es la colaboración en la coordinación”. Más sincretismo, imposible. Y así, por ejemplo, la “coordinación” entre Tribunal de Cuentas y OCEX a la que se refiere el artículo 29 de la Ley de funcionamiento del TC se ha considerado “mal o nada articulada” (Jorge Lozano), y por su parte, como hemos mencionado, el Estatuto catalán instrumenta las relaciones entre la Sindicatura y el Tribunal de Cuentas a través de la “cooperación mediante convenio”. Y, por último, es conocida la posición de los OCEX en su relación con el Tribunal de Cuentas a la que siempre consideran de cooperación en lugar de coordinación, como las considera el Tribunal. Esta diversidad y falta de claridad arranca, a mi modo de ver, de tres factores. En primer lugar, las complejas for-

mas de organización jurídico-públicas actuales producen la concurrencia de diferentes ámbitos de poder territorial que, tomando al Estado como punto de referencia –y como nivel encargado de obtener la mayor parte de la financiación total a través de los ingresos de origen tributario–, se ramifican por abajo (sea en formas federales, autonómicas o simplemente provinciales) o se unifican por arriba (organizaciones supraestatales, concretamente en nuestro caso la Unión Europea). En segundo lugar, la relación financiera entre este entramado de entes públicos se basa esencialmente en las transferencias; es decir, las competencias de un nivel se ejecutan en gran parte mediante la financiación a través de la transferencia contenida en el presupuesto de otro ente. Pensemos que el 83% de los ingresos del presupuesto de la UE procede de transferencias directas desde los Estados miembros calculadas en función del IVA y el PIB, que el 80% del gasto de la UE es un gasto ejecutado en forma de gestión compartida con los Estados miembros, lo que da lugar a transferencias desde el presupuesto de la UE a los presupuestos estatales. Pero, además, si pensamos en el caso de España, las transferencias de competencias del Estado a las comunidades autónomas hacen que sean éstas las competentes para realizar el gasto, con lo cual nos encontramos con otra transferencia financiera desde aquél a éstas. En tercer lugar, por último, hay que considerar que la actividad de los entes públicos en general, pero en especial cuanto más cerca del ciudadano se encuentre, tiene un gran componente de actividad subvencional o medidas de fomento, que desde este punto de vista no será más que otra transferencia –con condiciones– al último escalón de la pirámide social: el beneficiario final.

El reto que, finalmente, se deriva de todo lo expuesto es el siguiente: ¿a qué órgano externo sería lógico que le correspondiese el control del dinero gastado en cualquier tipo de atención (gasto corriente, de inversión) en cada uno de los distintos niveles de gobierno? En la medida en que, por un lado, los tres niveles que estamos considerando tienen su propio órgano de control externo del presupuesto y que, por otro lado, hay cantidades que se contienen en los tres presupuestos por el hecho de las transferencias en los gastos compartidos, habrá que buscar un criterio para adjudicar la competencia de control al órgano de uno u otro de los niveles.

Un primer criterio –históricamente el más antiguo y clásico– consiste en la atribución de la competencia de control a posteriori al mismo órgano que aprobó el derecho a exigir el ingreso. En este supuesto, el control se vincula a la aprobación del ingreso. Desde las asambleas medievales, la llamada “concesión del servicio” implicaba el otorgamiento del consentimiento para ser gravados con un destino predeterminado para las cantidades recaudadas. La función de control de la asamblea consistía en juzgar si el gasto realizado por el rey era congruente con la finalidad que había justificado la concesión para la aprobación del tributo. En términos actuales diríamos que la descarga era la condición necesaria para aprobar la exigibilidad de nuevos ingresos. El principio de afectación es muy fuerte pues el consentimiento para ser gravado se otorga siempre que sea para cubrir un gasto concreto.

La lógica de este sistema hoy plantea muchos problemas. “No parece practicable –dice Carlos Palao–, en cambio, el criterio, propuesto con frecuencia por la doctrina, del origen de los recursos, dada la vigencia del principio de

no afectación de los ingresos”. Razón a la que habría que añadir, a mi entender, la importancia, cuantitativa y cualitativa, de las transferencias en los presupuestos actuales. Si pensamos en el presupuesto europeo y recordamos que el 83% de sus ingresos son transferencias desde los Estados miembros, el consentimiento sobre los mismos habría que ir a buscarlo en los parlamentos de esos Estados. Otro ejemplo de ruptura lo encontramos en el control de eficiencia de los ingresos tributarios de las corporaciones locales realizado por la Sindicatura de Cuentas, cuando la comunidad autónoma no tiene competencias sobre estos ingresos tributarios ya que son acordados (consentidos) por los representantes en la instancia estatal y de la propia corporación local.

Una solución intermedia –teniendo en cuenta que estaba referida sólo a dos niveles y no existía un nivel supraestatal– era la que ofrecía la Constitución de la II República, según la cual el Tribunal de Cuentas sólo podía fiscalizar con relación al presupuesto de las regiones “aquella parte de las cuentas del Estado que, vía asignaciones o transferencias, hubieran pasado a constituir cuentas de la correspondiente región”.

Con ello entramos en el segundo criterio: el control externo sería ejercido por el órgano del nivel del ente que aprueba el presupuesto, es decir, se trataría del control del presupuesto, sean cuales sean sus partidas, incluidas por tanto las transferencias que puedan estar previstas por el nivel que aprobó y autorizó el gasto. El problema, de nuevo, se plantea en las transferencias, pues esas cantidades aparecen en los presupuestos de distintos niveles. Como se dijo, de los artículos 83 y 86 de la LGP se desprende que las cantidades con las que la Unión Europea cofinancia determinadas

acciones se encuentran en primer lugar en el presupuesto comunitario, aprobado por la conjunción bicéfala de Consejo y Parlamento europeos; luego debe estar contenida en el presupuesto de gastos del presupuesto del Estado; y finalmente aparecerán en el presupuesto de las comunidades autónomas. Por lo tanto, si el criterio para asignar la competencia de control a posteriori es el presupuesto en donde se contengan las previsiones presupuestarias cuya aprobación autoriza su gasto, el resultado es que la misma cantidad aparecerá en el presupuesto de los tres niveles. Por último, un tercer criterio puede ser el de vincular la competencia del control externo a posteriori al órgano del nivel que ejecuta el presupuesto. Este sería el caso más claro partiendo del ciclo presupuestario (elaboración, aprobación, ejecución y control de la ejecución). Lo que hay que precisar, en este caso, es qué se entiende por ejecución del presupuesto, pues tanto una autorización de transferencia en el presupuesto del Estado como la asignación de esa cantidad transferida a un determinado gasto autorizado en el presupuesto de la comunidad autónoma es, en principio, ejecución del presupuesto. No podemos confundir o asimilar la aprobación con la ejecución. En este sentido la ejecución equivale a la gestión de los gastos, es decir, la conversión de las cantidades asignadas en el presupuesto en obras, en servicios, en sueldos, etc. Este es el sentido que a mi entender le da el artículo 190 del Estatuto de Cataluña al término “gestión”. Y desde el punto de vista de nuestra estructura jurídico-política, la interpretación del término deberá hacerse en los términos de la jurisprudencia constitucional plasmada en la STC 79/1992, de 28 de mayo, y la STC 70/1997, de 10 de abril, y las allí citadas, aunque ello no va a solucionar todo el problema,

ya que dentro de la gestión se deben considerar variadas funciones. Lo que se discutía en la primera de las sentencias citadas era “a quién corresponde, una vez recibidos esos fondos (se refería a fondos del FEOGA) y consignados en los presupuestos generales del Estado, la competencia para, en cumplimiento de la normativa comunitaria, instrumentar la gestión de dichas ayudas y proceder a su ejecución administrativa” (fundamento jurídico 2). Como en el caso de la sentencia se trataba de la distribución de una cuantía global de fondos afectados por la UE, el TC entendió que debía ser el Estado el que centralizase la resolución de los expedientes de solicitud de estas ayudas, lo cual venía justificado “ante la eventualidad de que las solicitudes sobrepasen la cuantía máxima global asignada a España”. Pero esta centralización no agota las funciones a realizar para dar efectividad a aquellos fondos. Así, dice el TC: “que la resolución centralizada de los expedientes esté justificada no significa que también lo están el resto de las operaciones de gestión. Estas comprenden, además, la recepción de solicitudes, verificación de sus datos, tramitación, liquidación o pago de las ayudas y actividades de inspección o control de los compromisos adquiridos por los beneficiarios” (fundamento jurídico 4).

Como se desprende con facilidad de lo expuesto, en el caso que nos ocupa, el de fondos comunitarios, según sea la utilización de estos distintos criterios –como si fuesen puntos de conexión– se podrá producir la intervención de los órganos de control externo de los tres niveles: el Tribunal de Cuentas Europeo, el Tribunal de Cuentas de España y los distintos OCEX de cada comunidad autónoma. Por un lado, el Tratado CE permite que el Tribunal de Cuentas Europeo pueda fiscalizar no sólo a la Comisión sino también hasta al último

beneficiario de las ayudas comunitarias (artículo 148.3 TCE); por otro, el artículo 4.2 de la LOTC en relación con los artículos 29 y 30 de la Ley de funcionamiento y los artículos 83, 85 y 86 de la LGP, permiten que el Tribunal de Cuentas pueda fiscalizar las subvenciones, créditos y otras ayudas “del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas”, luego también las comunitarias; finalmente la Sindicatura de Cuentas de Cataluña en distintas ocasiones ha fiscalizado el uso de fondos europeos, como por ejemplo el informe 5/2007 sobre Fondo Social Europeo. Ejercicios 1990-2001.

De ahí que aparezcan todas las llamadas a la colaboración, cooperación y demás instrumentos de interrelación que los ordenamientos jurídicos, tanto el comunitario, como el estatal o el autonómico, invocan con reiteración. Pero junto a ello aparecen los preceptos que invocan “la fiabilidad de la fiabilidad”, dando por sentado, aunque sea tácitamente, que todos pueden fiscalizar todos los fondos comunitarios. En este sentido hay que entender la frase del artículo 248.3 del TCE cuando, al referirse a la cooperación entre el Tribunal de Cuentas Europeo y los tribunales de los Estados miembros, dice que lo harán “con espíritu de confianza y manteniendo su independencia”.

El dictamen número 2/2004 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la “Auditoría Única” concluye (párrafo 57) que “el sistema debería estar basado en torno a una estructura en cadena en la que los controles se efectúen y los resultados se registren y comuniquen siguiendo una norma común que permita a todos los participantes aprovechar el trabajo de otros”, para lo cual es imprescindible que exista confianza en el trabajo del otro.

Por su parte, aunque íntimamente relacionado con la “Auditoría Única”, el dictamen número 6/2007 del mismo Tribu-

nal sobre “Resúmenes anuales de los Estados miembros, las declaraciones nacionales de los Estados miembros y los trabajos de auditoría de los fondos comunitarios por las instituciones nacionales de control”, tiene como punto de partida que “Algunas instituciones nacionales de control auditan fondos comunitarios por propia iniciativa con el fin de rendir cuenta de ellos a escala nacional” (VII). El aprovechamiento por el Tribunal europeo de estos trabajos no es automático pues, en primer lugar, “deberían tener un alcance, un enfoque y un calendario comparables” (X); en segundo lugar, “pueden contener información valiosa sobre la ejecución del presupuesto comunitario, pero no constituyen por sí solas pruebas de auditoría de carácter concluyente, ni compete al Tribunal controlar su fiabilidad a menos que quiera utilizarlas” (XIV); en tercer lugar, “pueden constituir pruebas de auditoría que sirvan de apoyo al Tribunal siempre que se ajusten a las normas internacionales de auditoría” (XV). La conclusión final es que la fiabilidad de la fiabilidad requiere, en última instancia, de la prueba sobre dicha fiabilidad, lo cual conduce de nuevo a abrir un procedimiento de acuerdo entre ambas instituciones de control externo. Claramente lo señala el dictamen 6/2007 al concluir que “para poder apoyarse en el trabajo de las instituciones de control, el Tribunal tiene que cerciorarse de la idoneidad y de la calidad de dicho trabajo. Ello exigirá en la práctica la colaboración bilateral del Tribunal con las instituciones nacionales de control” (XVII).

En resumen. Hemos partido de la existencia de un entramado legislativo complejo, tanto respecto a la ejecución como al control presupuestario. La inexistencia de un reparto competencial sobre el control externo de los fondos comunitarios ha dado lugar a la utilización de figuras y con-

ceptos interrelacionales (colaboración, cooperación, coordinación, etc.) cuya distinción y precisión es ciertamente compleja, y que no conducen a una solución segura. Junto a ello, la utilización de tres posibles criterios para vincular órgano de control y presupuesto controlado (el origen del ingreso, la aprobación del presupuesto o su ejecución) provoca igualmente una superposición de órganos de control externo sobre los fondos comunitarios. Si, por último, intentamos el ejercicio de saber en qué condiciones un ente se puede fiar del trabajo de control realizado por otro ente, desembocamos de nuevo en la necesidad de la colaboración entre ambos para concretar esa fiabilidad. No parece muy esperanzador este recorrido.

Muchas gracias por su atención.

Lluís Armet Coma, presidente de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas de España

Ante todo quiero felicitar a la Sindicatura de Cuentas con un recuerdo emocionado de forma personal, porque recuerdo perfectamente el día en que se aprobó la Ley de la Sindicatura de Cuentas, hace veinticinco años. Y recuerdo anécdotas muy concretas y hechos muy singulares, como, por ejemplo, la presencia del Tribunal de Cuentas de España y las conversaciones que existieron para establecer ya unos primeros criterios de colaboración. Yo creo que éste es el espíritu que realmente inspiró a la Sindicatura como un órgano que quería ser importante dentro de la institucionalización de Cataluña.

En segundo lugar, en nombre del presidente del Tribunal de Cuentas, quiero felicitar a la Sindicatura. El presidente me ha dicho explícitamente que felicite a la Sindicatura por su trayectoria y la presencia de todos los órganos con diversas denominaciones que están presentes en el conjunto del Estado español.

Ante la sensibilidad de Joan Colom en los aspectos protocolarios y en los aspectos de lengua y después de haber hablado con el presidente del Tribunal de Cuentas, y ya que se ha puesto a disposición de todo el mundo una traducción simultánea en lengua castellana, yo me dirigiré hoy a ustedes en la lengua propia de Cataluña, que según el artículo 3 de la Constitución española deberá ser objeto de consideración y respeto por todo el mundo.

Quisiera agradecer la presencia de todos los representantes de las diversas sindicaturas, tribunales de cuentas autonómicos, la Cámara de Comptos, etcétera; de la presidenta de la Comisión Mixta Congreso-Senado, que con su presencia demuestra la sensibilidad que existe en relación

con los temas de control externo, y, evidentemente, agradecer la presencia de los consejeros del Tribunal de Cuentas de España, que con su presencia me acompañan, y de diversas autoridades que aquí están presentes.

A mí hoy me gustaría realizar una exposición muy esquemática para que sirva de interrogante ante la situación. Estamos en una crisis económica de grandes dimensiones; antes se decía siempre: «Lo que es necesario es transparencia en el sector público y competencia en el sector privado». Hay una primera derivada de esta crisis: creo que es necesario transparencia del sector público y competencia también en el sector público. Y hay una nueva derivada de esta crisis: decíamos que necesitábamos competencia en el sector privado, pero lo que necesitamos también en el sector privado es transparencia, porque hemos estado viviendo en una crisis brutal de falta de transparencia.

Con esta breve presentación, intentaré poner siete temas sobre la mesa que también podrían constituir lo que eran los ciclos económicos cortos y que corresponden a los números míticos de la Biblia, cuando la economía era agraria. Tengo la esperanza de que las dificultades económicas no sean un ciclo de siete años, sino que sean un ciclo muy inferior.

Primer punto, y muy esquemático. Creo que es preciso una reconsideración de las relaciones entre el control interno y el control externo. El control interno tiene una derivación del Ejecutivo, y el control externo, evidentemente, alcanza a poder controlar y debe controlar las actuaciones del control interno. Lo que es necesario, por lo tanto, es un entendimiento en profundidad entre estas dos instituciones. No una competencia, sino una colaboración de lealtad sabiendo cuál es el papel del control interno y cuál es el papel del control externo. El control interno en nuestro país es muy

poderoso y muchas veces lo que intenta de una forma o de otra es dar respuestas que sean omnicomprensivas a la realidad y a la complejidad del sector público. Seguramente lo necesario es entender que es bueno que el control interno vaya llevando a cabo cosas cada vez más complejas: auditorías internas, análisis en mayor profundidad, contabilidades mucho más explícitas; pero, evidentemente, lo que es importante es que el control externo sepa cómo debe orientar bien su actuación. Es decir, una colaboración leal, pero cada cual en su lugar.

Segundo punto. Es inexcusable la máxima coordinación entre los órganos de control externo en Europa, en España y en las diferentes comunidades autónomas. No puede producirse una discusión sobre competencias de forma permanente; lo que es preciso es establecer criterios de coordinación que sobre todo eviten zonas o ámbitos sin control o asimetrías fuertes. Una actuación territorial débil crea unos ámbitos de asimetría fuerte y un beneficio relativo, por falta de control, en determinadas actuaciones públicas. Las actuaciones públicas, lógicamente, deben actuar de una forma coordinada y positiva, sabiendo qué dice la Constitución, sabiendo qué dicen los estatutos; pero hoy en día lo que es inexcusable es que queden zonas de sombra, sin control. Puede haber grandes instituciones que no sabemos si dependen en primera instancia del Tribunal de Cuentas o de una sindicatura, que no pasan a ser objeto de control. Conviene superar estas situaciones de forma inmediata.

Tercer tema, y muy importante. Yo creo que es preciso desarrollar –y lo digo con toda modestia– trabajos previos con objeto de valorar las zonas de riesgo. Es tradicional que los órganos de control externo hagan un programa de fiscalizaciones, bien porque se lo indica el Parlamento o

las Cortes Generales, en el caso del conjunto del Estado, o porque la misma institución lo desarrolla. Este plan de fiscalizaciones, lógicamente, es objeto de unos estudios previos. Yo creo, sinceramente, que hoy es del todo necesario potenciar los trabajos previos para valorar las zonas de riesgo, y eso debe pasar absolutamente a un primer plano. Es decir, es preciso hacer o volver a hacer cálculos sencillos de las cosas, elaborar costes unitarios comparativos, ver la evolución de determinadas magnitudes y determinadas situaciones para ir valorando aquello que podría ser objeto de un análisis en profundidad. Es evidente que la Cuenta general de las administraciones autonómicas, de la Administración estatal o del Parlamento Europeo son elementos de referencia, pero estos elementos de referencia deben venir reforzados por estudios en profundidad que nos permitan analizar las zonas de riesgo. Es decir, creo, con toda modestia, que convendría plantear importantísimos cambios organizativos en los diferentes órganos de control externo. La organización no deberá estar en función simplemente de los equipos de fiscalización, que es la función más importante, sino que debería haber equipos de auscultación, es decir, de valoración de zonas de riesgo. Así tendríamos un programa de fiscalizaciones mucho más razonado, mucho más efectivo, mucho más concreto y, por lo tanto, que obedecería a una voluntad de control de la complejidad del sector público.

Cuarto elemento. Creo que es preciso potenciar controles más inmediatos, más próximos en el tiempo. No podemos dejar que las cosas vayan con una cierta lentitud. Algunos de ellos son importantes, por ejemplo, grandes contratos. Debemos hacer selección de grandes contratos. Es bueno ver el conjunto de la contratación pública, pero debemos

hacer una selección de grandes contratos. Normalmente, los casos que podríamos llamar más espectaculares de corrupción siempre cumplen los principios de la legalidad, pero no cumplen nunca los principios de la racionalidad o no cumplen nunca los principios de un contrato cuyo coste unitario de referencia tenga alguna homologación mínimamente comparable con algún estándar internacional. Y, por lo tanto, lo que es preciso realizar son operaciones con relación a los grandes contratos del Estado. No basta con pasar el cepillo, es decir pasar la generalidad de un conjunto, sino que es preciso seleccionar, por lo tanto, elementos singulares. Desde este punto de vista, las percepciones de grandes subvenciones deben ser objeto de fiscalización, y todos los acontecimientos importantes que se desarrollan a través de empresas públicas, normalmente mixtas o complejas, deberían ser, evidentemente, objeto de fiscalización.

En este ámbito, uno de los grandes temas que el Tribunal de Cuentas de España ha empezado a abordar ha sido el del urbanismo. Ya que el urbanismo ha sido objeto de una situación profundamente preocupante por los casos de corrupción que se han producido, debería ser objeto de un seguimiento específico y con coordinación de todos los órganos de control externo.

Hay otros temas nuevos que harían referencia, evidentemente, a temas de igualdad de género, a temas medioambientales, a nuevas situaciones que se producen desde la perspectiva del interés público.

Quinto elemento. Yo creo que la crisis económica pone en crisis, en parte, los criterios tradicionales de auditoría, y los pone en crisis de una manera profunda. Y aquí sí que estamos ante un reto importante: sabemos perfectamente que

las auditorías o las consultorías a veces se han hecho a la medida del demandante, especialmente en el sector privado, y de una forma o de otra han legitimado cuentas de resultados y grandes corrupciones y situaciones límite con las que nos estamos encontrando en estos momentos.

Por lo tanto, a mí me gustaría decir hoy que la fiscalización debería recuperar el criterio profundo de fiscalización; fiscalización por encima de lo que son los elementos tradicionales de la auditoría. Mirando realidades parceladas no se mira en profundidad el problema. La mentalidad del fiscalizador y de los funcionarios que se dedican a la fiscalización deberá ser entrar en una realidad, ver su complejidad e ir lo más allá posible con relación a los temas que realmente son problemáticos. Llevar a cabo simplemente fiscalizaciones contrastando lo que ha hecho el control interno, hoy, es absolutamente insuficiente; lo que es preciso, por lo tanto, es dar a la fiscalización el nivel que es necesario que recupere.

Sexto punto. Las fiscalizaciones deben hacer una valoración de los procesos que tienden al empeoramiento. Los procesos que tienden al empeoramiento son muchos: cuando se produce un déficit persistente e incremental de un sector público o de una empresa pública o de una realidad pública. Conviene, pues, efectuar análisis de evoluciones temporales, porque es evidente que ello permite realizar las críticas más adecuadas a la gestión, porque es la persistencia de los errores, la persistencia de las actuaciones que legitiman errores permanentes en el tiempo. Y creo sinceramente que aquí a menudo se hace poco esfuerzo para ver estos procesos de tipo evolutivo, que están en los ingresos, por una normalmente valoración demasiado optimista, y están en los gastos o en deter-

minado tipo de actuaciones. Es necesario también que cualquier nuevo proceso de ayuda sea objeto de control. En estos momentos, ante la crisis, nos encontramos con unos fondos concretos, diversos, de activos financieros, de ayudas puntuales al sector local; ayudas que, de una forma o de otra, transformarán el nivel de déficit que nos permitía Europa, de no superar determinadas magnitudes; nos situarán, por lo tanto, a unos niveles espectaculares. Todos estos niveles, que tienen mucha importancia de cara a la crisis, deben ser objeto de seguimiento y de control, porque significan, ni más ni menos, una alteración sustancial o muy importante de lo que han sido los compromisos presupuestarios de obligación en los países europeos.

Y por último, déjenme decir que ahora más que nunca los órganos de control externo, los tribunales de cuentas, las sindicaturas, deben tener una actuación ejemplar. No puede ser que en el seno de las instituciones haya prácticas que a menudo son objeto de crítica en determinados informes de fiscalización. De lo que se trata es de una ejemplaridad total, de un análisis de costes unitarios, de un análisis de costes por actuación de fiscalización, porque, si no, la legitimidad del control de estos órganos puede quedar legítimamente cuestionada.

El tema no es la pregunta de quién fiscaliza al fiscalizador, sino que el fiscalizador tiene la obligatoriedad de la ejemplaridad y de la ejemplaridad situada en el contexto institucional en el que está, en el contexto democrático de control en el que está y en el contexto comparativo en el que se encuentra. Y creo que eso es uno de los elementos importantes que dan legitimidad al conjunto de la función fiscalizadora.

Para acabar, decir muy brevemente que creo que estos siete principios que he intentado esbozar muy esquemáticamente son posiblemente muy elementales, pero lo que sí es cierto es que no podemos continuar con la inercia del continuismo, del voluntarismo, del entendimiento bien-intencionado, del conocimiento entre las personas que nos dedicamos al control externo y tener relaciones esporádicas. Lo que tenemos que hacer es un proceso de perfeccionamiento de nuestras instituciones y hoy, en el día de los veinticinco años de la Sindicatura de Cuentas, creo sinceramente que es un elemento sustancial reforzar todo lo que es una voluntad al servicio de los ciudadanos, y que los ciudadanos sepan que el sector público tendrá un control, que este control no es el equivalente de un control abusivo, y que llega donde llega y no puede llegar a más, porque tiene las facultades que tiene, y es decirlo con claridad y con toda racionalidad; pero que, evidentemente, el camino que se puede recorrer es ir mejorando todo un conjunto de objetivos que, desde mi punto de vista, es considerable. Es decir, llega un momento, cuando hay situaciones de crisis y de dificultad, en que los experimentos no son posibles, en que la descoordinación no es posible ni justificable, en que los altos intereses deben situarse por encima de cualquier consideración, en que el servicio al ciudadano y a las instituciones es fundamental, en que el respeto a la Constitución y a las leyes orgánicas, a los distintos estatutos de autonomía, es básico. Y si la inteligencia y la sensibilidad la situamos en primer plano, estoy convencido de que podemos llegar a cotas muy importantes.

Síndico, felicidades. Felicidades, porque es una institución a la altura de las circunstancias, que ha sabido encontrar un buen camino, que ha sabido encontrar una indepen-

dencia y una independencia política clara. Y desde este punto de vista, como ciudadano –aún tengo residencia en Cataluña– me siento orgulloso de tener instituciones de este nivel.

Muchas gracias.

Rafael Vicente Queralt, síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana

En primer lugar, como no podía ser de otra manera, quería felicitar a la Sindicatura de Comptes de Catalunya por esta celebración, por el esfuerzo que ha hecho para que las cosas salgan bien, tal como viene ocurriendo hasta este momento. Quiero felicitar a toda la institución en su conjunto: a los síndicos, a los miembros del consejo, a todo el personal, especialmente a aquellos que han trabajado para que actos como estos, de por sí un tanto complicados, tengan el éxito que están teniendo. Sólo quienes hemos vivido experiencias análogas sabemos apreciar este esfuerzo en su justa medida. Así pues, felicidades a toda la institución y te ruego, Joan, que, como síndico mayor, así lo hagas llegar a todos sus miembros.

Creo recordar que el síndico mayor, en la carta que nos remitió cuando nos convocó para este acto, hablaba de que tendríamos que “reflexionar” sobre los retos actuales de la auditoría del sector público. Ciertamente, reflexionar en una tarde como ésta, después de las atenciones que hemos recibido, quizá resulte algo complicado. No obstante, para cumplir más sistemáticamente aquel encargo, he preparado esta presentación en Power Point para que nos ayude a todos a reflexionar sobre los retos futuros de la auditoría en el sector público, partiendo de la Declaración de Pamplona y del cumplimiento de sus objetivos a día de hoy.

Coincidirán conmigo en que el título que se nos ha dado, evidentemente, es muy amplio y que acotarlo y sistematizarlo resulta un tanto difícil; además, habrá cuestiones en esta exposición que seguramente se habrán tratado con acierto por los anteriores ponentes.

Para no ser reiterativo intentaré trasladar estas mis reflexiones personales hechas desde el trabajo diario. Es evidente que nuestras instituciones –que, en ocasiones, tienen una excesiva presencia mediática por destacar aspectos negativos de la gestión pública–, resulta cada día más necesario que sean consideradas por su función en el sentido positivo. Es decir, creo que no podemos ser objeto de un permanente tratamiento mediático sólo de aquellas cosas críticas que decimos, porque en esencia nuestra función principal no es sólo emitir ese juicio crítico, sino intentar sobre todo, como veremos a continuación, contribuir a mejorar la Administración pública y que su gestión sea más transparente, eficaz y eficiente.

Mi agradecimiento a Xavier Tiana, jefe del gabinete del síndico mayor, que se ha ofrecido a ayudarme en este menester de pasar las diapositivas del *power point*.

I. Principios generales: la Declaración de Pamplona hoy y el III Congreso nacional de auditoría en el sector público

Quiero empezar explicando las reflexiones que me hago sobre estas cuestiones, es decir, la evolución del contenido de la Declaración de Pamplona y su reflejo en las conclusiones del III Congreso nacional de auditoría pública, celebrado recientemente, también en Pamplona.

Me plantearé primero unos principios generales que creo que pueden servirnos de reflexión. Partiré de la Declaración de Pamplona que hicimos los presidentes de los órganos de control externo autonómicos en el año 2006 y

⁽¹⁾ El *power point* se puede consultar en la página web de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, www.sindicatura.cat.

su comparación en el tiempo con aquellas cosas que, más o menos, hemos venido haciendo desde entonces hasta ahora en relación con su contenido. En algunos aspectos se ha avanzado, pero también quedan muchas cosas por hacer.

Parto de un balance o estado comparativo entre la Declaración de Pamplona, en sus principios esenciales, y las actuales conclusiones del III Congreso nacional de auditoría pública, para finalizar con una puntual referencia de todo ello en mi propia institución. Espero que sirva para ayudarnos a cumplir lo que nos había propuesto el síndico mayor de Cataluña, es decir, reflexionar en común.

¿Qué decía la Conferencia de Presidentes de Pamplona? Recuerdo que fue el 19 de octubre de 2006; es decir, ya ha pasado un tiempo. Considero que había en ella tres elementos fundamentales sobre los que podemos reflexionar, aunque sea brevemente.

El primero, trasladar a la sociedad una conciencia pública de control que cada día está más de actualidad en sus dos principios esenciales:

- La transparencia, de la que hoy se ha hablado ampliamente y sobre la que la Declaración de Pamplona insistía hace ya casi tres años, pese a lo cual, lamentablemente, se han dado múltiples casos de corrupción, tal como se ha publicado en los medios de comunicación. El cumplimiento de este principio en el conjunto de la Administración pública es esencial en la democracia y, en el ámbito del control externo, conlleva, además, la confianza en la institución fiscalizadora y su independencia.
- La eficacia, de la que también se han hecho referencias en intervenciones anteriores y que no quiero reiterar, pero sí insistir en el aspecto fundamental de que la eficacia en el

ámbito del control externo está íntimamente relacionada con la elección de las áreas de riesgo. Así pues, en esta materia tenemos que avanzar indudablemente; lo pedíamos los presidentes de los órganos de control externo autonómicos en la Declaración de Pamplona.

Con ello pasaríamos a analizar el segundo principio de la Declaración de Pamplona: la propia Administración habrá de fijar unos objetivos claros, unos indicadores que nos permitan, con posterioridad, valorar el cumplimiento de esos principios de eficacia y eficiencia por parte de las instituciones que ostentamos las facultades de control externo.

El tercer principio esencial que quedó plasmado en la Declaración de Pamplona fue el de la cooperación entre todos nosotros, es decir, de los órganos que ostentan las competencias de control externo, bajo el principio general de la subsidiariedad. Considero que es un elemento fundamental en el futuro de nuestras instituciones respectivas aquí hoy representadas. Ahora no es momento de desarrollarlo.

Vistos estos principios establezcamos una pequeña cuenta de resultados:

1º. Las relaciones entre la Administración pública y los órganos de control

¿Con qué nos encontramos en nuestro trabajo diario cuando ejercemos las actividades de control externo? La contestación puede ser una obviedad, pero nos encontramos con una Administración pública que está gestionando unos fondos ajenos a ella misma y cuya actividad está sujeta a un control interno evidente y preceptivo; pero la cosa no queda ahí, toda esta actuación de la Administración y de su control interno debe estar adecuadamente relacionada desde el principio con el órgano externo de control que va a revisar toda su actividad. Por tanto, esos dos principios a

los que me refería anteriormente de transparencia y eficacia quizá habría que llevarlos a la práctica a través de una información recíproca entre los agentes que intervienen en la gestión y en el control, tanto interno como externo, para concluir con un seguimiento de aquellas incidencias y recomendaciones que se han señalado en los informes de fiscalización, para comprobar su ulterior cumplimiento.

En estos términos se manifestaba la Declaración de Pamplona y así lo han hecho igualmente las conclusiones del III Congreso nacional de auditoría pública, quizá estas últimas con una mayor amplitud. Así pues, tanto aquella Declaración como el Congreso coinciden plenamente en esos dos principios elementales a los que hacía alusión, a saber: transparencia y eficacia, porque hoy, además de evidentes, resultan de actualidad; la sociedad en la que vivimos requiere y nos exige esa transparencia y esa eficacia en todos los ámbitos de nuestra actuación y también, muy especialmente, en la fiscalización de la gestión de los fondos públicos.

2º. Los principios generales de los informes de fiscalización

Hay que evolucionar en el concepto y el contenido de nuestros informes al mismo ritmo que evoluciona la administración a la cual fiscalizamos. Por ejemplo, se ha dicho con reiteración que hay que revisar todos los procesos de contratación de acuerdo con la evolución de su legislación específica, pero ante el volumen del sector público, la actividad auditora habrá que hacerla en aquellas áreas de mayor riesgo. También hay que comprobar la eficiencia y la eficacia, así como la pertinencia y la adecuada utilización de esos fondos públicos para el cumplimiento final del objetivo social. Éste será un reto ampliado de nuestro trabajo.

Finalmente, y entre otras materias relacionadas con la contratación, habrá que revisar también las nuevas formas de dicha contratación administrativa, incluso ampliándolas a auditorías operativas, es decir, a la comprobación del impacto social de las inversiones y de su eficiencia y eficacia.

Resulta evidente que toda esta actividad tiene que estar sujeta a una adecuada planificación, como dicen las conclusiones del Congreso nacional de auditoría pública, con una armonización contable, con una selección de las áreas de riesgo y de los muestreos, y con dos aspectos nuevos que, desde mi punto de vista, han adquirido una evidente actualidad: hay que fiscalizar la actuación urbanística de los municipios; en ella concurre la iniciativa privada con la gestión pública; habrá que controlar los mercados del suelo, las valoraciones, que vienen siendo objeto de controversias diarias. En mi condición de interventor quiero destacar que es necesario un control interno sobre esta materia que habrá de ser cada vez más acusado y, evidentemente, mantener cada vez una relación más intensa con el control externo, cuyas facultades nos competen.

Además, es necesario volver a hablar y actualizar la fiscalización de la gestión de los ingresos públicos. Es evidente que se ha producido una disminución de la intensidad en el control interno de los ingresos. Y creo que hay que revisar la fiscalización de los ingresos como herramienta de contención del déficit, como instrumento contra el fraude y como aplicación de los principios constitucionales de solidaridad y equidad. Hay que recordar la importancia que tiene la fiscalización de los ingresos en la revisión de las normas de estabilidad presupuestaria que se ha visto superada con la adopción de las medidas que se están

tomando para paliar, en lo posible, la grave crisis económica que estamos sufriendo; sin ninguna duda aquellas medidas habrán de ser objeto de fiscalización en el ámbito de nuestras competencias, dado su trascendental impacto en la gestión presupuestaria. De esta cuestión me gustaría ampliar algunos comentarios, pero la limitación de tiempo me lo impide, aunque quiero insistir en este momento en que, en el ámbito de nuestras funciones, estas medidas deberán ser objeto de revisión por parte de los órganos de control externo, tanto el estatal como los autonómicos.

II. El desarrollo: la creación de una conciencia pública de control. La gestión transparente

1º. La contribución a una gestión transparente

Respecto de nuestros informes de fiscalización, la primera conclusión a la que llegamos los presidentes en la Declaración de Pamplona, a la que me refería anteriormente, estaba en la creación de una conciencia pública de control. Esa conciencia pública obliga a que nuestros informes sean claros, concisos y útiles; tenemos que intentar convencer a la sociedad de que nuestra actuación no se limita a la mera fiscalización. La contribución a la gestión transparente se traslada a que los informes en sí mismos no tienen ningún sentido, son un instrumento, ¿al servicio de quién?, me pregunto. Son, pues, un instrumento al servicio del Parlamento, como no podía ser de otra manera y, además, así nos lo exige la ley. Pero también son un instrumento que incluye una abundante información económico-financiera dirigida a la sociedad, que tiene que hacerse llegar a la ciudadanía para que conozca no sólo la versión de la Administración pública acerca de su gestión, sino también nuestra versión, la versión técnica e independiente del crítico, del

que revisa lo que otro ha hecho, en este caso, además, con dinero ajeno.

Esta actividad de control externo se centra, en nuestro caso, en la revisión de las cuentas anuales de la Administración autonómica, que respecto de las empresas públicas y fundaciones públicas incorporan los informes de auditoría financiera posterior realizados por la Intervención General como órgano de control interno. Estas cuentas anuales informadas y aprobadas deben ponerse en conexión con nuestra actuación revisora para llegar a una conclusión final, que no será, ni más ni menos, que aquella consistente en mejorar la información a los ciudadanos e intentar también mejorar la actuación de los gestores.

2º. El escenario de los informes de fiscalización

Quizá haya que insistir en este punto en las relaciones que deben existir entre los órganos de control interno y externo. Hay que evitar duplicidades y, a la vista del crecimiento del sector público autonómico, ser cada día más eficientes en la actividad revisora del control. Como ejemplo de ello quiero hacer referencia puntual al caso específico de la Comunidad Valenciana y, con posterioridad, a algunos aspectos acerca de la selección de áreas a fiscalizar y a un nuevo enfoque de los informes de fiscalización.

a) El caso específico de la Comunidad Valenciana

En la Comunidad Valenciana nos hemos encontrado con una situación que nos ha hecho reflexionar. Por eso me alegro de que en este momento pueda dirigirme a este auditorio, aunque sólo sea en mi condición de presidente de turno de la Conferencia de Presidentes de los OCEX. Ello me permite reflexionar aquí con todos vosotros acerca de una situación peculiar, enormemente ilustrativa y también ejemplo de transparencia que se nos ha planteado. Esta particulari-

dad radica en que, tras la presentación de las cuentas autonómicas ante la Sindicatura de Cuentas, la Intervención General de la Generalitat Valenciana publica anualmente en la página web de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo las siguientes cuentas y documentos:

- Las cuentas de la Administración autonómica.
- Las cuentas de las empresas y organismos públicos y fundaciones con sus informes de control financiero posterior.

Evidentemente todo ello supone un ejercicio de la mayor transparencia y publicidad dado su alcance tan amplio.

Nos encontramos, pues, con una nueva situación, porque la información de las cuentas y de sus informes internos son conocidos por la opinión pública y también por los parlamentarios con considerable antelación al informe anual de fiscalización del sector público autonómico que ha de elaborar la Sindicatura de Cuentas.

Cabe preguntarnos: ¿qué hacer ante este nuevo escenario que se nos plantea en la Comunidad Valenciana?

b) El nuevo enfoque de los informes de fiscalización

Ante la situación descrita, y desde este mismo momento, hay que darle un giro a toda nuestra actuación, especialmente aquella que iba destinada a informar a las Cortes Valencianas y a la opinión pública de algo que, cuando nuestro informe concluye y llega al Parlamento o a la opinión pública, una buena parte de esa información ya es conocida por la sociedad.

Como la ciudadanía ya conoce muchas de las cosas que han sido objeto de un control interno, no resulta conveniente reiterar pruebas e insistir sobre algo ya conocido, sino que hay que ir más allá, y priorizar y profundizar a partir de este momento la actuación del control externo mediante la revisión con un mayor alcance, de:

1. Las áreas de riesgo como las de salud o educación, y las relacionadas con el bienestar social.
2. Las subvenciones, sin repetir elementos comprobados por el control interno. Así pues, se revisará fundamentalmente su tramitación y justificación; sus impactos en la sociedad y el cumplimiento de los objetivos para los que fueron concedidas estas subvenciones, y las facultades de su reintegro, en caso de incumplimiento.
3. La contratación pública mediante la comprobación de los grandes contratos, como indudable área de riesgo, así como la elección de muestras aleatorias significativas de las inversiones y de su impacto social.
4. El urbanismo, al que me he referido con anterioridad.
5. Los ingresos, su presupuestación, liquidación y contabilización.
6. Finalmente, como una cuestión de actualidad, hay que considerar también las normas para la transición al nuevo plan de contabilidad aplicable a las empresas y fundaciones públicas.

III. A modo de conclusión anticipada

La escasez de tiempo impide concluir la ponencia tal como estaba concebida, pero no impide adoptar algunas conclusiones útiles en el futuro, a saber:

- 1ª. El cumplimiento de la Declaración de Pamplona debe iniciarse mediante la adopción de unas normas comunes para la elaboración de los informes, que supongan una mayor homogeneidad, que permitan una adecuada comparación de sus datos, así como una utilización pública y compartida de los informes. A título de recordatorio y también de autocrítica, quiero señalar que los “Principios y normas de auditoría del sector público” (elaborados por la Comi-

si3n de coordinaci3n de los 3rganos de control externo del Estado espa3ol), datan del a3o 1991. Deber3amos pues plantearnos su actualizaci3n, revisi3n y adaptaci3n a estos nuevos escenarios de la fiscalizaci3n p3blica.

2ª. Tambi3n he de recordar que aquella misma Comisi3n elabor3 y aprob3 unas normas comunes de contrataci3n en el a3o 2000. Evidentemente estas normas, a la vista de la normativa publicada desde entonces, han quedado desfasadas y deben ser objeto de una actualizaci3n.

Para concluir y dado que me he excedido aunque sea brevemente en el tiempo, con permiso de la presidencia, me permitir3a hacer una reflexi3n final: la Declaraci3n de presidentes de los OCEX de Pamplona plante3, tal como ya se ha escrito y publicado, un nuevo escenario del control externo. Desde entonces y hasta el Congreso de auditor3a p3blica de Pamplona se ha avanzado –pienso que escasamente– en las cuestiones tratadas en aquella Declaraci3n, pero por eso las 3ltimas conclusiones del Congreso nos insisten en ello. Hay que iniciar o avanzar en el cumplimiento de los objetivos comunes recogidos en ambos documentos.

As3 pues creo que, ante lo que se ha dicho en esta mesa, los representantes del Tribunal de Cuentas Europeo y el espa3ol; el presidente de EURORAI y el de los OCEX de Espa3a concluimos que hay que replantearse el funcionamiento y la utilidad de nuestro trabajo diario. En definitiva, debemos ser capaces de adaptarnos a los nuevos tiempos para cumplir adecuadamente con la Declaraci3n de los presidentes de los OCEX y las conclusiones del III Congreso nacional de auditor3a p3blica:

- Incrementar las auditor3as operativas.
- Instar la motivaci3n y formaci3n de nuestro personal.
- Implantar las auditor3as de sistemas inform3ticos.

- Incrementar las auditor3as medioambientales de ordenaci3n del territorio, urbanismo e infraestructuras.

- Incrementar el seguimiento del cumplimiento de nuestras recomendaciones.

- Generalizar la utilizaci3n de herramientas inform3ticas y la “auditor3a sin papeles”.

En una palabra, y no me importa que ello suponga una reiteraci3n, concluyo que deberemos mejorar sustancialmente la calidad, homogeneidad y utilidad de nuestros informes para facilitar una mayor informaci3n a los respectivos parlamentos y a la opini3n p3blica, as3 como conseguir una mejor gesti3n de la Administraci3n p3blica en el 3mbito de nuestras competencias.

Muchas gracias.

Christian Melly, presidente de la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI)

Señor síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, Joan Colom, querido amigo, os agradezco vuestra invitación y atención y os felicito en este día de aniversario, así como a vuestro equipo de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña; al miembro español del Tribunal de Cuentas Europeo, Juan Ramallo; al señor Lluís Armet, del Tribunal de Cuentas de España, y al presidente de la Conferencia de Presidentes de los Órganos Autonómicos de Control Externo, el señor Rafael Vicente. Señoras y señores, presidentes, colegas, autoridades e invitados, para mí es un gran honor y un placer participar, como presidente de EURORAI, en las celebraciones del XXV aniversario de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, aquí, en Barcelona, especialmente en esta mesa redonda sobre los retos que las auditorías afrontan actualmente en el sector público.

Teniendo en cuenta que EURORAI es una institución que agrupa a los tribunales de cuentas regionales de diecisiete países y que está formada por sesenta y un miembros, me remitiré a la situación general según ha quedado reflejada en los informes de la OCDE y también en varios estudios realizados en diferentes países.

A lo largo de las dos últimas décadas, los nuevos métodos de gestión, las privatizaciones y las nuevas tecnologías han modificado el funcionamiento del sector público, a la vez que se ha producido una adaptación de sus formas de conducta y control. Teniendo en cuenta que la manera de rendir cuentas de la acción de las instituciones o las organizaciones centrales y territoriales de los Estados también

ha adoptado nuevas formas, es preciso que los auditores y políticos presten la máxima atención a ello.

Señoras y señores, garantizar el respeto de los objetivos establecidos por los gobiernos –es decir, la gestión de los gastos y los ingresos, y el control de los resultados de las instituciones– ha sido una tarea cada vez más compleja.

Paralelamente, la evolución de las relaciones entre las autoridades y el sector público ha tenido una influencia muy notable en la responsabilidad clásica de los responsables o ministros ante los parlamentos u órganos legislativos.

Señoras y señores, en un Estado organizado, ayer, hoy y –más que nunca– mañana, el principio de control interno y externo del sector público es fundamental y permite que una entidad desarrolle sus funciones dentro del marco jurídico de su competencia y que alcance los objetivos que le han sido definidos.

La finalidad de los mecanismos de control es garantizar el buen funcionamiento de los métodos de gestión. En este sentido, la supervisión de las organizaciones y los procedimientos que siguen reviste una importancia clave, ya que puede evitar problemas futuros. Hay que recordar que el control debe ejercerse en diferentes niveles; si las funciones y los presupuestos de los servicios están fijados por el gobierno y el parlamento, y el control y la responsabilidad se ejercen a través de múltiples mecanismos que actúan los unos sobre los otros, el ciclo presupuestario normal permitirá que los servicios financieros y los parlamentos tengan control sobre la integridad financiera, la eficiencia y los resultados.

La evolución de las administraciones públicas se caracteriza desde hace veinte años por una sustitución progresiva del instrumento drástico de control central del crédito, en

la mayoría de casos financiero, por modelos diversificados, sobre todo el de la dotación presupuestaria neta. Los controles que se efectúan sobre las actividades de los servicios públicos también se han multiplicado y diversificado. Hoy en día las instituciones proporcionan datos más completos, y en general pertinentes, para rendir cuenta de su actuación, a pesar de que en algunos casos son discutibles o poco explícitos.

El trabajo de los auditores ha ganado en independencia y se ha perfeccionado al analizar tanto los resultados como la regularidad de las actividades de la Administración. Actualmente los órganos de control intentan garantizar su independencia acercándose a los parlamentos, pero éstos, a su vez, han creado mecanismos más complejos para vigilar a las administraciones –sobre todo por medio de comisiones–. Estos cambios, sin embargo, comportan nuevos problemas, especialmente para garantizar que los datos, una vez recogidos, sean completos y se exploten con eficacia.

Resulta evidente que este problema tenderá a complicarse, y no a simplificarse, a medida que las autoridades públicas deleguen la prestación de servicios a entidades que escapan al control directo de las instituciones.

En el contexto de EURORAI, la manera de entender el control por parte de las autoridades varía mucho –como saben– de un país a otro, de manera que va desde controlar el uso previsto de los recursos antes de autorizar su gasto, hasta comprobar a posteriori las actuaciones para determinar si se han obtenido los resultados.

Algunas autoridades se centran principalmente en el control de los aspectos financieros, mientras que otros controlan una serie de resultados –un método que a menudo

se califica de control de gestión–. La responsabilidad y los límites al control también se definen en función del concepto fluctuante que tiene de él cada país.

Señoras y señores, en materia de control en los países, la tendencia general certificada por la OCDE consiste en el paso de un sistema en que auditores externos al ministerio que efectuaba el gasto aprobaban previamente los pagos, a un sistema más equilibrado que combina el control externo con el interno y que traslada parte de dicho control a la institución correspondiente. Las instituciones, pues, disponen ahora de más autonomía en cuanto al uso de sus recursos, hecho que les permite realizar su tarea con eficacia, fiabilidad y basándose en la normativa aplicable.

El sistema centralizado ponía énfasis en la legalidad y la regularidad de los gastos, mientras que la descentralización funcional debería garantizar que el uso de los recursos esté al servicio de los objetivos prioritarios de las instituciones.

La tendencia creciente de volver al control interno del uso del crédito y de los otros recursos se produce en todos los países miembros de la OCDE. No obstante, se han detectado diferentes enfoques previos en función de los países. En un extremo se sitúan los mecanismos de control externo de los sistemas tradicionales de los países de la Europa continental –por ejemplo, Francia, Italia y Portugal, y anteriormente España–, donde había auditores financieros delegados por los ministerios de economía y un grupo de auditores de cuentas con funciones casi jurisdiccionales que aprobaba y controlaba los gastos antes de otorgar crédito. En el otro extremo hay las democracias como por ejemplo Westminster y los países nórdicos, que también disponían de control externo, pero que se ejercía una vez gastado el crédito.

Cada grupo de países parece haber evolucionado a partir de su situación inicial. Algunos países han dejado de delegar en gestores externos para introducir controles internos, pero tardan más tiempo en realizar el control de los recursos. Al mismo tiempo, otros países han delegado y descentralizado más la toma de decisiones, y ahora trabajan para hacer frente a los retos de la gestión de riesgos y a los métodos de control de gestión más complejos. Estos cambios no son fruto de un hecho aislado ni de una reforma única, sino de la acumulación de múltiples factores y de la evolución progresiva de los sistemas. Entre estos factores es preciso mencionar la complejidad creciente de la Administración, los avances técnicos que permiten aumentar la eficiencia y el control de las operaciones, el énfasis en el rendimiento de los servicios públicos, y no solamente en el respeto de la ley, la delegación más habitual del poder de decisión.

Muchas de las modificaciones que se han hecho en las normas presupuestarias han ido acompañadas de reformas de los sistemas contables, de cambios estructurales y de una mayor libertad de gestión. En este contexto, cada cambio ha puesto a prueba los mecanismos de responsabilidad de control. La nueva focalización en el rendimiento y los resultados hace necesario encontrar medios para medirlos y analizarlos sin tener que multiplicar los informes y la documentación –que, después de todo, sólo sirven para acabar en archivadores–, sobre todo teniendo en cuenta que los destinatarios se pierden por la abundancia y el volumen de documentación que reciben.

Señoras y señores, el órgano de control es el parlamento, y es preciso que tenga presente que esta nueva manera de tratar o vender la acción pública debe recibir la máxi-

ma atención, ya que detrás de los índices puede haber escondidas desviaciones enmascaradas por teorías que, a la manera del mundo bancario actual, hacen soñar en resultados excepcionales que pueden –como saben– frustrarse bastante rápidamente en la crisis financiera mundial que vivimos.

La innovación y la flexibilidad deben hacernos encontrar medios para gestionar el aumento correlativo del riesgo de error. En general, los cambios y su diversificación afectan tanto al control interno como al externo, y eso pone de manifiesto la importancia creciente de ambos. También es cierto que, como la mayoría de autoridades públicas han incluido el factor del rendimiento en su sistema presupuestario y su método de gestión, los auditores externos aplican cada vez más, y casi en todos los países, los criterios del uso óptimo de los recursos y el rendimiento.

Los auditores externos han visto cómo su responsabilización se reafirmaba a raíz de la descentralización funcional y el reforzamiento del control interno. A la vez, los órganos de auditoría han consolidado su independencia, se han distanciado del poder ejecutivo y han estrechado sus vínculos con el legislativo.

Señoras y señores, el reto actual de la auditoría en el sector que tratamos consiste sobre todo en garantizar un control interno eficaz. El control interno debe garantizar que un servicio o una institución desarrolle su tarea con eficacia y eficiencia, que sus informes financieros sean fiables y que respeten la legislación y la normativa aplicable.

En la mayoría de países el control interno se centra en el uso de los gastos, los métodos contables y los informes financieros. A pesar de que en algunos Estados o regiones se añaden medios de control de gestión más perfecciona-

dos, en ningún caso sustituyen a las auditorías financieras. Los países también se diferencian por el uso que hacen de los controles de la eficacia y la eficiencia, así como de las técnicas de gestión y los riesgos. En este sentido, los países que pasan del control financiero a un control de gestión más amplio suelen dar prioridad a la eficacia de los programas por encima de la exactitud de los datos sobre los rendimientos.

En los últimos tiempos algunos países, como por ejemplo Australia y el Reino Unido, han incorporado las técnicas de gestión de riesgos a la organización del control de gestión, y otros países se han mostrado muy interesados. Son los Estados que, al principio, tenían los controles internos más exigentes y los que llegaron más lejos en la reducción de los controles de los recursos y en la gestión contractual basada en los resultados.

Aun así, la mayoría de países sigue la estrategia clásica de analizar los riesgos a través del control externo, porque los gestores individuales no tienen una visión global de los riesgos –ya sean financieros o no–. Uno de los problemas que pueden derivarse son las incoherencias en el control interno y las contradicciones con los auditores externos. Ello se debe a que la dirección del servicio afectado es quien realiza el control interno; por lo tanto, su independencia, imparcialidad y objetividad se ponen en tela de juicio.

Las instituciones de control externo de las finanzas públicas analizan el control interno con el objetivo de determinar el alcance y la profundidad de su propia tarea de auditoría. Aunque se observe un cambio hacia el control a través de los resultados, el control realizado antes del uso de los recursos sigue prevaleciendo en muchos aspectos.

En la elaboración del presupuesto debe haber un control y ciertos incentivos para garantizar que la Administración no reciba ni gaste más de lo que determina su dotación presupuestaria.

Con tal de evitar las perversiones de la Administración y las políticas, en Suiza se ha instaurado constitucionalmente un freno a los gastos, de manera que es obligatorio que la cuenta y el presupuesto ordinario estén equilibrados. En esta línea, la Constitución del cantón de Valais ha llegado más lejos y ha instaurado un doble freno a los gastos y al endeudamiento, de manera que la colectividad pública regional sólo puede endeudarse si las condiciones son muy negativas o si se produce una crisis excepcional.

Señoras y señores, la presupuestación y la gestión basada en los rendimientos no sólo requiere que se vuelva parcialmente a la planificación central de las obligaciones de resultados, sino también que se realicen más esfuerzos para rendir cuenta de los rendimientos, auditarlos y evaluarlos a posteriori. La combinación del control externo y el interno pretende garantizar que la planificación, la presupuestación y el uso de los fondos públicos se hagan de conformidad con las leyes para cumplir los objetivos definidos por el parlamento y el gobierno. La institución de control externo de las finanzas públicas ya no se limita a la función clásica de comprobar la legalidad y la regularidad de la gestión financiera y de la contabilidad, porque hoy en día también incluye un análisis de la eficiencia y la eficacia de la gestión financiera y de la gestión de los programas. Como la focalización del control interno en la gestión financiera y la automatización simplifican el control financiero, los auditores externos se muestran cada vez más interesados en la eficacia de los programas y la optimización de los recursos. De todas

formas, la auditoría financiera aún representa la mayor parte del trabajo de las instituciones de control externo.

La necesidad de afrontar retos –más complejos y con medios muy limitados– exige por sí misma crear métodos de gestión más elaborados que vayan acompañados de un control diversificado. Con el aumento de la oferta de servicios públicos, los auditores externos también deben ir adaptándose y ampliando su control. Las reformas de los mecanismos de responsabilidad de control han ido de la mano de esfuerzos destinados a instaurar sistemas de gestión y presupuestación basados en los rendimientos, los cuales deben permitir dar mayor libertad de gestión a los responsables de los organismos encargados de garantizar las prestaciones para que puedan alcanzar sus objetivos.

En este sentido, los mecanismos que ponen énfasis en la aprobación de los gastos a priori no responden a las exigencias de un sistema basado en los rendimientos. Ahora bien, un sistema consistente en definir objetivos de rendimiento para a continuación medir y controlar su cumplimiento también presenta limitaciones bien conocidas, aunque sólo sea por el hecho de que, en la mayoría de países, los datos sobre los rendimientos no se cuestionan nunca.

Señoras y señores, los parlamentos muestran mucho interés en los análisis de programas que realizan los auditores, pero muy poco en los rendimientos. Como se mantiene la relación entre los recursos disponibles y los rendimientos, el control interno se sigue basando en los datos financieros, aunque los organismos internacionales trabajen para elaborar normas para los auditores externos, y en menor medida para el control interno, en cuanto a la auditoría de los rendimientos y la información sobre éstos, los países tardan en incorporarlas a sus dispositivos.

En pro de la eficacia y la receptividad de la Administración, las autoridades públicas han recorrido a instituciones y altos organismos públicos independientes para garantizar la prestación de servicios. A causa de este recurso a prestarios externos, la responsabilidad de cumplir un objetivo o un programa se aleja más de las personas que deben rendir cuentas de los fondos públicos, y ello puede provocar que se sustraigan con más facilidad a los mecanismos de control clásico.

Gracias a la tecnología, los auditores internos y externos han podido ampliar el alcance y la tipología de su control sin dejar de lado su función tradicional, que consiste en evitar errores y fraudes y en realizar análisis financieros.

Señoras y señores, el problema principal en el ámbito de los mecanismos de control es gestionar el paso de una óptica que antes que nada pedía que los gestores respetaran las normas, a una óptica que les deje cierta libertad para alcanzar objetivos más generales. En otras palabras, estamos pasando de una concepción del control basada en la desconfianza hacia los gestores, a un sistema que confía en ellos para tomar riesgos calculados y decisiones basadas en los rendimientos.

No obstante, en última instancia es a los ciudadanos a quienes los responsables del sector público deben rendir cuentas de la integridad y la eficiencia con que utilizan sus impuestos. Las obligaciones de integridad financiera que se les pide suelen ser más exigentes que en el sector privado. En general, aceptan fácilmente el riesgo sin hablar de errores de gestión. Algunos países han tenido la tentación de incluir la gestión de los riesgos en el régimen de responsabilidad de control, pero de momento hay pocas experiencias y no se puede extraer lecciones de ello. Como

consecuencia del interés creciente en los rendimientos del sector público, se han diversificado las formas de organización, se han creado nuevos sistemas de generación de informes y de nuevos datos, nuevos modos de prestación de servicios y nuevas técnicas de gestión.

La complejidad de la intervención de los poderes públicos requiere nuevos regímenes de control, auditores internos o externos, así como la generalización de las auditorías sobre la optimización de los recursos y los rendimientos. La presupuestación y la gestión basadas en los rendimientos implican que las autoridades deben definir con toda claridad los objetivos y los resultados que esperan de un proyecto antes de asignarle recursos y elaborar medidas de rendimientos que les permitan evaluarlo.

Señoras y señores, para acabar quiero decir que sólo a base de dejar hablar a los hechos, y no de hacer juicios de valor o de oportunidades de gestión, las instituciones de control podrán mantener intacta su credibilidad y responder a la pregunta recurrente de su utilidad, a la vez que sabrán afrontar el reto de la modernidad.

Muchas gracias por su atención.

Coloquio

Jordi Turull Negre, presidente de la Comisión de la Sindicatura de Cuentas

Dos cosas, una por curiosidad. El señor Armet ha dicho que uno de los retos de futuro es que no quedase ninguna zona de sombras sin control. A veces hay organismos que pueden quedar sin control, porque si dependen de aquí, de allá... A eso, ¿cómo se puede hacer frente?

Y la otra pregunta, el señor Melly hablaba de reforzar el control previo, el control posterior. Me gustaría preguntar, desde la perspectiva que tienen ustedes, si ahora debería incidirse más en el control previo, en el control posterior, reforzar los mecanismos de control previo o de control posterior.

Son dos preguntas que yo lanzo, pero me gustaría que ustedes lo aprovecharan ya que no siempre se cuenta con las personas que hay aquí en esta mesa para poderles plantear alguna cuestión de sus intervenciones o de temas que a ustedes les puedan inquietar en relación con el título de la mesa.

Ferran Termes Anglès, ex síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña

Mi pregunta es la siguiente. Para medir la eficacia de cualquier organismo es necesario primero fijar unos objetivos debidamente evaluados y debidamente fechados. Si no existe eso, no puede conocerse la eficacia, porque la eficacia es el resultado de conseguir el objetivo que se persigue. Si este objetivo no está claro, no se puede calcular la eficacia. Y yo diría que en nuestro caso, en el mejor de los casos de los organismos públicos, el objetivo final no está claro, y si está claro no está cuantificado. Y si está cuantificado no está fechado. Entonces, es muy difícil poder medir una eficacia. Querría saber qué opinan de ello.

Rafael Vicente Queralt, síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana

Evidentemente, los presidentes de los órganos de control externo en Pamplona pedimos unos indicadores claros; nuestros informes lo reiteran año tras año. La verdad es que esos indicadores no existen, lo sabemos todos perfectamente; pedimos unos indicadores claros, previos y evaluables, pero casi no existe ninguna Administración que disponga de ellos. Quizá la implantación de la contabilidad analítica en los ámbitos de la Administración mejoraría esta cuestión. Se está avanzando en ello.

Creo que esto es una cosa que no depende sólo de nosotros, depende de la actividad general de la Administración pública. A lo mejor, en esa línea de conciencia de control de la que hablaba antes, se deberá proceder a revisar las normas de la Administración por quien tiene facultades para ello; así por ejemplo a través de las leyes de los presupuestos de cada año, en algunos programas presupuestarios, se podrían fijar unos objetivos claros, cuantificados, que serían objeto luego de su comprobación y verificación en la fase de control interno posterior y de control externo.

Es verdad que las auditorías operativas que hacemos muchas veces carecen de estos elementos objetivos esenciales e indicadores previos; en estos casos, los indicadores previos y los objetivos últimos a conseguir se los tiene que plantear el propio auditor. Se preguntaría: ¿cómo se gestionaría este servicio con eficacia y eficiencia? Como no dispone previamente de indicadores y de elementos analíticos, de acuerdo con lo que puedan manifestar los gestores, se fijan unos objetivos a alcanzar y, a partir de ellos, emite su informe de auditoría operativa. Mientras la Administración no se autoimponga unos indicadores cla-

ros y unos objetivos a conseguir, las auditorías operativas serán poco útiles.

En cuanto a la pregunta sobre el control previo y el posterior. Yo soy interventor, y creo que es fundamental en el ámbito interno, tanto la fiscalización previa como la posterior. No descubro nada nuevo. Lo que ha ocurrido, y vuelvo a la idea de concienciación, tanto de la Administración como de sus propios funcionarios, es que las normas que han ido apareciendo en esa materia han ido evidentemente disminuyendo el alcance de ese control. Esta disminución de la intensidad en el control la hemos sufrido los interventores; regía inicialmente la fiscalización completa o integral, luego se bajó un escalón significativo hasta la fiscalización previa limitada, luego... Ante el crecimiento evidente del sector público, resulta evidente que aquel nivel de control general es difícil, por eso la fiscalización y el control interno deben estar basados cada día más en el análisis de las áreas de riesgo, la adopción de técnicas adecuadas de muestreo, la utilización de herramientas informáticas y, sobre todo, la formación, profesionalidad y técnica de los interventores y auditores.

Lluís Armet Coma, presidente de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas de España

Al señor Termes –que tiene un libro magnífico, un libro que es muy pequeño y magnífico sobre sistemas de fiscalización, y la objetividad en los sistemas de fiscalización– debo decirle que me parece que toca un punto muy interesante y muy importante. Y yo por ello reivindico una mentalidad fiscalizadora. Es decir, deberíamos partir de que la información de base es suficiente para tener todo el conjunto de elementos que nos permite dar un paso más allá y ver cuáles son

los temas importantes. El problema es que nos quedamos muchas veces en el primer terreno, y tengo la sensación de que lo que es más elemental no se conoce. Es decir, ¿qué vale una butaca de subvención del Liceo o del Teatro Real? ¿Qué vale...? Podría efectuar una lista de mil temas: eso se desconoce. Es decir, las cuestiones puramente de referencia, de sentido común, de sentido de la proporción, en general en la Administración no se quieren poner encima de la mesa. Los plazos, menos. ¿Cuándo haremos esta obra? «Ha habido un reformado, ha habido una dificultad, ha habido otro reformado...» ¿Cuál es el diferencial? Y eso es algo que muchas veces se comenta: cuando una obra está indefinida, es de un sector poco definido técnicamente, forma parte de un acto de voluntarismo en el ámbito de la cultura, el resultado final de la obra, normalmente, tiene el factor Pi: 3,1416. Y si es más irracional y ha sido más irresponsable la planificación previa, es de dos Pi. Yo podría poner todo un conjunto de ejemplos, en este sentido.

La información de base deberá ser una información lo más clara posible y debe permitir comparaciones de todos los órdenes. Y eso también a nivel territorial: ¿qué vale en esta autonomía eso? Y ¿qué vale en esta otra autonomía? Y ¿por qué? Es decir, es preciso desarrollar un sistema que permita la comparación, el sentido de la proporción y el retorno al sentido común. Es la única vía que yo, sinceramente, creo que puede resituar las cosas. Porque, en última instancia, las leyes presupuestarias sirven para que las voluntades políticas coloquen la partida presupuestaria, con independencia de que sea un grado de irresponsabilidad muy grande. «Ya la tengo aquí, se hará.» ¿Quién dirá que no? Y yo creo que éste es el gran tema. Lo que sería normal es que existiera un artículo en el Código Pe-

nal para que cuando alguien haga un presupuesto en que se ha multiplicado por seis su importe, tuviese algún tipo de responsabilidad penal, no contable. Ahora he puesto un ejemplo, si queréis, exagerado. Pero creo que debemos recuperar un poco toda la tradición de contabilidad de costes, de contabilidad unitaria, de comparación, todo este tipo de cosas; es decir, ir con mucha humildad para mirar los temas más complejos y poner de relieve la irracionalidad del sistema. Porque fiscalizar no quiere decir «en busca del culpable», fiscalizar quiere decir poner sobre la mesa una mala gestión que deberá ser corregible, y eso es lo que ahorra más dinero en el sector público.

Y con relación a las zonas de sombra: una cosa son las zonas de riesgo, que quiere decir que, en lugar de mirar muchas cosas, seleccionamos aquellas zonas en que vemos realmente que existe un riesgo; es decir, a una comunidad autónoma puede que no le observemos todo el conjunto de su actuación, puede que veamos aquella inversión que representa el 80 por ciento de las inversiones que corresponden a su capítulo 6, eso sería lo normal.

Y otra cosa son las zonas de sombras. ¿Qué quiere decir? Que muchas veces la existencia de muchos controladores o de muchos controles hace que se dejen por controlar aspectos relativamente importantes.

Y con ello yo acabaría diciendo que considero muy importante que el ciudadano y la Administración vean que los controladores estamos presentes, y por lo tanto, soy partidario del control del conjunto, que la gente sepa que hay un ojo que le está contemplando. Eso es muy importante. Después hay un segundo elemento: que no haya nada que sea significativo que no sea analizado. Estos dos elementos creo que son fundamentales.

Y esto me gustaría decirlo con toda claridad y decirlo con toda rotundidad, que la voluntad en este sentido del presidente del Tribunal de Cuentas de España es una voluntad en esta línea, y que, por tanto, los criterios de colaboración y coordinación son un objetivo fundamental que conviene realmente situar encima de la mesa; otra cosa es la asimetría, es decir, que haya actuaciones más eficaces de una sindicatura o de otra. Esto es otro terreno. Lo que no puede haber son, digamos, terrenos o agujeros negros, no nos lo perdonaría nadie.

Ésta es la situación sucintamente, a pesar de que el tema es muy complicado. Y yo creo que la crisis económica nos obliga a mucho, en el sentido de que nosotros no podemos abrir los cajones para saber cómo van las cosas, pero sí podemos poner sobre la mesa todo un conjunto de cosas, podemos abrir los interrogantes que obliguen a otros a tomarse seriamente sus funciones.

Luis Muñoz Garde, presidente de la Cámara de Comptos de Navarra

Hace una semana –es una reflexión y, a la vez, una pregunta– comparecí en el Parlamento de Navarra para presentar el informe de las cuentas generales desde el cierre de 2007, que hemos presentado en el mes de diciembre. Y una constante que plantean los parlamentarios de la comisión correspondiente de Sanidad o Economía, según corresponda al tema del que tratamos, es por qué no hay ningún informe, ni uno siquiera, de la Administración local en el que podamos emitir opinión sobre eficacia y eficiencia. Esto es algo que preocupa a los parlamentarios.

En este caso concreto de las cuentas generales, yo les devolvía la pregunta y les decía: «¿Por qué no se obliga por

ley a presupuestar con objetivos indicadores?». «Es muy complejo, la Administración es muy compleja», me respondían los parlamentarios, todos defendiendo la postura de que la Administración es muy compleja. Y yo les decía: «¿Y General Motors, será compleja? ¿Tendrá objetivos indicadores? ¿Tendrá un buen inventario?». Les decía: «El Hospital de Navarra no tiene objetivos indicadores. No podemos examinar eso. La Clínica Universitaria –que como se sabe es privada, es del Opus Dei–, ¿tendrá objetivos indicadores, tendrá costes? Estoy seguro de que sí». Y todos reconocían que sí. «¿La Universidad de Navarra –que como saben es también del Opus– tendrá objetivos indicadores, tendrá costes, tendrá inventario?» Y todos reconocían que sí. ¿Y la universidad pública los tiene? No. ¿Cuánto nos cuesta un ingeniero en la universidad pública? ¿Cuánto nos cuesta un arquitecto? ¿Cuánto nos cuesta un letrado? Nadie lo sabe.

La pregunta que plantearon los parlamentarios fue: «¿Y entre todos los órganos de control externo no se puede llegar a unificar unos objetivos indicadores que sirvan para todo el Estado?» Digo: «Complicado».

Esta es la reflexión que quería transmitirles a raíz del debate parlamentario de hace una semana.

Christian Melly, presidente de la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI)

Muy brevemente, porque estaréis de acuerdo conmigo en que el tiempo corre. Responderé al comentario de aquel señor, que ya tiene cierta edad, pero que probablemente tiene una gran experiencia. Efectivamente, lo más difícil es definir los objetivos, y sobre todo conseguir analizarlos de manera

que les presten atención las personas que deciden cuáles son los puntos débiles de un sistema, porque a menudo tenemos proyectos muy interesantes que hacen referencia al ámbito nacional o regional, pero que nunca sabemos con seguridad si pueden realizarse o si pueden ser eficaces.

A título de ejemplo explicaré una anécdota: en un lugar se quiso construir una pista de patinaje y un centro deportivo para los cuales el país y la región debían invertir conjuntamente diez millones, pero nadie se preguntó cómo lo harían para asumir un millón de déficit de explotación anual. Así pues, como pueden ver, los objetivos a menudo están sobre el papel, pero lo que es preciso es demostrar su realidad y eficacia.

Lluís Armet Coma, presidente de la Sección de Fiscalización de Tribunal de Cuentas de España

Cuando hay una pregunta que parece elemental, pero es tan importante como la que el presidente de la Cámara de Comptos nos acaba de hacer, sí que me gustaría hacer algún tipo de reflexión con relación al tema.

En el sector privado, el más dinámico desde 1492, Luca Pacciolo inventa la contabilidad de partida doble, y se empiezan a hacer contabilidades analíticas y se empieza a hacer, por tanto, un desarrollo estadístico numérico muy potente. En el sector público, sólo para lo que sería el sector empresarial, utilizan mecanismos de contabilidad de partida doble, con una cierta complejidad y, por tanto, aquí hay todo un camino muy interesante; pero, en cambio, en la Administración pública, en los criterios tradicionales presupuestarios, nos encontramos con estas rigideces, y aquí se lanza un reto. Yo creo que este reto es importante recogerlo.

La situación que se produce como consecuencia de la inexistencia –y esto liga un poco con la pregunta que hacía el señor Termes– de una información estadística de base que permita avanzar más, y que permita analizar las cosas con rotundidad, con criterios de eficacia y de eficiencia, es absolutamente inexcusable; porque, claro, los métodos presupuestarios permiten incrementos y modificaciones presupuestarias por vías que evidentemente establece legítimamente el presupuesto, pero que dificultan enormemente el control.

Si existiera –por poner un ejemplo– una oficina de control presupuestario en las propias instancias parlamentarias que hiciera desgloses y análisis en profundidad con relación a tiempo, a costes unitarios, a retrasos, a un conjunto de consideraciones, aportaría informaciones de base que podrían realmente ser muy útiles para las actuaciones del Tribunal de Cuentas y de las distintas sindicaturas.

Pero yo creo que se pone encima la mesa un tema absolutamente fundamental, porque difícilmente desde el control externo se puede reelaborar todo un conjunto de información de base muy compleja, que sólo estando en las propias instancias se puede desarrollar. No se puede, por decirlo así, reinventar una contabilidad que no se ha establecido, o reinventar una estadística que no se ha hecho de base.

Por lo tanto, yo creo muy oportuna esta reflexión. Y me parece interesante que en las reuniones de coordinación, que son reuniones cada vez más concretas, más positivas y más pragmáticas, podamos abordar temas de este tipo.

Juan Ramallo Massanet, miembro español del Tribunal de Cuentas Europeo

Yo quería hacer una referencia sobre el tema de las zonas de sombra sobre el que se ha hablado antes. Efectivamen-

te, puede haber zonas de sombra que deriven de una inmunidad parlamentaria; las hay establecidas por la propia Constitución. Puede haber zonas de sombra porque el análisis de riesgo sea muy complicado y te pase desapercibido o no seas capaz de dar con ello. Puede haber zonas de sombra, que son las que principalmente me preocupan, porque, como no se puede controlar absolutamente todo, se tiene que hacer por muestreo, y entonces puede ser que haya cosas que se auditen –sigo hablando desde el punto de vista de los tres niveles que estamos aquí presentes– tres veces y otras que no se auditen ninguna. Entonces, ahí nos podemos encontrar el caso que salió narrado en el Newsletter de EURORAI, de que un pobre agricultor alemán –no sería tan pobre si era alemán– que tenía unas subvenciones de unos 200 euros, recibió un día en cuatro coches oficiales a dieciocho auditores del Tribunal de Hesse, del Bundesrechnungshof (Tribunal Federal de Cuentas alemán) y del Tribunal de Cuentas Europeo.

Bien, pues puede ser que nos ocurra como en el siete y medio: o que no lleguemos o que nos pasemos. Y esto es lo que creo que habría que evitar, estas zonas de sombra, pero también esas zonas de excesiva iluminación, cuando no hace falta.

Jordi Turull Negre, presidente de la Comisión de la Sindicatura de Cuentas

Para mí ha sido un honor poder moderar esta mesa. El síndico mayor me ha oído decir muchas veces que las instituciones no tendríamos que ver con miedo a los órganos de fiscalización externa, no los tendríamos que ver como un problema, sino que en ellos tendríamos que ver la solución, la solución justamente para poder hacer más y mejor, porque yo creo mucho en aquella máxima que dice que “no se es

más por hacer más, sino que se es más por hacerlo mejor”. Por tanto, estoy muy agradecido y ha sido un honor estar entre todos ustedes. Ahora clausurará el acto el anfitrión de esta celebración, que es el síndico mayor, el señor Joan Colom. De nuevo muchas gracias a todos.

Clausura

Joan Colom Naval, síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña

Muchas gracias. De manera muy rápida, porque no pretendo elaborar conclusiones –no lo haré por razones diversas: una, evidentemente, es la limitación de tiempo, y otra porque la densidad de las ponencias (y no es una manera de loar sólo a los oradores) exigiría, seguramente, otra ponencia si quisiésemos presentar realmente las conclusiones–; por lo tanto, pienso que lo que nos conviene es digerir, reflexionar sobre lo que se ha dicho, sobre las ideas que se han expuesto.

Quiero señalar que, pese a que los ponentes no se habían coordinado previamente –algunos han hablado brevemente antes de empezar–, realmente se han complementado bastante. Hay puntos comunes de notoria coincidencia en las intervenciones de los ponentes desde prismas diferentes. Yo he ido tomando notas: los temas de la transparencia; la frase, como decía Joan Ramallo, de la fiabilidad de la fiabilidad; el reparto de competencias; la línea que se ha puesto de manifiesto prácticamente en todas las intervenciones, de la coordinación de los diversos niveles del control externo; incluso se ha llegado a afirmar, y me parece que es un elemento para reflexionar, que la descentralización lleva a una mayor atención a la eficacia; se ha abordado el tema, que no está resuelto ni a nivel de la Unión Europea, del control interno y el control externo; cómo mejorar la relación y aprovechar los trabajos de unos y otros... Y este punto del cual se ha vuelto a hablar casi ahora: el análisis de riesgos, las zonas de riesgo. Yo no hablaría de las zonas de sombras; quizá la necesidad de organizar nuestros propios planes de trabajo a partir del previo análisis de riesgos, me parece que sería un elemento

muy importante. En una reunión de EURORAI los británicos explicaban cómo hacían ellos el análisis de la Cuenta general: a partir de los riesgos, no a partir de nuestros procedimientos tradicionales y otros; pienso que sería muy importante trabajar en esta línea.

Otros temas de los cuales se ha hablado: la cuantificación de los objetivos; el control de los ingresos; la provocación de Rafael [Vicente Queralt] sobre la necesidad de entrar en la gestión urbanística, que es un tema apasionante, desde luego. Y una cosa que me ha gustado oír, evidentemente, porque es un leitmotiv desde que estoy en la Sindicatura, es la necesidad de ir aumentando la importancia de las auditorías de eficacia y de eficiencia, sin dejar los análisis o los controles o las auditorías de legalidad.

Son toda una serie de pistas de reflexión que me parecen importantes y que debemos aprovechar.

Quiero agradecer, con estas palabras de clausura, la contribución de los ponentes, la de todos los asistentes, la de nuestro presidente Turull, la de los servicios de la Sindicatura y del Parlamento, sin olvidar obviamente la de los intérpretes, que nos ha permitido trabajar en diversas lenguas a la vez.

Y ahora estamos acabando la parte quizá más farragosa, no menos interesante, de la jornada. Hemos querido que esta celebración que se ha enmarcado en el XXV aniversario de la Sindicatura tuviese una parte puramente institucional, que hemos llevado a cabo esta mañana; una parte más informal, más de relación personal al mediodía, y ésta, de tipo más profesional, en que se abordara la esencia de la tarea de la Sindicatura.

Durante este año en que conmemoramos el vigésimo quinto aniversario de la Sindicatura, queremos efectuar

otras conferencias técnicas, y cerrarlo con un seminario de EURORAI aquí en Barcelona, en otoño, sobre auditoría medioambiental. Pero hoy, queremos cerrar esta sesión en el Parlamento con una parte lúdica, con la participación de un gran artista, Lluís Claret, un artista andorrano, y su trío, que tendrá lugar dentro de unos momentos.

A todo el mundo, muchas gracias y muchas felicidades.

English Version (Abstract)

25 ANYYS





The year 2009 marked the 25th anniversary of the Act of Parliament that gave rise to the creation of the Public Audit Office for Catalonia (Sindicatura de Comptes de Catalunya), the statutory body responsible for conducting external audits of the Catalan public sector's accounts and financial management.

To celebrate this anniversary, an institutional event was held at the Parliament of Catalonia on 5 March, the same day that the Act was passed 25 years ago. The event was attended by the President of the Government of Catalonia (Generalitat de Catalunya), José Montilla, the President of the Parliament of Catalonia, Ernest Benach, and a large delegation of dignitaries from Catalan institutions, the European Court of Auditors, the Spanish Court of Audit and autonomous community external audit bodies, among others.

The event was divided into three parts: an institutional address, a round table and a concert. The institutional address took place at noon with speeches by the President of the Government of Catalonia, the President of the Parliament of Catalonia and the Chair of the Board (sindic major) of the Audit Office, Joan Colom. The technical-content round table was held in the afternoon. The participants in this round table, entitled "Current Challenges for Public Sector Auditing", were Juan Ramallo, Spanish Member of the European Court of Auditors; Lluís Armet, President of the Audit Section of the Spanish Court of Audit; Rafael Vicente, Chair of the Board of the Audit Office for the Valencian region (Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana) and rotating President of the Conference of Chairs of Spanish Regional External Audit Offices; Christian Melly, President of the European Organisation of Regional External Public Finance Audit Institutions (EURORAI), and

Jordi Turull, Chair of the Catalan Parliamentary Committee for the Audit Office, who acted as the moderator. The third and final part was the concert, performed by the cellist Lluís Claret and the group "Violoncel·listes de Barcelona", which included pieces by Joseph Haydn, Ludwig van Beethoven and Salvador Brotons plus a rendition of El Cant dels Ocells, a traditional Catalan anthem.

In his institutional speech, opening the event, the President of the Parliament of Catalonia, Ernest Benach, celebrated the anniversary of an Act of Parliament that he described as historic, and he defined the Public Audit Office for Catalonia as a key element of the apparatus of democracy. Ernest Benach stated that independent bodies like the Audit Office ensured transparency and contributed to strengthening citizens' trust and confidence in public institutions.

The Chair of the Board of the Audit Office, Joan Colom, reminded those present that the basic function of the audit body was to rectify and improve public management, for which purpose, the Audit Office made observations and recommendations in its reports on how auditees could make improvements. Joan Colom emphasised eight priorities for the Audit Office's roadmap over the coming years, including respect for the independence of the institution, better monitoring of the findings and recommendations made by the Audit Office in its reports, and placing greater weight on performance audits, since these really allowed the effectiveness of public policies to be assessed. The Chair of the Board had words of thanks for all the Board Members and Secretaries-General of the Audit Office, for the staff serving the institution and for the Parliament itself. The President of the Government of Catalonia, José Montilla, in his closing speech praised the efficient, thorough

work done by the Audit Office over the 25 years of its operation. The Catalan premiere emphasised the fact that it was the duty of all public bodies – both the Government of Catalonia and local authorities alike – to subject themselves to the scrutiny of audit bodies to ensure that accounts were properly submitted. He went on to add that the fulfilment of that duty was synonymous with a measure of protection and assurance. José Montilla expressed his gratitude for the work of the Audit Office and ended his speech with an invitation to its members to carry on keeping a watchful eye on public accounts in order to underpin the institutional strength that Catalonia needed.

The round table and open debate on the “Current Challenges for Public Sector Auditing” took place in the afternoon. The moderator, Jordi Turull, a Member of the Catalan Parliament and Chair of the Audit Office Parliamentary Committee, introduced the participants after reminding those present that whilst the Audit Office was celebrating its 25th anniversary, its origin could be traced back to the Middle Ages.

The first round table speaker, Juan Ramallo, Spanish Member of the European Court of Auditors, suggested that the overlapping of those undertaking external audit at different tiers of Government – European, national and regional – meant that it was necessary to strengthen the mechanisms of coordination and cooperation between them to ensure effective control. Juan Ramallo claimed that without reliable, trustworthy links between the different audit bodies, a decline in control would be the likely outcome. In the speaker’s opinion, in addition to the overlapping of external audit bodies on community funds, there was a complex legal framework in terms of budgetary execution

and audit. This led him to conclude that cooperation and trust in other people’s work were of crucial importance.

The President of the Audit Section of the Spanish Court of Audit, Lluís Armet, also underlined the need to strengthen cooperation between Europe’s, Spain’s and the Spanish regions’ external audit bodies to prevent what he termed “uncontrolled zones” and to reinforce coordination between internal and external auditing. Lluís Armet also argued that risk analysis and processes that had a tendency to get worse over time, such as a public body’s persistent deficit, should be considered decisive factors when planning audit assignments. The Court of Audit representative concluded by saying that in the current economic and social climate, auditors were duty-bound to act in an exemplary manner.

The Chair of the Board of the Audit Office for the Valencian region, Rafael Vicente, reminded those present that the essential function of external audit bodies was to contribute to more efficient, effective and transparent governmental management. In this regard, he emphasised the validity of the objectives set out in the Pamplona Declaration by the 12 Chairs of Spanish Regional Audit Offices on 19 October 2006. Of these, he mentioned specifically the need to improve the quality, uniformity and usefulness of the reports produced by audit bodies, and to focus audit activities on areas of highest risk, such as procurement and town and country planning activities.

Finally, the President of EURORAI and the Director of the Audit Office of the Swiss canton of Valais (Inspection des Finances du canton du Valais), Christian Melly, reminded those present of the important role of audit bodies. He also stated that the work of auditors allowed parliaments to exercise control over the integrity and effectiveness

of the budgetary cycle and the results obtained from it. Christian Melly explained that EURORAI comprised 61 audit institutions from 17 European countries. Although they varied in nature, all of them shared the same objective, that of improving public financial management. He went on to add that there was a general trend in all of them to shift from traditional financial auditing to performance auditing.

