

Discurs d'Heliodoro Robleda amb motiu del trentè aniversari de la Sindicatura de Comptes de Catalunya

Palau del Parlament, 2 de juny de 2014

En primer lugar quiero agradecer a la Sindicatura de Comptes y especialmente a su *síndic major*, Jaume Amat, la invitación por participar en esta importante efemérides.

Empezaré haciendo referencia al origen y a la conformación del sistema de control externo en España.

En nuestra Constitución se incluye el control externo antes de estructurar el Estado de las autonomías, conformando el Tribunal de Cuentas como órgano supremo para todos los niveles del Estado. Con la llegada de las comunidades autónomas, se van instaurando órganos de control externo autonómicos con raíces históricas en algunos casos -tal es el caso de la Cámara de Comptos de Navarra y de la Sindicatura de Comptes de Catalunya.

A pesar de que la situación inicial era la de haber creado delegaciones del Tribunal de Cuentas de España en las diferentes comunidades autónomas, en una estructura muy similar a la que hoy en día hay en Francia, el Estado de las autonomías hizo que, felizmente, no prosperara esa iniciativa. Digo felizmente, porque aunque el camino recorrido con la estructura vigente no ha sido lo eficaz que hubiéramos deseado, todavía peor hubiera sido si la organización del control externo se hubiera asentado sobre la descentralización del Tribunal de Cuentas, cuya trayectoria en la eficacia y la oportunidad del control de los fondos públicos hubiera sido, sin duda, a todas luces más insatisfactoria.

Así pues, la trayectoria seguida por los OCEX y el Tribunal de Cuentas no ha sido precisamente la de un camino juntos, sino más bien ha llevado a derroteros diferentes, con diferentes niveles de intensidad del control externo en las comunidades autónomas, y con importantes ineficiencias por lo que respecta a la oportunidad de trabajos por parte del Tribunal de Cuentas. A lo largo de las décadas de los ochenta y los noventa, sucesivamente, fueron creándose otros OCEX autonómicos aparte de los mencionados anteriormente con el objeto de dar cobertura a la auditoría de los fondos públicos de las respectivas comunidades autónomas y del sector público local, hasta alcanzar un total en la actualidad de 12 OCEX autonómicos, tras la reciente extinción de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La

Mancha y ante la inexistencia de este tipo de órgano de control externo en las comunidades autónomas de Cantabria, Extremadura, La Rioja y Murcia.

Con la actual situación de crisis económica se agrava profundamente el papel poco eficiente del control externo en España, en el que se evidencia todavía con mayor claridad el papel escasamente útil de estos órganos, que en la mayoría de las situaciones han brillado por su ausencia o no han sabido responder a la demanda de transparencia en la gestión de los fondos públicos exigida por los ciudadanos.

¿Cuáles han sido, en mi opinión, los factores que han contribuido a que los OCEX no hayan alcanzado un grado satisfactorio de desarrollo en la auditoría del sector público en España?

En primer lugar debemos analizar la estructura organizativa de estos organismos.

A excepción de los OCEX de Navarra y antes de Castilla-La Mancha, órganos unipersonales, el resto, incluido el Tribunal de Cuentas de España, son instituciones colegiadas, cuyos miembros, al igual que en los órganos unipersonales, son elegidos por el respectivo parlamento autonómico, pero cuya estructura colegida implica una mayor rigidez y un menor dinamismo en la toma de decisiones. Además, la vinculación en muchos casos de los miembros de estos órganos colegiados al nombramiento de los políticos, podría en principio ser un indicio de una menor independencia en el cumplimiento de sus funciones, si bien la independencia no tiene por qué estar unida a esa dependencia política. Así pues, los órganos unipersonales, en principio, presentan mayores ventajas de cara a un funcionamiento más dinámico y más flexible que los colegiados.

Otro de los aspectos que hay que poner de manifiesto es la dotación de recursos humanos y técnicos con la que cuentan los OCEX. A excepción de Navarra, que por su dimensión territorial y tamaño poblacional cuenta con una dotación de recursos suficiente para su funcionamiento, en el resto de los OCEX es evidente su escasa dotación para afrontar una cobertura eficaz del control de los fondos públicos autonómicos teniendo en cuenta su extensión territorial y tamaño poblacional (tal es el caso, por ejemplo, de Andalucía, Castilla-La Mancha o Castilla y León).

También cabe señalar el poco entusiasmo que los políticos han puesto para que los OCEX cumplan sus funciones, más bien todo lo contrario: las trabas que a menudo han puesto para que su funcionamiento fuera más eficiente.

Así pues, el modelo organizativo, la dotación de recursos a menuda escasa y el escaso apoyo político para que estos órganos de control cumplan con su verdadero papel y generen confianza, unido a los numerosos escándalos de corrupción, permite concluir que los factores anteriormente señalados explican claramente por qué el control externo en España está muy lejos de la transparencia que los ciudadanos reclaman sobre la gestión de los fondos públicos.

¿Cómo mejorar la auditoría del sector público en España ante la situación actual de crisis económica?

En primer lugar debo señalar que si bien el control externo es siempre necesario, se hace más imprescindible si cabe en épocas de crisis económica.

En este sentido me gustaría plantear aspectos importantes para hacer una propuesta de mejora que sea oportuna en el tiempo. Las carencias o los efectos negativos que se puedan atribuir a los OCEX, incluyendo el Tribunal de Cuentas de España que es el primero que tiene un grado de ineficiencia importantísimo, deben remediarse. No podemos renunciar a un control de los fondos públicos ni parapetarnos en la austeridad o en la eliminación de estos órganos de control porque eso no es posible. Es necesario que se produzca un control, una auditoría, del gasto público. No podemos renunciar a ello.

Por ello, se hace necesario afrontar con urgencia una reforma profunda del control externo que se fundamente en los siguientes aspectos:

1. Transformar el actual modelo colegiado de gobierno de la mayoría de las instituciones de control externo de nuestro país, por el modelo unipersonal. Frente a la burocratización y complejidad organizativa del primero, el modelo unipersonal se presenta como más ágil y eficiente.

La posible concentración de poder en una sola persona que podría argumentarse en su contra, puede contrapesarse, por un lado, con mecanismos de participación de los auditores y supervisores de área en la toma de decisiones de la institución en aspectos relativos al trabajo fiscalizador y, por otro, con instrumentos de salvaguarda de los trabajos técnicos y de las conclusiones y recomendaciones alcanzadas frente a posibles manipulaciones que pudieran darse, como ya se está experimentando con éxito en algunas instituciones. Las razones institucionales e históricas que pueden invocarse para no evolucionar hacia nuevas formas de organización más acordes con lo que demandan los nuevos tiempos no son de recibo en nuestros días.

2. Reforzar la independencia de las personas llamadas a dirigir estas instituciones, primando su perfil técnico y un amplio consenso en su designación, más allá de cualquier sospecha partidista. Las instituciones de control financiero externo no son entidades políticas o semipolíticas que deban reflejar el sistema de mayorías parlamentario, sino instituciones técnicas de control cuyo prestigio y credibilidad radica en la cualificación y el rigor técnico de sus informes de fiscalización y asesoramiento, y en la máxima independencia de sus rectores.

3. Acercar el control a la gestión en el tiempo y en el espacio. En mi opinión, es evidente que cuanto más cercano se encuentra el control a la gestión, más eficaz es. El control lejano en el tiempo y en el espacio pierde fuerza, y su papel preventivo y disuasorio se difumina. Por ello, es fundamental que en un Estado autonómico como el nuestro existan órganos autonómicos de control externo cercanos a los gestores públicos, que conozcan de primera mano los problemas de gestión existentes y puedan actuar con rapidez e inmediatez, haciéndose presentes y visibles con frecuencia ante esos gestores.

Es asimismo esencial, para que sean efectivas, que las instituciones de control emitan informes cercanos en el tiempo a la gestión fiscalizada que, salvo

excepciones, deberían referirse al último ejercicio cerrado de la entidad y publicarse dentro del ejercicio siguiente para ser oportunos y útiles a sus destinatarios.

4. Hacerse más visibles a la sociedad a la que sirven. Si nuestras instituciones de control externo tienen asignadas una serie de funciones para mejorar el grado de transparencia y control de la gestión pública, es de pura coherencia que ellas mismas deben ser transparentes ante la sociedad, explicando sus actuaciones e informes y enviando mensajes y recomendaciones claros y contundentes a los gestores sobre la necesidad de una gestión financiera pública responsable y eficaz.

Para ello, deben ser instituciones abiertas a la opinión pública y a los medios de comunicación, practicando la transparencia informativa y actuando con responsabilidad. De hecho, en el ámbito de la Administración local, ni tan siquiera las 105 ciudades de más de 50.000 habitantes se auditan anualmente.

5. Elaborar más y mejores informes, llegando a muchas más entidades públicas a las que el control externo no llega, como la gran mayoría de ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades, universidades, hospitales, centros educativos y de investigación, organismos y entes instrumentales de todo tipo, órganos jurisdiccionales, órganos constitucionales y un largo etcétera de entidades que nunca han sido fiscalizadas, evitando áreas de sombra en el control de la gestión pública.

No es de recibo en estos tiempos, en los que hay que procurar la máxima eficacia y eficiencia en la gestión pública, que miles de administraciones, entidades e instituciones públicas nunca hayan sido fiscalizadas y tampoco es serio que, con la excusa de evitar duplicidades, que prácticamente no existen, entre el Tribunal de Cuentas y las instituciones autonómicas de control externo, se esté planteando eliminar estas últimas, con la excusa de falsos ahorros, cuando la realidad es que a muchas entidades públicas, no les llega ni el control del Tribunal de Cuentas ni el de las instituciones autonómicas de control, y cuando el verdadero ahorro en la gestión pública se produce con un control recurrente, adecuado y profundo, y a través de la puesta en práctica de recomendaciones claras y precisas de buena gestión que estas instituciones formulen en sus informes.

Es esencial también a este respecto, mejorar el tipo de informes que se elaboran, su contenido, su claridad expositiva y su presentación, con opiniones y recomendaciones claras y precisas sobre los diversos aspectos de la gestión financiera pública sobre los que estas instituciones deben pronunciarse, que concluyan con recomendaciones claras y factibles de mejora de la gestión pública.

6. Reforzar las fiscalizaciones operativas o de gestión, completando los tradicionales informes de regularidad financiera y de legalidad, con análisis de eficacia y eficiencia de la gestión financiera pública, en los que se ponga de manifiesto la utilización que hacen los gestores de los fondos y recursos públicos que tienen asignados, con el fin de evitar tantas corruptelas y despilfarros.

En esta línea, los informes de fiscalización deben avanzar en el camino de exigir a las entidades públicas que conozcan sus costes de gestión para poder aplicar políticas realistas de precios a los servicios que prestan; exigirles estudios y planes

económicos que aseguren la financiación de las inversiones que aborden y los gastos futuros de funcionamiento que generen; exigirles planes de viabilidad y de equilibrio financiero globales y realistas sobre sus ingresos y gastos que, ante situaciones de crisis como la que nos encontramos, aseguren su adecuado funcionamiento económico y financiero.

7. Siendo más eficientes en la utilización de sus propios recursos y dando ejemplo ante los gestores y entidades a los que fiscalizan de una buena gestión pública, ya que de lo contrario no resultarán creíbles. Ello incluye, en ocasiones, saber colaborar con profesionales del sector, tanto para reforzar el contenido técnico de los informes en materias especializadas y complejas, como para ampliar el ámbito del control a entidades, como las locales, que por su número exceden de las posibilidades de actuación de las instituciones de control. Esta colaboración, debidamente supervisada y dirigida, permitiría extender de manera periódica el control a entidades públicas que de otro modo quedarían sin fiscalizar, contrariamente a lo que dice la ley.

Muchas gracias por su atención.

Helidoro Robleda és president de la Cambra de Comptos de Navarra.