

LA SINDICATURA DE CUENTAS DE CASTILLA-LA MANCHA*

Miguel Ángel Cabezas de Herrera
Síndico de Cuentas

SUMARIO

- 1.- *Antecedentes y nacimiento de la Sindicatura de Cuentas: el mimetismo institucional*
- 2.- *Naturaleza y Funciones de la Sindicatura de Cuentas*
- 3.- *Organización y funcionamiento de la Sindicatura. El “modus operandi”*

I. Antecedentes y nacimiento de la Sindicatura de Cuentas: el mimetismo institucional

Antes de entrar en lo que es la Sindicatura como tal, parecen oportunas unas breves consideraciones sobre el nacimiento del Estado de las Autonomías, como presupuesto para entender el nacimiento de esta Institución. Históricamente, han existido dos formas de entender la Autonomía: como resultado de una razón pura, o como resultado de una razón histórica. Dentro de la primera (razón pura), hay quienes creen que es por imperativo de una razón legal o administrativa, lo que llevaría a la multiplicación de la Autonomía. Esta es la tesis tradicionalmente defendida por la derecha política. Por el contrario, hay quienes creen que es por una razón ética o por exigencia de los derechos humanos, lo que llevaría en último término a la autodeterminación. Es la tesis, con matizaciones, tradicionalmente defendida por la izquierda política.

La segunda forma de entender la Autonomía, la de la razón histórica, es imprescindible, a mi juicio, para el reconocimiento de personalidades fruto de una decantación temporal afectiva. Curiosamente, durante el periodo constituyente, todas las estrategias políticas optaron por la racionalidad orteguiana, aunque con motivaciones diferentes: Así, los partidos de la izquierda (PSOE y PCE),

* Conferencia pronunciada en las *Primeras Jornadas sobre Órganos Institucionales de Castilla-La Mancha*. Cuenca, 12 de Marzo de 1997.

querían favorecer modelos pseudo federales, porque estaban fuera del gobierno del Estado y no estaban seguros de obtenerlo, por lo que decidieron trocear el Estado, considerando que era más fácil conseguir el poder regional. Hay que señalar, no obstante, que estos mismos partidos han frenado sus tesis iniciales, tendiendo ahora a lo que podríamos denominar un federalismo de ejecución. Por su parte, la derecha jugó la carta de la generalización, en un intento de dejar sin contenido las personalidades vasca y catalana, diluyéndolas en el conjunto; generalizando el modelo catalán y mezclando, además, la autonomía municipal, que nada tiene que ver. Es el famoso “café para todos”.

Después del triunfo de estas tesis generalizadoras, en las que influyó de manera decisiva el profesor Clavero Arévalo, entonces ministro de la UCD para las Autonomías, ha surgido lo que podríamos denominar, una “Convención Constitucional”; esto es, un conjunto de prácticas en virtud de las cuales se interpreta la letra de la Constitución, de modo que, sin el rango de la misma, forman parte del cuerpo normativo (práctica política, Doctrina y Jurisprudencia del TC). Esta “Convención Constitucional” presenta tres rasgos fundamentales:

-Rigurosa normatividad como opuesta a la historicidad.

-Homogeneidad de todas las CCAA, que se diferencian por el sistema de acceso.

-Expansión de los títulos competenciales del Estado, ampliando el concepto de lo que se entiende por “básico” o por “ordenación económica” y transformando de hecho en compartidas muchas de las competencias que figuran en los Estatutos como exclusivas de las CCAA.

Sobre esas bases, la actual configuración del sistema autonómico descansa, a mi parecer, en dos rasgos esenciales y en varios procesos, a uno de los cuales me referiré como explicación del nacimiento de la Sindicatura. Los dos rasgos esenciales son la *Celeridad* y la *Dinamicidad*. *Celeridad*, por cuanto no existe parangón en el Derecho Comparado. Un modelo que podríamos considerar próximo, el italiano, ha tardado tres décadas y aún hoy está en desarrollo. *Dinamicidad*, por cuanto está en permanente evolución. Existen constantes reivindicaciones y nuevos procesos de transferencias y participación. A veces, incluso existe el equívoco de una sensación de reivindicaciones insaciables. Yo creo sinceramente que no es así; lo que ocurre es que el proceso aún no ha terminado.

Por otra parte, los títulos competenciales son distintos por azares de la redacción estatutaria. Se impide así la homogeneidad que se deseaba y ello dificulta el proceso al tener que transferir bloques homogéneos de competencias. Cabría

preguntarse en este punto, si el conjunto así configurado es verdaderamente funcional. Ha existido, sobre todo en los primeros años, una gran conflictividad, reflejada en continuos recursos ante el TC que han decrecido, es cierto, ya en los últimos tiempos. Una visión optimista señalaría en este sentido que, al transformarse en conflictos jurisdiccionales lo que es contraposición de intereses políticos, el Derecho cumple su mayor función, convirtiendo problemas interterritoriales en Derecho Material e incluso Procesal. En mi modesta opinión, ello tiene el peligro de la politización de la Justicia Constitucional o la fantasía de creer que todos los conflictos territoriales se pueden resolver jurídicamente. Como le he oído decir a un ilustre padre de la Constitución, a veces, las sentencias del TC son como un cascarón vacío, técnicamente correctas, pero que no corrigen el problema.

Existe, por otra parte, una notable insatisfacción, que es múltiple: de las Comunidades históricas, que se sienten agraviadas; de las no históricas, por emulación de las primeras; de las Instituciones Centrales del Estado, que se sienten purgadas de poder; y, en definitiva, de la opinión pública, que se ve asaltada con noticias, rumores o análisis que señalan al sistema autonómico como responsable de algo, casi nunca bueno. De hecho, y aunque sea paradójico, tal sistema es, junto con los partidos políticos, lo peor y menos valorado por la opinión. Yo creo que tal insatisfacción se debe, en buena medida, al hecho de haber seguido la línea generalizadora y de la uniformidad, como un derecho de todos los españoles consagrado por la Constitución (art. 139). Decir que, además de los rasgos esenciales de *celeridad* y *dinamicidad*, se producen varios procesos, a uno de los cuales me voy a referir como presupuesto para el nacimiento de los *Ocex* autonómicos. Tal proceso es lo que Herrero de Miñón denomina *Mimetismo Institucional*. Junto con él están el proceso de mimetismo competencial y el sistema de financiación, en cuyo pleno fragor estamos inmersos.

En cuanto al *Mimetismo Institucional*; en efecto, en la carrera de emulación emprendida por las CCAA, todas pretenden tener la misma estructura institucional. Ello no fue, sin embargo, previsto por los constituyentes, que contemplaron dos posibilidades o sistemas. De un lado, el del art. 152, conectado con el proceso pleno del 151, aplicando el modelo catalán a Euskadi, Galicia y Andalucía, y que preveía expresamente la existencia de Gobierno, Asamblea Legislativa y Tribunal Superior de Justicia. De otro lado, y para el resto de CCAA, el del art. 147.2, que contempla la posibilidad de que cada una tuviera las Instituciones que considerara convenientes, pero en ningún caso se preveía una emulación institucional. En el informe elaborado en 1981 por un grupo de expertos por encargo del gobierno de UCD, se defendía la conveniencia de que

todas las CCAA tuvieran análoga estructura básica (Asamblea Legislativa y Consejo de Gobierno). Se trataba de que todas tuvieran competencia legislativa plena, lo que tampoco estaba claro en la letra de la Constitución, pero formó parte de los pactos autonómicos de 1981, que dieron lugar a los primeros Estatutos en 1983 y sirvió de pauta para el resto. Pero también se decía en ese informe que no había que repetir el mismo modelo político, constitucional y administrativo del Estado. No obstante, eso es precisamente lo que se ha hecho. La imitación de los esquemas institucionales ha rebasado incluso la letra de los Estatutos de Autonomía, basándose en su competencia de autoorganización, lo que ha sido avalado por el Tribunal Constitucional. Este rebasamiento estatutario ha alcanzado no sólo a Instituciones, sino a prácticas parlamentarias, como, por ejemplo, la facultad de disolver la Asamblea Legislativa, que no se contempla ni siquiera en los iniciales Estatutos de las CCAA históricas, introduciéndose después.

El *Mimetismo Institucional*, a veces como digo ni siquiera contemplado en la letra de los Estatutos, se ha producido con respecto a Instituciones secundarias de relevancia constitucional, con vaciamiento parcial de las funciones de las correspondientes del Estado. Tal es el caso de los Defensores del Pueblo Autonómicos, de los Consejos Consultivos y de los Órganos de Control Externo. Llegados a este punto, y tras esta digresión político-constitucional, cabría preguntarse cómo encaja la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha en el proceso al que me acabo de referir. Nuestra Comunidad Autónoma se encuadra en el modelo de entramado institucional del art. 147.2 de la Constitución. En este sentido, nuestro Estatuto de Autonomía, aprobado por L.O. 9/1982, de 10 de Agosto, no contempla como Instituciones básicas más que la Asamblea Legislativa, el Consejo de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, (que, sin embargo regula en el Título II, fuera del I, dedicado a las “Instituciones de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”). Se ajustó pues, el legislador regional, hace ya más de una década, a las premisas de los pactos autonómicos del 81, y ha sido una de las Comunidades Autónomas que menos ha corrido en la emulación institucional, e incluso competencial. Yo personalmente creo que ello ha sido una virtud, pues los pasos dados han sido firmes y seguros, pero ello no deja de ser una opinión personal. Existen iniciativas parlamentarias aisladas referidas a la creación de un Defensor del Pueblo, un Consejo Consultivo y un Órgano de Control Externo, iniciativas todas ellas que decayeron en el trámite parlamentario. No es hasta Diciembre de 1993, más de diez años después desde la aprobación del Estatuto, cuando se crea la primera Institución autonómica por mimetismo con las del Estado, y esta es precisamente la Sindicatura de Cuentas, como órgano técnico, dependiente de las Cortes, y encargado de la fiscalización

externa de la gestión económico-financiera y contable del Sector Público de la Comunidad Autónoma. (Art. 1 Ley 5/93, de 27 de Diciembre).

Tal creación se hace rebasando la letra del Estatuto de Autonomía, que no preveía expresamente un órgano de fiscalización externa. La Exposición de Motivos de la Ley 5/1993, de 27 de Diciembre, de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, justifica tal rebasamiento estatutario en el art. 9.2 j) del propio Estatuto, que atribuye a las Cortes la competencia de “examinar y aprobar las Cuentas Generales de la Junta de Comunidades, sin perjuicio de las funciones que correspondan al Tribunal de Cuentas”. También lo justifica en el art. 31.1, que otorga a la Junta la competencia exclusiva para la “organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno”. Añadir, no obstante, que la justificación última se encuentra en el Real Decreto Paccionado de 26 de Enero de 1979 y la LOFCA de 1980, que reconocen a las CCAA capacidad de control externo de su sector público.

Así como otras leyes autonómicas de creación de *Ocex* (concretamente la gallega y la catalana), habían provocado recursos ante el TC, la de Castilla-La Mancha fue pacífica en este sentido, sin más contratiempo que un recurso anunciado por un grupo parlamentario, que decayó al presentarse fuera de plazo. En cualquier caso, dicho recurso traía su causa, no en un conflicto con el Tribunal de Cuentas, sino en la propia configuración de la Sindicatura. Tal aceptación pacífica por parte del Estado del nacimiento de un nuevo *Ocex* autonómico se debió, en buena medida, a la doctrina felizmente alumbrada por el TC en SS de 17/10/88 y 31/01/91 y que puede resumirse en la afortunada expresión “El Tribunal de Cuentas es supremo pero no único cuando fiscaliza y único pero no supremo cuando enjuicia”.

Sí fue, sin embargo, objeto de un intenso debate parlamentario, la configuración de la Sindicatura como órgano unipersonal y la forma de elección del Síndico. Pero, como señala el Profesor Lozano Miralles: “debate intenso, pero por apasionado que no por enjuicia”¹. Siguiendo a Lozano Miralles, los defensores del carácter unipersonal del órgano lo fundamentaban básicamente en la economía de la Institución; “la austeridad fundamenta la determinación de un único Síndico” (palabras del Consejero de Economía al presentar la Ley). Por su parte, los defensores del carácter colegiado, lo basaban en la necesidad de lograr una mayor imparcialidad, neutralidad e independencia, notas que a su juicio se

¹ Vid: Lozano Miralles, Jorge. “Configuración e independencia de los OCEX: un análisis comparado”. Civitas. 1996.

conseguirían mejor con la adopción colegiada de sus decisiones, además de por razones de Derecho Comparado. Terminando con las palabras del Profesor Lozano “sin embargo, tras esas afirmaciones, lo que se estaba discutiendo era el llamado sistema de reparto de cuotas de influencia o de poder”. Yo me decanto, vista la experiencia de mis colegas de órganos colegiados y la mía propia, por el sistema unipersonal, dominante en los países anglosajones, los de mayor eficacia fiscalizadora. Sin embargo, hay que establecer los mecanismos necesarios para lograr el más absoluto consenso en la elección del titular.

Es lo cierto que, a priori, un órgano colegiado garantiza mayor pluralidad de opiniones, pero no es una verdad dogmática que ello redunde siempre en una mayor objetividad. La práctica ha demostrado que los órganos colegiados que dependen del legislativo, se convierten en una reproducción fiel del arco parlamentario, con un reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios, que ni siquiera asegura la representación plural. Triste ejemplo lo tenemos en la pasada etapa del Consejo General del Poder Judicial, que se atisba felizmente superada. Por otra parte, debe admitirse también que se establece una relación de cierta dependencia, siquiera afectiva, entre los miembros del órgano de control y la representación parlamentaria partidista que los propone o designa, sin que ello sea poner en duda su independencia y profesionalidad.

Idénticas o parecidas razones podrían esgrimirse contra la configuración unipersonal del órgano fiscalizador, en cuanto al peligro de sometimiento o vinculación de su titular al Ejecutivo que domine mayoritariamente al Legislativo, especialmente cuando, como señalaba anteriormente, no se aseguren mecanismos de elección que exijan el concurso de voluntades de otros partidos, además del que ostenta la mayoría parlamentaria². Pero tal peligro no deviene del modelo unipersonal en sí mismo, sino de la perversión del propio sistema parlamentario y su juego de mayorías, de tal modo que el Parlamento es, con frecuencia en la práctica, una extensión del Ejecutivo. En cualquier caso, y como conclusión en este punto, entiendo que debe huirse de dogmatismos en uno u otro sentido, procurando ante todo la eficacia y la economía del órgano de control, lo que sin duda se cumple mejor con el modelo unipersonal, garantizando al tiempo la plena objetividad mediante mecanismos de elección que aseguren el consenso más amplio, que será un buen síntoma de acierto en el factor humano, que es, a la postre, la garantía del éxito o del fracaso.

² Vid: Cabezas de Herrera Pérez, M. A. “Los OCEX: ¿modelo unipersonal o colegiado?”, en “Auditoría Pública” nº 2. Julio 1995.

II. Naturaleza y funciones de la Sindicatura de Cuentas

Un buen punto de partida para el estudio puede ser el enunciado del art. 1 de la Ley 5/1993, de 27 de Diciembre:

“La Sindicatura es el órgano técnico dependiente de las Cortes de Castilla-La Mancha, al que corresponde la fiscalización externa de la gestión económico-financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas”.

1. Es un órgano “técnico”.

Es importante destacarlo, y por ello lo hace la Ley. El Legislativo, las Cortes de Castilla-La Mancha, son en un sistema democrático de división clásica de poderes, las encargadas de controlar al Ejecutivo. Pero ese control no es puramente político, sino también técnico. Nuestro Estatuto contempla en su art. 9.2 j) entre las competencias de las Cortes Regionales, la de “examinar y aprobar las Cuentas Generales de la Junta de Comunidades”. Esta competencia, que no es uniforme en todas las CCAA, exige una cualificación técnica y profesional que supera el mero control de oportunidad política, constituyendo una modalidad más de control parlamentario. Es necesario, pues, un órgano que, por mandato de las Cortes, examine y verifique las cuentas públicas y ofrezca los elementos de juicio suficientes para su censura y aprobación en su caso. Ese órgano ha de ser necesariamente técnico y no político; debe estar por encima de los avatares de la política, y cuanto mayor sea su carácter técnico, tanto mayor será su objetividad y su eficacia.

Las notas o rasgos que abundan en el carácter técnico de la Sindicatura son las siguientes:

El propio término “Sindicatura”, como también los de Audiencia o Tribunal, hablan de la alta función que tiene encomendada. Pero más específicamente “Sindicatura”, que etimológicamente nos lleva al “seguimiento y control minuciosos de la justa aplicación de los fondos públicos”.

El mandato del Síndico es por seis años, renovables por otros seis; esto es, una vez y media el mandato del legislativo y, por ende, del ejecutivo. Se pretende evitar así el sometimiento del órgano a los vaivenes de la política y a los legítimos cambios de las mayorías parlamentarias.

El rango de la Institución. Aún sin reconocimiento estatutario, como dije antes, el propio legislador regional quiso situar a la Sindicatura, en el tercer nivel de los Órganos Regionales, dotando al Síndico del rango de Vicepresidente de la Junta, por encima, en consideración institucional, de los Consejeros del Gobierno y justo debajo del Presidente de las Cortes.

La cualificación exigida al Síndico. El artículo 3.2 de la Ley de la Sindicatura requiere para el nombramiento, no sólo una determinada titulación muy específica, sino una “reconocida” competencia acreditada de más de ocho años de ejercicio profesional”. Tal cualificación se complementa además con la exigida a los Auditores, que habrán de ser funcionarios públicos con más de cinco años de experiencia en las áreas de Intervención Pública, Administración o Economía.

Por otra parte, del carácter técnico de la Sindicatura se derivan unas pautas de conducta. La más importante, a mi juicio, es la discreción. A lo que me refiero es a que debe estar al margen del juego político, absteniéndose de hacer valoraciones incluso sobre sus propios informes, cuando éstos sean utilizados, legítimamente o no, por los agentes políticos y sociales. Como dice nuestro clásico “callar, aunque hablar pudiera”. La única palabra del Síndico y de los Auditores ha de estar en los informes, en el Diario Oficial y en sus comparecencias en las Cortes Regionales.

2. Órgano que depende de las Cortes Regionales.

Puede parecer un contrasentido con la necesaria y preconizada independencia de los Órganos de Control Externo. Aclarar en este extremo que la dependencia es meramente institucional, como órgano técnico que asesora en la labor de control. Fuera de ello, la independencia de la Sindicatura es y debe ser absoluta; independencia del ejecutivo; independencia de los grupos parlamentarios y de cualquier ente fiscalizado. Incluso, por último, independencia del propio Tribunal de Cuentas, de quien no es subordinado sino con quien necesariamente ha de coordinarse, en aplicación del artículo 29 de la Ley de Funcionamiento de dicho Tribunal. Pero cabe hablar no sólo de independencia orgánica, sino también funcional y financiera. De poco serviría consagrar la independencia orgánica si el órgano de control, la Sindicatura, pudiera estar sometida al mandato imperativo de las Cortes en sus criterios de fiscalización, o colapsada económicamente desde el Ejecutivo, lo que le impediría desarrollar efectivamente su labor.

3. Órgano encargado de la fiscalización externa de la gestión económico-financiera y contable del sector público.

Cabría preguntarse, ante todo, qué se entiende por sector público, para conocer el ámbito de actuación de la Sindicatura de Cuentas. El artículo 8 de la Ley 5/1993, incluye dentro del sector público, en primer lugar, a las Cortes Regionales, a la Administración de la Junta de Comunidades, sus Organismos Autónomos, Instituciones y Empresas. Sobre ello no hay duda alguna; están dentro del ámbito de actuación de la Sindicatura, si bien hay que aclarar que en esta

Comunidad Autónoma, en el ámbito de la Administración Regional, no existe ningún Organismo Autónomo ni más empresas públicas que las dos Gestures, Toledo y Guadalajara, heredadas del SEPES y ambas en proceso liquidatorio. Tal concentración de la gestión es, a mi juicio, una política acertada, no ya sólo porque facilita el control de los fondos públicos, sino porque evita lo que viene llamándose la “huída del Derecho Administrativo”, a través de una multiplicidad de organismos y empresas que no tienen siempre la transparencia debida y exigible.

Dentro de este ámbito de la Administración Regional, la Sindicatura de Cuentas realiza dos tipos de fiscalizaciones. De una parte, y por imperativo legal, realiza anualmente un Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Junta de Comunidades, al objeto de que pueda ser aprobada por las Cortes Regionales conforme previene el art. 9.2 j) del Estatuto de Autonomía. Una vez rendida la Cuenta por el Gobierno antes del 30 de Junio del año siguiente al que corresponda, la Sindicatura realiza los trabajos de fiscalización y comprobación, emitiendo un Informe provisional que remite para alegaciones por plazo de un mes, prorrogable por otro. A la vista de dichas alegaciones, se redacta el Informe Definitivo, que es enviado nuevamente al Gobierno para alegaciones. Este segundo plazo de alegaciones constituye una innovación del legislador regional que no tiene parangón en el Derecho Comparado, y a lo que yo veo personalmente más inconvenientes que ventajas, dada la experiencia acumulada.

Fundamento mi crítica esencialmente en las disfunciones que se derivan del citado segundo plazo, por cuanto no sólo retrasa innecesariamente la inmediatez exigible en los informes de fiscalización, sino que, además, al no poder rectificar la Sindicatura lo que es ya un Informe definitivo después de ese segundo plazo, podría ofrecerse una imagen distorsionada de su labor si es que el órgano fiscalizado no alega nada en el primer plazo y se reserva tanto sus argumentos como la documentación justificativa para el segundo plazo. Tales disfunciones se multiplican cuando son varios los órganos fiscalizados, como es el caso de las corporaciones locales, en el Informe sobre subvenciones, ya que es diverso el uso que se hace del citado segundo plazo. Por otra parte, he de formular también una crítica a la antinomia de plazos para la fiscalización que se da entre los artículos 18 y 20.5 de la Ley de la Sindicatura, ya que mientras el primero obliga a elevar el Informe a las Cortes antes del 31 de Octubre (lo cual además es imposible teniendo en cuenta los dos plazos de alegaciones), el segundo otorga seis meses para el examen y comprobación de la Cuenta. El Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Sindicatura vino a paliar de alguna manera esta antinomia en su art. 43, que fija un plazo de seis meses para la remisión

del Informe a las Cortes. Aun así, dicho plazo, por las tan repetidas segundas alegaciones, resulta también de imposible cumplimiento, por lo que, en la práctica, lo que se tiene terminado en seis meses es el Informe Provisional. En cualquier caso, es evidente que la creación de un Órgano de Control Externo autonómico ha venido a contribuir a la mayor inmediatez de los informes de fiscalización, de forma que sirvan incluso no sólo para la aprobación de las Cuentas Generales, sino como elemento de juicio para el debate presupuestario del ejercicio siguiente. Dentro de este ámbito de la Administración General también la Sindicatura realiza informes específicos sobre determinados aspectos de la gestión pública de la Junta de Comunidades. Son informes especiales, incluso de auditoría operativa, que se incluyen anualmente y de oficio en el Programa de Fiscalización que se remite a las Cortes. También el art. 8 de la Ley 5/1993 incluye en el Sector Público Regional a las Corporaciones Locales que forman parte del territorio de la Comunidad Autónoma, los Organismos Autónomos y Empresas Públicas participadas en más del 50%, así como los consorcios constituidos por dichas Corporaciones Locales.

En este punto, sin embargo, no existe la misma rotundidad que respecto a la Administración General de la Junta, ya que el propio art. 8.1 matiza que “en los términos expresados en el párrafo segundo de este artículo”. No estuvo el legislador regional muy afortunado en esta redacción, ya que el referido párrafo contiene una serie de limitaciones tales que dejan la competencia de la Sindicatura en este campo reducida a la fiscalización de las subvenciones recibidas de la Junta de Comunidades por las Corporaciones Locales. Pecó el legislador de timorato, por miedo, intuyo, a un posible recurso de inconstitucionalidad al no tener la Comunidad competencias sobre las Corporaciones Locales atribuidas expresamente en el Estatuto. Se copiaba con ello el modelo valenciano, que tantos problemas ha dado ya que, aunque se contempla la posibilidad de delegación por parte del Tribunal de Cuentas, éste en la práctica no lo hace nunca, y ello provoca no pocas confusiones en las propias Corporaciones Locales, que no saben en muchas ocasiones a quién y qué cuenta han de rendir a uno y otro Órgano. Afortunadamente, las magníficas relaciones con el Supremo Órgano Fiscalizador, el Tribunal de Cuentas, han propiciado una perfecta coordinación en este campo, de manera que aunque el Ayuntamiento rinda sus cuentas a la Sindicatura, ésta las remite al Tribunal sin que la Entidad Local deba repetir innecesariamente la documentación. Esto, que parece tan sencillo, no ha sido siempre así, en otras épocas del Tribunal, legítimamente celoso de sus competencias. La Sindicatura se limita, pues, en este ámbito, a la realización de un Informe sobre las subvenciones recibidas de la Junta de Comunidades por las Corporaciones Locales de la Región, naturalmente sobre una muestra escogida

por estratos de población y de presupuesto de las Entidades. Además, se entra directamente en la fiscalización integral de aquellas Corporaciones que lo solicitan expresamente, previa mayoría de su pleno y aprobación de la Mesa de las Cortes.

Conforman el Sector Público Regional, en último término, según el art. 8.1 c) de la Ley 5/1993, “cuantos organismos y entidades sean incluidas por Ley”. La Ley no contiene una relación taxativa ni un *numerus clausus* en este ámbito; el Reglamento matiza sin embargo, en su art. 65, al hablar de los Informes especiales, señalado a la Universidad Regional, Cámaras de Comercio, Colegios Profesionales y demás Entidades no territoriales de Derecho Público que reciban subvenciones o ayudas de la Junta de Comunidades o de las Corporaciones Locales. Dicha inclusión no atribuye, sin embargo, sin más, las competencias fiscalizadoras plenas de la Sindicatura. Por ello, el criterio seguido es doble: de una parte, lo que podríamos llamar “seguir la pista al dinero”; esto es, fiscalizar no por el ámbito subjetivo de la Institución, sino por el objetivo de la condición de dinero o fondos públicos, según la definición del artículo 9 de la Ley de la Sindicatura. Así, el primer año sólo se fiscalizó, respecto de la Universidad y las Cámaras, las subvenciones recibidas de la Junta de Comunidades. El otro criterio sería la tutela efectiva y competencial de la Administración Regional sobre la Entidad concreta, bien por venir definida en el Estatuto, bien en virtud de ulteriores procesos de transferencias, como es el caso de la Universidad. Establecida dicha tutela, se entrará en una fiscalización integral de la Institución o Entidad de Derecho Público que corresponda.

Me quedaría para concluir con este epígrafe del ámbito competencial una breve referencia al Informe Anual del Sector Público. Así como el Tribunal de Cuentas elabora, junto a la Declaración Definitiva sobre la Cuenta del Estado (equivalente al Informe Definitivo de Fiscalización de la Cuenta General de la JJCC), un Informe Anual sobre el Sector Público, comprensivo de toda la actividad financiera y económica del mismo, la Sindicatura ha de presentar un Informe Anual que, según el artículo 22 contendrá:

El análisis de la Cuenta General de la JJCC.

El análisis de la gestión económico-financiera de cuantas entidades, organismos y órganos sin personalidad jurídica hayan sido controlados en el ejercicio a que se refiere, así como las medidas que, en su caso, hubiesen adoptado los órganos competentes.

Medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Es pues, una agregación de cuantos Informes ya han sido emitidos por la Sindicatura durante el ejercicio, con especial hincapié en las medidas para la mejora de la gestión. Ello obligaba a un esfuerzo de síntesis para evitar la reiteración, y ofrecer un análisis general y clarificador, con la dificultad añadida de no tener competencias plenas en cuanto a las Corporaciones Locales.

III. Organización y funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas. El *modus operandi*

Definido cuál es el ámbito de actuación de la Sindicatura y sus competencias, ofreceré una visión muy general también de cómo está organizada esta Institución y cómo se trabaja en ella.

El artículo 2 de la Ley 5/1993 señala que son miembros de la Sindicatura, el Síndico y los Auditores. Así pues, aun siendo un órgano unipersonal, se pretende de alguna forma ponderarlo con cuatro auditores, que son parte del órgano y cuyo concurso es necesario para la aprobación de los informes, la cual, aunque es competencia del Síndico, es siempre “oídos los Auditores”, que pueden formular votos particulares que constarán como anexo a los Informes (Artículo 41 del Reglamento).

La práctica de estos años ha devenido en una forma de actuar colegiada con los Auditores, aunque sólo sea por la tranquilidad que ofrece el respaldo de cuatro opiniones muy cualificadas y que en definitiva son las que han tenido la responsabilidad más directa con la fiscalización. Son los Auditores, además, los que realizan la planificación y dirección de las fiscalizaciones, informan sobre las alegaciones y elevan al Síndico las propuestas y sugerencias para el mejor desempeño del trabajo.

Junto a los Auditores, en un segundo escalón se encuentra el personal técnico de auditoría, compuesto en la actualidad por cuatro técnicos y tres ayudantes, siendo en todos los casos el sistema de acceso el concurso-oposición libre lo que garantiza en buena medida su profesionalidad y objetividad en la elaboración de los informes.

Por fin, el Secretario General es figura clave en la Institución, toda vez que, junto a las funciones propias de todo Secretario General en orden a las competencias de personal y organización interna de la casa, presta un importantísimo papel como asesor jurídico del Síndico y de los Auditores, y como encargado de

elaborar el anteproyecto de presupuesto de la Sindicatura, las memorias y la liquidación de aquel.

Junto con el personal necesario de apoyo administrativo, la plantilla actual de la Sindicatura está integrada por veinte personas, incluido el Síndico, con un presupuesto para 1997 de 238 millones de pesetas, que habría de reducirse en 100 millones que sólo tendremos en este ejercicio y que corresponden a la rehabilitación del edificio que será la sede definitiva de la Institución.

Con estos medios se realiza el control de casi medio billón de pesetas de fondos públicos, lo que en un fácil ejercicio divisorio nos arroja un ratio de coste de 0,0004 ptas. por peseta fiscalizada; esto es, el 0,004%, muy inferior al de alguna otra Comunidad Autónoma y por supuesto al Estado. No quiero con ello, ni mucho menos, hacer un ejercicio de presunción, por cuanto ese índice por sí sólo no significa nada si la fiscalización no es al tiempo eficaz y certera; sólo pretendo romper una lanza a favor de los OCEX autonómicos, que en general no han supuesto un mayor coste para las arcas públicas, al tiempo que se ha ganado, como antes he señalado, en celeridad e inmediatez además de en minuciosidad en el control, llegando a determinados aspectos de la gestión a los que no se extiende el Tribunal de Cuentas.

¿Cuál es el *modus operandi*?, ¿en qué consiste la fiscalización? En el Artículo 21 de la Ley de la Sindicatura se contiene lo que han de expresar los Informes de Fiscalización, complementándose con el Reglamento de Organización y Funcionamiento que regula más prolijamente el contenido y los modos de fiscalización.

Básicamente, la Sindicatura ha de efectuar dos tipos de control. Por una parte, lo que se denomina control de legalidad, y que consiste en la comprobación de la observancia de la legalidad reguladora de la actividad económico-financiera del Sector Público y de las principales Entidades Públicas. Para ello se elaboran los oportunos programas de fiscalización que comprenden básicamente los objetivos y el alcance; la determinación de la muestra a analizar, los medios técnicos y el calendario de actuaciones.

En este tipo de fiscalizaciones se trata de comprobar que la actividad examinada se ajusta a la legalidad vigente aplicable en cada caso y que se han respetado los Principios Contables Públicos. Una vez elaborados los programas de fiscalización a los que me he referido, y determinada la muestra, se procede a lo que se denomina “trabajo de campo”, generalmente con comprobaciones in situ

por parte de los técnicos de Auditoría. Al mismo tiempo, o con carácter previo, se ha solicitado al Ente fiscalizado diversa documentación necesaria para nuestro trabajo. Terminado el trabajo de campo y recibida, en su caso, la documentación solicitada, se elaboran por parte de los técnicos correspondientes “memorándums”, que son sometidos al Auditor responsable. Este, a su vez, eleva al Síndico para su aprobación, en los términos que dispone el Artículo 41 del Reglamento, un borrador de Informe que recogerá los resultados y conclusiones de la fiscalización.

El Síndico de Cuentas convoca a los Auditores para oír sus opiniones y sugerencias y, como ya adelantaba al hablar de la Cuenta General, si el informe del Síndico fuera discrepante con el del Auditor ponente, estas diferencias se consignan como anexo al Informe, lo que constituye en la práctica el equivalente a un voto particular. El trámite que siguen los informes ya lo referí cuando hablaba de los distintos plazos de alegaciones y su crítica.

Existe otro tipo de fiscalización, que se conoce con el nombre de “Auditoría Operativa” o “de performance”. En ella, se trata de comprobar, no ya el grado de cumplimiento de la legalidad jurídica y contable, sino el grado de economía, eficacia y eficiencia en la gestión económico-financiera, así como el grado de cumplimiento de los objetivos previstos. Los tres conceptos están relacionados entre sí, y su necesario cumplimiento deriva de un mandato constitucional, expresado en el Artículo 31 de la Carta Magna, que exige que la ejecución y programación del gasto público responda a los criterios de eficiencia y economía.

La *economía* hace referencia al ahorro; la *eficiencia*, a la capacidad de un sistema o sujeto económico para lograr el cumplimiento de un objetivo minimizando el empleo de recursos. La *eficacia*, por último, es la manifestación administrativa de la eficiencia. Así, eficiencia, sería hacer bien las cosas; eficacia, simplemente hacerlas.

Se trataría pues, de verificar si la gestión económico-financiera de los fondos públicos se ha ajustado a esos criterios, lo cual entraña una considerable dificultad, debido en la mayor parte de los casos a la falta de indicadores o sistemas de seguimiento y control suficientemente definidos en el presupuesto por programas, lo que impide conocer y analizar el coste y rendimiento de los servicios públicos.

Esto quiere decir que, o bien no están fijados previamente los objetivos a cubrir por los distintos programas presupuestarios, con lo cual difícilmente

puede medirse su logro; o bien no está implantada una contabilidad analítica que permita la adecuada imputación de costes a los distintos servicios públicos, que posibilite a su vez conocer el grado de eficacia y economía en su prestación.

Por último, debo hacer algunas reflexiones sobre la eficacia de nuestras actuaciones. En otras palabras, ¿sirve para algo la labor de control?, o simplemente se reduce a la emisión de unos informes aburridísimos, excesivamente técnicos y a los que nadie puede prestar atención.

Afortunadamente no es así. Una vez terminada la labor fiscalizadora, el resultado de la misma, plasmado en los Informes, se publica en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, para general conocimiento. Pero, ¿cuál es el destinatario último de estos informes? O, de otro modo, ¿quiénes son los usuarios de la información financiera pública?

Son varios los objetivos que se persiguen con la labor de control: de un lado, lo que podríamos llamar “sensación de control”, tanto en la Administración Pública, sabedora de que toda su actividad está sometida a la vigilante mirada del Órgano Fiscalizador, como en la Opinión Pública en general, que adquiere la certeza y tranquilidad de que, independiente de la Administración y de forma objetiva y veraz, un Órgano vela porque su dinero se gaste correctamente. Pero ello no significa que seamos policías. Antes al contrario, y este sería el segundo objetivo de la labor de control, hemos de ser coadyuvantes de la Administración para hacer las cosas mejor; acicate continuo, no ya para cumplir la legalidad, sino para gestionar con criterios de economía y eficacia.

Otro objetivo es ofrecer al legislativo regional los elementos técnicos de juicio suficientes para realizar la labor de control político del Ejecutivo. Desde la óptica de estos tres objetivos podríamos concluir que los usuarios de la información que ofrece la Sindicatura son, no sólo los parlamentarios (control político), o el propio Ejecutivo (labor de mejora de la Administración) sino el ciudadano en general, depositario último de la soberanía, y legitimador final de toda actuación pública.

En ocasiones, la dificultad estriba en conjugar la necesaria especialización técnica del lenguaje de nuestros informes con la también necesaria claridad expositiva que la opinión pública demanda, lo cual no siempre es fácil. En otras palabras, estamos demasiado acostumbrados a la “espectacularidad informativa”, de modo que hoy no tiene interés aquello que no sea escandaloso.

Me atrevería, sin embargo, a afirmar en este sentido, metafóricamente, que cuanto más aburridos sean los informes de fiscalización, mayores garantías tendremos los ciudadanos de que nuestro dinero se está administrando correctamente.