

**INTERVENCIÓN DEL CONSEJERO MAYOR DE LA CÁMARA
DE CUENTAS DE ANDALUCÍA EN LAS JORNADAS SOBRE
COMUNICACIÓN Y PUBLICIDAD DE LOS
TRABAJOS DE FISCALIZACIÓN**

Toulouse, 24 de Octubre de 2003

**EL INFORME DE CUENTA GENERAL DE LA JUNTA DE
ANDALUCÍA: SU TRATAMIENTO Y PUBLICACIÓN POR LA CÁMARA
DE CUENTAS DE ANDALUCÍA.**

La Cámara de Cuentas de Andalucía está definida por su ley de reguladora (Ley 1/1988) como un órgano **técnico dependiente** del Parlamento de Andalucía. No cabe duda de que la interpretación que se de a cada uno de estos términos y las relaciones que se consideren entre ellos tienen una profunda repercusión sobre el tipo de informe anual que realizamos y la repercusión pública que este informe pueda alcanzar.

A mi juicio, de aquellas expresiones legales cabe deducir que se pretende que la Cámara funcione como un órgano técnico cuya dependencia del Parlamento de Andalucía se establece precisamente como **garantía de su independencia funcional**, la cual está protegida en la misma ley mediante la atribución de una amplia autonomía para la programación de sus actuaciones, para su organización interna, para la elaboración de su presupuesto y para su gestión patrimonial.

Esta orientación compromete, a su vez, toda una serie de decisiones que conciernen desde a la programación de las

actuaciones hasta las formas de publicación de las auditorías y la información que se suministra de ellas a distintos niveles.

Puede decirse que, con la misma legislación, en la CCA, se han producido de hecho **dos modelos distintos**, el primero de los cuales se aplicó en los primeros años de la vida de la institución y, el segundo, a partir de 1997, a raíz de un cambio en el número de consejeros del Pleno, que pasaron de cinco a siete, y de la composición de dicho Pleno con el nombramiento de cinco nuevos consejeros. Hay que señalar que estos cambios originaron, durante casi año y medio y en un sólo, aunque significativo, sector de la prensa regional críticas que ponían en cuestión la independencia de la institución resultante.

El **modelo anterior a 1997** suponía atribuir un papel central al denominado Informe sobre la Cuenta General de la Junta de Andalucía, que es un informe anual que debe hacerse por mandato legal respecto a la ejecución del Presupuesto del año anterior. Como anexos de este informe, se presentaban los demás elaborados por la Cámara a lo largo del ejercicio, dando lugar a un único documento muy extenso y de no muy fácil consulta y lectura.

A partir de 1997, se decide con rotundidad que la Cámara tiene que elaborar **más informes** y que estos tienen que referirse a aspectos concretos de la **totalidad del sector público de Andalucía** que

comprende la administración autonómica, la administración local y todos los organismos y empresas dependientes de ambas administraciones, además de las Universidades Públicas y las Cámaras de Comercio. Estos cambios llevaban implícitos otros, que afectaban a la propia organización interna, a la composición y distribución del personal, a la normativa de funcionamiento y a la propia presentación formal de los informes que se intentaba hacer más cortos y accesibles.

En lo que se refiere al **Informe de Cuenta General**, se desgajó de los demás informes que hace la Cámara durante el ejercicio en número de 25 aproximadamente, los cuales se tramitan y publican conforme se van terminando, y se circunscribió al análisis de la cuenta general rendida, con una serie de apartados adicionales según el siguiente **esquema**:

1. Una Introducción donde se recogen los objetivos, el alcance y las posibles limitaciones que ofrece la documentación rendida.
2. Las Conclusiones y recomendaciones generales referidas a la Administración General, a los Organismos Autónomos y a las Empresas Públicas, subrayando que este es el único informe en el que las conclusiones se presentan al principio para facilitar su lectura.

3. El apartado relativo al resultado, donde se analiza tanto el resultado presupuestario (estado del resultado, remanente de Tesorería y Estado de la Tesorería, variación de activos y pasivos financieros y Cuentas Anuales).

4. Apartados dedicados a analizar la liquidación del presupuesto estudiando las modificaciones presupuestarias y la ejecución de los gastos y los ingresos.

5. Otros dos apartados para analizar la gestión de la tesorería y de las operaciones presupuestarias.

6. Después se analiza el endeudamiento y los avales otorgados por la Administración.

7. A continuación hay dos apartados dedicados a seguir el cumplimiento de las resoluciones aprobadas por el Parlamento y las recomendaciones efectuadas por la CCA en anteriores informes.

8. Después se analiza la ejecución de los Organismos Autónomos y de las Empresas Públicas.

9. Hay un apartado sobre la Contratación administrativa, y

10. Por último, hay un análisis de la ejecución del Fondo de Compensación Interterritorial, que es un fondo de solidaridad nacional del que la mayor beneficiaria nacional es Andalucía.

La Cuenta General se rinde por la Junta de Andalucía, según una secuencia de plazos legales, antes del **30 de septiembre** del año siguiente al de ejecución del presupuesto, y antes del **31 de diciembre**, la Cámara debe presentar su Informe Provisional para que durante el mes de **enero** la Administración haga sus alegaciones, la cuales se tratan durante el mes de **febrero**, al final del cual la Cámara de Cuentas presenta el Informe Definitivo al Parlamento de Andalucía, en el que constan también las alegaciones de la Administración no aceptadas, con un acto formal ante el Presidente del Parlamento y, tras la publicación del informe en los Boletines del Parlamento y de la Junta de Andalucía, se presenta por el Consejero Mayor a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento de Andalucía mediante una **comparecencia** especial, en la que también se presenta la Memoria anual de la Cámara de Cuentas y la liquidación de su propio Presupuesto anual. Después de la intervención del Consejero Mayor sobre el Informe Definitivo, intervienen los Grupos Parlamentarios, con turnos de réplica y dúplica en su caso. Finalizado el debate, los Grupos presentan **propuestas de resolución**, que se debaten y votan en la Comisión, para llevarlas al Pleno del Parlamento que envía las aprobadas a los organismos a los que se dirijan, incluida la propia CCA.

Independientemente de las cuestiones de detalle, las **principales conclusiones** de la Cámara en los últimos años vienen insistiendo:

1. La necesidad de presupuestar mejor tanto desde el punto de vista cuantitativo, como ocurre por ejemplo con determinados gastos, cuya cuantía se conoce por la ejecución del presupuesto anterior (PERSONAL), y, desde el punto de vista cualitativo, precisar mejor los programas presupuestarios de manera que pueda hacerse realmente un control de eficacia.
2. La necesidad de elaborar mejor distintas Memorias que se rinden con la Cuenta General, en especial la Memoria que acompaña a las cuentas anuales elaboradas con criterios económicos y la Memoria relativa al cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios.
3. Se aprecia un bajo nivel de ejecución de los créditos para operaciones de capital (inversiones reales y transferencias).
4. Se recomienda reducir la operaciones con justificación diferida.
5. Se observan desviaciones entre las previsiones iniciales de algunos ingresos y su posterior ejecución.

6. Se señalan las mejoras en implantación de la gestión informatizada de los recursos.

7. También se señalan mejoras en el área de endeudamiento, en términos de coste y eficiencia.

8. Destacan las desviaciones de gasto en el Organismo Autónomo de los servicios sanitarios, así como la proliferación de empresas públicas, cuya justificación en términos de eficacia económica no siempre está clara.

Junto a esta tramitación, que sigue los pasos que marca la normativa, se desarrolla paralelamente otra serie de actuaciones que tienen como destinatarios a **los medios de comunicación**.

Cuando se entrega el **Informe Provisional** al Presidente de la Junta de Andalucía, tiene lugar una entrevista con el presidente y el Pleno de la Cámara y, después, se produce en la propia sede de la presidencia una rueda de prensa espontánea con los periodistas que acuden espontáneamente allí. El mensaje que se pretende transmitir en ese momento es que se trata de un informe todavía provisional y que no es el momento apropiado de adelantar ninguna información. A pesar de ello, siempre resulta inevitable hacer algún comentario sobre las grandes cifras de la ejecución del presupuesto.

Cuando se presenta a finales de febrero o principios de marzo el **Informe Definitivo** en la sede del Parlamento de Andalucía, tras la entrevista con el presidente, los medios de comunicación esperan la celebración de una **rueda de prensa** sobre el contenido del informe, la cual comienza con una exposición que realiza el Consejero Mayor de los apartados más importantes del informe, a la que siguen las preguntas para la aclaración de aspectos concretos que, normalmente, se detienen especialmente en el grado de ejecución del presupuesto, la importancia de las modificaciones presupuestarias, la situación de las empresas públicas, entrando con detalle en sus pérdidas y su endeudamiento y, por último, la ejecución del presupuesto en el Organismo Autónomo del Servicio Andaluz de Salud. Al finalizar la rueda de prensa, se entrega a todos los periodistas un **resumen del informe**, que está elaborado por el mismo equipo de auditores que elabora el propio informe de acuerdo con el jefe de prensa de la Cámara. Este resumen sirve de base principal para la primera exposición del contenido del Informe que hace el Consejero Mayor en su posterior **comparecencia** en el Parlamento. Hay que señalar que, simultáneamente, el Informe Definitivo y el resumen se difunden en la **página web** de la institución.

Esta es la práctica que se viene siguiendo en los últimos años, y con ella se han resuelto casi completamente los **problemas relativos a la comunicación** de la Cámara de Cuentas, lo que no quiere decir que

no hayan aparecido **otros desajustes y tensiones** que es preciso afrontar.

Para empezar con la solución de problemas, es evidente que la política de comunicación debe estar **separada** de la planificación de los trabajos y del establecimiento de los objetivos de auditoría, pero esto no debe impedir la permanente preocupación por acercar los informes a los ciudadanos y concitar, en todo caso, hacia los informes el mayor interés posible. En nuestro caso, la planificación y programación de los informes está atribuido al Pleno de la institución, asesorado por una Comisión Técnica, mientras que la política de comunicación se desarrolla en el entorno del Consejero Mayor y en su gabinete. No obstante, resulta evidente también que el hecho de haber circunscrito el Informe de Cuenta General a su objetivo específico y haber multiplicado el número de informes que elaboramos ha venido también a hacer más frecuente la relación con los medios de comunicación y ha contribuido, por tanto, a aproximarnos a la opinión pública.

En este terreno, cabe subrayar que el hecho de que se elaboren en cada ejercicio unos **25 informes** aproximadamente permite abordar la fiscalización de servicios y organismos que están muy próximos al ciudadano y, en algunos casos, mediante las que denominamos **fiscalizaciones horizontales**, que afectan a un conjunto de entidades homogéneas, (**urbanismo, contratación laboral, servicios**

municipales de transporte urbano, costes de la Policía local, servicios generales de los Hospitales de la red pública, contratos científicos de la Universidades, coste y calidad del agua) las posibilidades de comparación entre unas y otras permiten a los medios una mejor exposición de sus conclusiones. Evidentemente los 25 informes no se elaboran con la intención de atender a los medios de comunicación, sino por la necesidad de extender el control de la Cámara a todo el Sector Público de Andalucía que está compuesto por 2.000 entidades, aproximadamente. Pero tampoco cabe duda de que un cierto volumen de fiscalizaciones facilita un también importante volumen de comunicaciones, en los niveles local, provincial y regional.

La información se canaliza a través de jefe de prensa de la Cámara que, además, es el jefe del Gabinete del Consejero Mayor. Sus actuaciones se circunscriben, como se ha dicho antes, a la **fase en que está ya aprobado el informe definitivo**, a partir de cuyo momento participa, en general, en dos actuaciones distintas: por un lado, controla la publicación del informe en la **página web** de la Cámara; por otro lado, participa junto con el Departamento que haya elaborado el informe en la **redacción del resumen** del informe que se publica también en la web y que se suministra a los medios de comunicación, lo cual permite introducir el criterio de un profesional de la información en las comunicaciones que suministra la Cámara. Esta publicación tiene lugar a los dos o tres días de que el informe se haya enviado al organismo

interesado y a sus restantes receptores preceptivos (Parlamento, Tribunal de Cuentas del Estado, y otros). Debe también destacarse que dicho resumen es el que sirve para todas las posteriores referencias al informe que se hagan públicas, incluidas las eventuales comparecencias de Consejero Mayor ante el Parlamento de Andalucía, ya que solo es obligatoria la ya mencionada referente al Informe de Cuenta General.

Con esta práctica se consiguen, según nuestra experiencia, dos objetivos principales: por una parte se **concretan los mensajes** que pueden desprenderse de los informes, haciéndolos más sencillos y, quizá, más simples. Pero esta simplificación no es un inconveniente, ya que debe ponerse también en la balanza la eliminación de tergiversaciones o interpretaciones sesgadas del contenido de las fiscalizaciones. Por otro lado, se ha conseguido que la Institución comparezca con una **única voz**, que dice siempre respecto a un mismo informe las mismas cosas, lo cual, tratándose la Cámara de un órgano colegiado, tiene no escasa importancia. Esta consecuencia se ha derivado, entre otras razones, del hecho de que el Consejero Mayor es el que tiene que comparecer en el caso del Informe de Cuenta General y es el que comparece siempre también ante el Parlamento en el caso de los demás informes, porque los demás consejeros han depositado su confianza en él a estos efectos. No hace falta mencionar que, en todo caso, la oferta de la información no hace **ninguna discriminación**, sino que se transmite a todos los medios en general.

De esta manera, en mi modesta opinión, se han ido cubriendo **objetivos progresivamente más ambiciosos**. El primero era, como es lógico, **dar a conocer la Cámara** de Cuentas de Andalucía en su ámbito territorial, por la razón fundamental de que la Cámara tiene sólo catorce años de antigüedad, y darla a conocer en su realidad institucional y en su objetivo principal de garantizar el correcto uso de los fondos públicos. Esta vertiente tiene su otra cara en la explicación de **lo que no es** ni puede ser la Cámara: no es un órgano de enjuiciamiento ni ejecutivo. En un segundo momento, se ha pretendido convertir la Cámara en un **órgano de prestigio**, cuyos informes y conclusiones merecen la atención de los ciudadanos y de los entes fiscalizados. En tercer lugar, se persigue en la actualidad que la Cámara sea percibida como una **fuentes regular de informaciones** de interés de forma que pueda mantener alto su prestigio y, por tanto, se conozcan y comprendan los trabajos que hace y juegue como un instrumento transparente en favor de la transparencia de todo el Sector Público.

De esta labor, se han obtenido **resultados concretos**. Así, por un lado, durante 2002, se ha controlado un total de 836 apariciones de la Cámara en la prensa escrita, de las que caso 600 se generaron directamente por la institución. Entre ellas, destacan por su número las informaciones relativas al Informe de Cuenta General, con cerca de 100 noticias y un número similar relativas al Ayuntamiento de Marbella por circunstancias específicas de este municipio. En dicho ejercicio, también

se gestionaron 10 entrevistas y 6 artículos de opinión. En el mismo año, la página web de la Cámara recibió 148.000 visitas aproximadamente, donde además de las consultas de informes, destaca la consulta de nuestra normativa y, especialmente, de nuestro Manual de Procedimientos, que fue descargado en casi 4.000 ocasiones.

En una importante medida, estos resultados son también el producto de otra serie de políticas que se desarrollan en la Cámara y, especialmente, de la **normalización e informatización de todos los procedimientos**, incluidos los de fiscalización, que desarrollamos. La Cámara funciona actualmente como una red informática, cuyo núcleo principal es la red interna, de la que se desgaja una parte que es pública a través de la página web que acabamos de mencionar. En dicha red cada funcionario tiene su propio ámbito de trabajo y su propia responsabilidad frente al conjunto, de forma que puede conocerse en qué punto de la tramitación está cada procedimiento y a quién le corresponde integrarlo. Cabe mencionar, asimismo, la publicación de un Boletín interno con información sobre las actividades en curso y las previsiones de interés para el personal.

Pero, como se ha indicado antes, esta orientación tiene también sus contrapartidas. La primera de ellas es un **incremento del volumen de trabajo** de cierta consideración. Hay que elaborar los resúmenes, contrastarlos, atender a los medios de comunicación, escribir algunas

colaboraciones con la finalidad de orientar determinados hechos y, sobre todo, hay que tener personal especializado que vaya creando las condiciones para que aquellos objetivos por fases se vayan realizando. En este sentido, la persona o personas que reciban el encargo deben presentar un perfil muy específico, porque requiere grandes dosis de profesionalidad y una amplia visión del medio y largo plazo para no generar tensiones innecesarias ni desmayar en los pequeños fracasos.

No obstante, no cabe desconocer los inconvenientes que pueden provenir del **entorno institucional**, sea interno o, sobre todo, externo. En nuestra experiencia, la mayor dificultad que se detecta puede provenir de la posición que se deriva para el Parlamento, del cual dependemos orgánicamente, fundamentalmente porque la Cámara de Cuentas produce información que se hace pública antes de que la conozcan los parlamentarios. Con la fórmula que actualmente seguimos, puede decirse que hay una cierta tolerancia, y también algunas resistencias, que se han hecho patentes en alguna de mis comparecencias, y no puede decirse que no esté justificadas, porque el entorno y el ambiente en que se desenvuelven estas relaciones facilitan la concepción de que la Cámara de Cuentas es un órgano auxiliar del Parlamento. Esta situación recomienda ser muy gradual en la implantación de un modelo distinto del que tienen asumido la mayoría de los parlamentarios y sus grupos políticos y que, con diversas manifestaciones, está en los reglamentos de los parlamentos.

Por otra parte, en España, la tendencia que sigue la nueva legislación de los órganos autonómicos es hacia el reforzamiento de la dependencia de los órganos de control respecto a los correspondientes parlamentos, en la estela del modelo que representa el Tribunal de Cuentas del Estado.

Pero, a mi juicio, merece la pena seguir defendiendo una orientación distinta, porque el hecho de que seamos un **agente de la transparencia** debe suponer la posibilidad de una publicidad directa de nuestras actuaciones, sin necesidad de depender de los boletines oficiales y otros instrumentos al uso; también porque la transparencia de nuestras propias instituciones requiere una comunicación directa con los perceptores reales de un clima de transparencia, que son los ciudadanos y, en tercer lugar, porque el contenido de nuestros informes va derivando en un sentido donde se detecta que el parlamento, con sus competencias legislativa y de control, no es la única institución, ni siempre ni como regla absoluta, la más adecuada para recibir ese tipo de informes que se elaboran con preferencia a cualquier otra.

No quiere esto decir que en esta implantación gradual que defiendo no vea la necesidad de reformar algunas leyes y reglamentos, pero como esto no es fácil siempre, me parece conveniente ir estableciendo algunos usos que quizá sean más fáciles de derogar que las leyes, pero que tienen un indiscutible fuerza.