

COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LAS OBSERVACIONES DE LAS CRC

Los informes de observaciones en las colectividades locales

Señoras y señores, estimados colegas:

Antes de presentarles el contenido de los informes de observaciones remitidos por las Cámaras Regionales de Cuentas, me gustaría comentarles brevemente nuestros procedimientos.

I – Los procedimientos

Los controles realizados por las jurisdicciones financieras francesas en lo que respecta a los exámenes de gestión dan lugar a la redacción de informes de instrucción, que el juez instructor presenta ante los jueces del tribunal colegiado.

El examen de este informe de instrucción puede tener distintas consecuencias: jurisdiccionales, transmisión a la Corte Disciplinaria en materia presupuestaria y financiera, transmisión a las jurisdicciones judiciales, u observaciones de gestión.

En lo que respecta al examen de gestión en particular, este informe de instrucción se cierra, tras discutirlo, con una de las dos situaciones siguientes:

- 1) Primera situación: el tribunal colegiado considera que no tiene ninguna observación significativa con respecto al control.

En este caso, la cámara envía una carta de clausura del proceso al órgano ejecutivo y, si fuera necesario, a los antiguos responsables, para informarles de que no hay observaciones.

- 2) Segunda situación: el tribunal colegiado considera que todas o algunas de las actas levantadas por el juez instructor en su informe de instrucción deben ser notificadas al ordenador y, si fuese necesario, a los ordenadores previos y a las personas implicadas.

En este caso se inicia un proceso contradictorio con el ejecutivo y, si fuese pertinente, con los antiguos responsables:

- la cámara les remite un informe confidencial de observaciones provisionales;
- se les concede un plazo para responder, generalmente de dos meses de duración;
- según las respuestas proporcionadas por escrito o mediante una explicación oral ante la cámara, ésta delibera de nuevo sobre cada una de las observaciones y puede:
 - descartar una observación que considere que no tiene fundamento o con poca base, teniendo en cuenta el conjunto del informe;
 - mantener la observación inicial, que puede ser modificada para que figuren los argumentos presentados por el ordenador.

Si es necesario, el procedimiento también incluirá a los otros implicados, a los que se notificarán, por contradicción, las observaciones que les atañen.

Si al finalizar este procedimiento se descartan todas las observaciones, la Cámara envía una carta de final de control al órgano ejecutivo y, si lo considera necesario, a los antiguos responsables.

Si, por el contrario, se confirman algunas o todas las observaciones iniciales, la cámara enviará un informe de observaciones definitivas, también confidencial, al órgano ejecutivo en función y, si fuere pertinente, a los antiguos responsables implicados. Durante el siguiente mes todavía se pueden proporcionar explicaciones o comentarios.

Transcurrido este nuevo plazo, la Cámara remitirá su informe de observaciones definitivas al ejecutivo en función de la colectividad, acompañado de la última respuesta que hayan emitido el ejecutivo en funciones y/o los antiguos responsables. Después se remitirá el informe de observaciones definitivas y estas últimas respuestas a la asamblea deliberante para que sean debatidos en su próxima reunión.

Una vez celebrada la siguiente reunión de la asamblea deliberante, el informe de observaciones definitivas y las últimas respuestas del ejecutivo dejarán de ser confidenciales.

*

* *

II – Definición del examen de gestión

Las observaciones remitidas a los dirigentes de las colectividades locales están reguladas por los límites establecidos por el legislador, codificados bajo el artículo L. 211-3 de nuestro código de jurisdicciones financieras, recientemente precisados por la ley n° 2001-12428 de 21 de diciembre de 2001, según los cuales:

“La Cámara examina la gestión de las colectividades territoriales y de sus establecimientos públicos. El examen de la gestión cubre la regularidad de las actas de gestión, la economía de los medios utilizados y la evaluación de los resultados obtenidos según los objetivos establecidos por la asamblea o el órgano deliberante. No se pueden emitir observaciones en lo que respecta a la oportunidad de estos objetivos”.

De hecho, los exámenes de gestión ocupan un lugar preponderante en los controles efectuados por las Cámaras Regionales de Cuentas.

III – El contenido de los informes de observaciones para los ordenadores

Ya se trate de informes de observaciones provisionales, confidenciales, sometidos a contradicción, ya de informes de observaciones definitivas que tengan en cuenta los argumentos de respuesta de los dirigentes (generalmente más sintéticos que los informes de observaciones provisionales), cada uno de estos informes expone las observaciones decididas colegiadamente durante las deliberaciones, sobre la base de un informe de instrucción escrito, que es presentado oralmente por el juez instructor ante sus colegas.

Estas observaciones tratan en general sobre la situación financiera de la colectividad y ponen de relieve las anomalías de gestión cuando las hay y las infracciones de las disposiciones legislativas y reglamentarias observadas durante el control. También pueden tener forma de recomendaciones. Tras algunos años de incertidumbre, las cámaras ya no dudan en introducir en los informes comentarios positivos, especialmente en lo que concierne al seguimiento de observaciones previas.

En lo que respecta a las prerrogativas establecidas por el legislador, respetando en todo momento la oportunidad de las elecciones realizadas por las asambleas deliberantes, las cámaras evalúan cada vez más a menudo los resultados conseguidos mediante informes de los objetivos fijados por la colectividad.

¿Son los informes de observaciones de la cámara el resultado de controles estandarizados?

Por lo general, depende del tamaño de la entidad controlada.

Así, las entidades pequeñas, con poco riesgo económico y financiero, dan lugar a controles poco profundos, muy a menudo estándares, salvo en casos particulares de colectividades con una situación financiera degradada o aquellas de las que la cámara tenga información sobre anomalías de gestión o de malversaciones. Se trata, entonces, de un enfoque de la colectividad que utiliza las ratios financieras relativas a los gastos fijos, a la capacidad de autofinanciación, al endeudamiento, a la evolución de los gastos de funcionamiento y de inversión, y de un enfoque que se centra en los riesgos que pueda haber corrido la colectividad por sus relaciones con sus satélites (sociedades de economía mixta, especialmente asociaciones, o en función de las garantías de préstamo acordadas con terceros).

Por el contrario, el examen de la gestión de las grandes colectividades y organismos que podrían representar un riesgo económico de gran envergadura, da lugar a un control profundo de las jurisdicciones financieras francesas. Generalmente, lo lleva a cabo el juez instructor o un equipo de controladores, bajo su propia responsabilidad, en función de las orientaciones del programa anual de controles de la cámara. Las orientaciones se basan en dos tipos de enfoques:

- un enfoque interno, realizando el examen a partir de las cuentas, sus justificantes correspondientes y de los documentos recopilados por la cámara en el intervalo de tiempo transcurrido entre dos controles, como cartas de administrados, recortes de prensa, informes de inspección, etc.
- y un enfoque externo, a partir de consultas diversas, especialmente entrevistas con el ordenador, con sus departamentos, con el contable del organismo, con los correspondientes servicios del Estado.

Entre las etapas calificadas de obligatorias, muchos informes, sin que haya sido necesario estandarizarlos, tienden a explicar, al menos de manera resumida, el contexto en el que se sitúa la colectividad: situación geográfica, contexto político, económico, demográfico, social, relaciones con satélites como sociedades de economía mixta, asociaciones, estructuras intermunicipales vinculadas con el municipio y servicios públicos delegados; esto es, tantas características específicas como se den en el contexto en el que actúa la colectividad.

El segundo punto, que constituye también una etapa obligada, se centra en los seguimientos que las colectividades han realizado de las observaciones hechas por la cámara en su control anterior. El objetivo es evaluar las medidas tomadas por la colectividad en respuesta a los comentarios que la cámara remitió anteriormente al ordenador. Las actas

levantadas a este respecto son más bien satisfactorias ya que, la mayoría de las veces, los dirigentes corrigen sus errores y establecen estructuras de control interno adaptadas para evitar que se vuelvan a producir. Igualmente, la detección de una situación financiera malsana conduce a menudo a que el ejecutivo modifique la orientación de la gestión con el fin de sanear las finanzas de la entidad: mejor manejo de los gastos de funcionamiento, ralentizamiento momentáneo de los gastos en inversiones; seguimiento mejorado de gestión de la deuda y la tesorería, iniciativas de renegociaciones de préstamos favorables a la colectividad, vigilancia más constante de las delegaciones de servicios públicos, estudios prospectivos previos a grandes inversiones... Los resultados positivos obtenidos gracias a estos controles aparecen en el informe público anual de actividades de las Cámaras Regionales y Territoriales de Cuentas, publicado por el Tribunal de Cuentas.

El tercer punto se aplica a la situación financiera y contable de la colectividad y a su evolución durante el periodo examinado. Se trata de una etapa prácticamente obligatoria, ya que es difícil encontrar una jurisdicción financiera en la que se preste atención a las finanzas de los organismos que controla, una vez que ha comprobado la fiabilidad y la veracidad de las cuentas presentadas. El análisis financiero se realiza entonces con un programa informático específico, afinado progresivamente y alimentado principalmente con los datos proporcionados por los servicios competentes del Ministerio de Finanzas francés, que disponen de todos los datos financieros y contables de las colectividades locales. Este análisis financiero generalmente retrospectivo y raramente prospectivo, permite un doble enfoque: un planteamiento evaluador que permite medir la actividad de la colectividad y su rendimiento, y otro enfoque de identificación de riesgos (relaciones con las sociedades de economía mixta, garantías de préstamo concedidas a las asociaciones subvencionadas, etc.)

Este enfoque sigue un esquema clásico, dominado en lo sucesivo, que mide la evolución de los ingresos y de los gastos de funcionamiento de la colectividad y su capacidad de financiar las nuevas inversiones proyectadas o decididas por la asamblea deliberante. Para esto, el análisis se basa en el grado de movilización de la riqueza fiscal de la colectividad, en su grado de endeudamiento y en la estructura de los gastos de funcionamiento y de inversión. Recurre, entre otros, al método de evolución comparativa de ratios, un enfoque relativizado para tener en cuenta las especificidades locales (mayor o menor externalización de algunas actividades normalmente destinadas a la colectividad, pertenencia o no a una o varias estructuras intermunicipales, particularidades de los municipios capitales de cantón, de los municipios centrales, etc.) En definitiva, tantos elementos como hayan influido en las ratios, llegando a veces a excluir cualquier comparación a modo de referencia, regional o nacional, y centrándose únicamente en la propia evolución de las ratios durante el periodo examinado.

Las conclusiones de la cámara se basan en la capacidad que tenga la colectividad de hacer frente a sus gastos mediante un juego de equilibrio de sus finanzas, ya sean propias o prestadas.

Ustedes han recibido el informe de observaciones definitivas del municipio de Pau (80.000 habitantes), situado en Aquitania, al pie de los Pirineos. El informe da cuenta de la situación financiera de esta ciudad.

Entre otros asuntos examinados periódicamente por las cámaras, destaca todo aquello relativo a la propia gestión pública, aunque, al menos en lo que respecta a las formas, el código de los mercados públicos se respeta cada vez más escrupulosamente y ya no suscita tantas críticas como en el pasado. Por eso, ahora el examen de la gestión pública va a menudo acompañado de aquellos de la organización interna de la colectividad, de los procedimientos utilizados y de la circulación de la información en el seno de la administración territorial local, la información para la asamblea deliberante y aquella destinada a la población local.

Los gastos de personal, de en torno al 40 o 50% de los gastos de funcionamiento de las colectividades locales, no escapan a la curiosidad de las cámaras. La evolución del volumen presupuestario que representan, la legalidad de las prestaciones suplementarias, la acumulación de empleos y de remuneraciones, la gestión de carreras, el empleo de minusválidos y las condiciones de contratación de agentes contractuales (es decir, de aquellos que no son funcionarios) son los asuntos que normalmente llaman la atención y dan lugar a actas, a menudo críticas. El absentismo figura también entre los temas habituales verificados hoy en día, aunque los comentarios que figuran en los informes siguen siendo muy objetivos. La explotación actual de los balances sociales de las ciudades medianas y grandes que está llevando a cabo una de las Cámaras Regionales de Cuentas, la de Alta Normandía, debería concluir con la elaboración de monografías que podrían servir de apoyo en las observaciones comparativas, aunque con precauciones de uso.

Sin embargo, todos estos puntos concretos no reciben todo el tiempo dedicado al examen de las cuentas y de la gestión de las entidades controladas. La atención de los jueces instructores y de sus ayudantes puede también centrarse en otros gastos que representan sumas importantes o que cambian de manera errática. Este podría ser el caso de las dietas de los electos, de las amortizaciones, de las provisiones de fondos y de los gastos excepcionales. Como ejemplo, encontrarán comentarios sobre este tipo de asuntos en el informe de observaciones dirigido al alcalde de Pau.

Aparte de los puntos que acabo de mencionar, se pueden realizar controles de los gastos de funcionamiento o de inversiones relativas a especificidades locales que representen un gran riesgo económico o tengan gran influencia. Encontrarán ejemplos en el informe de observaciones de la ciudad de Pau, respecto a la construcción y gestión de una gran sala de espectáculos.

A esta serie de controles, para los que los magistrados disponen de una gran capacidad de iniciativa, respetando siempre las orientaciones de la política de control de la jurisdicción, pueden añadirse los controles de las delegaciones de servicios públicos. Estos controles se han convertido progresivamente en evaluaciones de las políticas utilizadas. Mi colega Christian Berninger presentará en este contexto los servicios de suministro y depuración de agua de la ciudad de Saint-Étienne y del SIAAP de la Aglomeración parisina.

Hay muchos temas y comentarios que escogemos en función de la importancia del riesgo económico y financiero que representan, de la gravedad de las malas prácticas detectadas o de su ejemplaridad.

En particular, cuando el control se realiza llevando a cabo investigaciones nacionales de varias Cámaras Regionales de Cuentas (a menudo con el Tribunal de Cuentas) las investigaciones dan lugar a fichas de ayuda de control, preparadas por un comité piloto nacional. En estos casos, en los que a pesar de todo se permite que los instructores tengan la iniciativa de realizar investigaciones personalizadas, el control es más férreo, más directo y está organizado de manera colectiva. De este modo, se facilita la síntesis nacional y aumenta el valor demostrativo de los resultados obtenidos.

De entre todos los asuntos objeto de investigación despachados o en curso, local o nacionalmente, me gustaría citar entre otros: la acción social en las provincias, el salario mínimo de integración de trabajadores sin empleo, los servicios contra incendios y de auxilio, los casinos, la gestión de los puertos de recreo, la política del agua, la intermunicipalidad, los hospitales, el asilo de personas de la tercera edad dependientes y la gestión del sistema educativo.

IV – La presentación de los informes

Finalmente, me gustaría comentarles brevemente cómo presentamos nuestros informes y las recomendaciones principales que rigen su redacción.

Aparte de los consejos de redacción clásicos, se recomienda a los magistrados:

- que mantengan una presentación lógica, comenzando por los aspectos generales y terminando por los detalles;
- que jerarquicen las observaciones;
- que sean neutrales en los títulos y en el estilo de redacción;
- que se aseguren de que el mensaje resulte claro, utilizando un vocabulario corriente y evitando el uso de terminología técnica, a no ser que se haya explicado de antemano.

En lo que respecta a la longitud de los informes notificados a los ordenadores, muchos de nosotros opinamos que un informe no debería ocupar más de 15 o 20 páginas, salvo casos excepcionales. Los informes más largos corren el riesgo de perderse en detalles desprovistos de valor demostrativo y de aburrir al lector, ya sea el destinatario directo o, con más razón aún, el administrado.

Señoras y señores, aquí concluyo mi presentación en la que he pincelado para ustedes, en unos minutos, las principales características de un informe de observaciones.

Gracias por su atención.

Jacques Pages
Presidente de Sección
Cámara Regional de Cuentas de
Aquitania