

LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA 1985-2015
UN ESTUDIO DINÁMICO DE TRES DÉCADAS COMO INSTITUCIÓN FISCALIZADORA DE AUTOGOBIERNO

TEMES DE LES CORTS VALENCIANES

28

LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA 1985-2015

UN ESTUDIO DINÁMICO DE TRES DÉCADAS
COMO INSTITUCIÓN FISCALIZADORA
DE AUTOGOBIERNO

MARÍA ÁNGELES ABELLÁN LÓPEZ



28

TEMES DE LES CORTS VALENCIANES







**LA SINDICATURA DE COMPTES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA
1985-2015**

**UN ESTUDIO DINÁMICO DE TRES DÉCADAS
COMO INSTITUCIÓN FISCALIZADORA
DE AUTOGOBIERNO**

MARÍA ÁNGELES ABELLÁN LÓPEZ

28 TEMES DE LES CORTS VALENCIANES

EDITA

Corts Valencianes

AUTORA

María Ángeles Abellán López

ISBN

978-84-89684-50-8

DIPÒSIT LEGAL

V-505-2018

IMPRIMEIX

La Imprenta CG



Aquest llibre es publica sota una llicència Reconeixement – NoComercial-SenseObres Derivades 3.0 Espanya de Creative Commons. Vosté pot copiar-lo, distribuir-lo i comunicar-lo públicament sempre que cite el seu autor i la institució que l'edita (CORTS VALENCIANES), no l'utilitze per a finalitats comercials i no en faça obres derivades.

La llicència completa es pot consultar en:

<<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.es>>.

*A la memoria de mi padre, Rafael.
Siempre en nuestro recuerdo.*



ÍNDICE



15 Agradecimientos

19 Prólogo

23 Introducción

27 **Capítulo 1. El origen y la evolución de la Sindicatura de Comptes**

29 1. Fundamentación de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana

31 2. El modelo de la Sindicatura de Comptes como organización 1985-2015

31 2.1. *La singularidad de las organizaciones públicas*

32 3. El ciclo de vida de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana

33 3.1. *La primera etapa: el nacimiento 1985-1989*

39 3.2. *La segunda etapa: el crecimiento 1990-2003*

47 3.3. *La tercera etapa: la madurez 2004-2015*

54 3.4. *¿Se puede evitar el declive de la organización?*

59 4. La imagen corporativa y los aspectos institucionales

65 **Capítulo 2. La estructura de la Sindicatura de Comptes**

67 1. Acerca de la estructura de la organización

71 2. La configuración estructural de la Sindicatura de Comptes

75 3. Los órganos de Gobierno

75 3.1. *El Consell de la Sindicatura de Comptes*

79 3.2. *El síndico mayor y los síndicos*

83 3.3. *La secretaría general*

85	4. La estructura orgánica funcional de la Sindicatura
86	4.1. <i>La gerencia</i>
86	4.2. <i>El gabinete del síndico mayor y su entorno</i>
87	4.3. <i>Los servicios jurídicos y generales</i>
88	4.3.1. <i>La unidad de personal y los servicios generales</i>
89	4.3.2. <i>El servicio de traducción y corrección</i>
89	4.3.3. <i>La biblioteca, el archivo y el servicio de documentación</i>
92	4.4. <i>Los servicios de fiscalización</i>
92	4.4.1. <i>El gabinete técnico</i>
93	4.4.2. <i>La unidad de auditoría de sistemas de información</i>
94	4.4.3. <i>La comisión técnica de auditoría</i>
95	5. EURORAI
95	6. Una burocracia profesionalizada con apertura al contexto

97 **Capítulo 3. Las competencias y las funciones de la Sindicatura de Comptes**

99	1. Las relaciones con les Corts Valencianes
102	2. La iniciativa fiscalizadora. Los planes trienales y la PAA
104	2.1. <i>La estructura de la programación anual de actuación (PAA)</i>
109	3. La función fiscalizadora
111	3.1. <i>Las normas de fiscalización. El manual de fiscalización</i>
114	4. Las auditorías, la ética y el trabajo del auditor
118	4.1. <i>La auditoría financiera</i>
120	4.2. <i>La auditoría de cumplimiento de legalidad</i>
121	4.3. <i>La auditoría operativa</i>
127	5. El control de calidad de las fiscalizaciones

132	6. La función de enjuiciamiento delegada del TCU
135	7. La función consultiva
136	8. La memoria
139	Capítulo 4. La gestión del personal de la Sindicatura de Comptes
141	1. Las principales transformaciones en la gestión de personal de las AAPP
145	2. La Función Pública Valenciana y el Estatuto de Personal de les Corts
145	2.1. <i>El marco jurídico de la Función Pública valenciana</i>
151	2.2. <i>El Estatuto del Personal de les Corts</i>
152	3. La gestión de las personas en la Sindicatura de Comptes
163	4. La formación en la Sindicatura de Comptes
169	5. La seguridad, la salud laboral y la prevención de riesgos laborales
171	6. La acción social, la igualdad de oportunidades y la conciliación familiar
173	7. El reconocimiento público del personal de la Sindicatura de Comptes
175	Capítulo 5. Las nuevas tecnologías y los sistemas de información
177	1. La revolución digital en el entorno público
182	2. La sede electrónica de la Sindicatura de Comptes
185	3. Los sistemas de información y la auditoría informática
190	4. La Base de Datos (BADESPAV)
191	5. La plataforma para la rendición de las cuentas generales de las EELL
193	6. La intranet de la Sindicatura de Comptes
196	7. El Portal de Transparencia

199	Capítulo 6. El análisis de las entrevistas
201	1. La entrevista como herramienta de obtención de datos
204	2. Los resultados de las entrevistas
205	3. La entrevista a Manuel Girona i Rubio, síndic major 1985-1991
211	4. La entrevista a Vicente Montesinos Julve, síndic major 1991-1998
215	5. La entrevista a Rafael Vicente Queralt, síndic major 2003-2016
220	6. La entrevista al <i>Molt Excel·lent Senyor</i> Enric Morera i Català
223	7. Conclusiones de las entrevistas
227	Conclusiones
235	Bibliografía consultada
265	Abreviaturas utilizadas
273	Relación de tablas y figuras

AGRADECIMIENTOS



Esta investigación ha sido posible gracias al interés y a la valiosa colaboración altruista de muchas personas que me han transmitido su constante apoyo en todo momento.

En primer lugar, deseo agradecer a Les Corts Valencianes, el reconocimiento para la publicación de esta obra y la confianza depositada en este estudio y sus posibilidades de difusión para acercar a la sociedad una gran institución de autogobierno valenciano. Del mismo modo, muchas gracias a todo el personal de la Sindicatura de Comptes por su impecable y profesional colaboración y, en especial, a D.^a Antonia Ribera Torrentí.

En segundo lugar, agradezco a mi Director de tesis, el Dr. José Manuel Canales Aliende por brindarme la oportunidad de elaborar la investigación que culminó en la tesis doctoral y por sus certeros consejos que abundaban en la idea de que la tesis nunca es el final sino el principio de una nueva etapa.

En tercer lugar, mi agradecimiento a las personas que integraron el Tribunal ante el que realicé la defensa de la investigación doctoral compuesto por el Dr. Manuel Mella Márquez, el Dr. Ángel Valencia Sáiz y la Dra. Rosario Tur Ausina que, con sus valiosas indicaciones, enriquecieron el presente trabajo.

Y, no menos importante, es el infinito agradecimiento hacia mi madre, María Ángeles, mis hijos, Álvaro y Ángela, mis hermanos, Marisol, Pepi y Rafa y mis sobrinas, Irene y Elena por su cariño y comprensión incondicional.

Para concluir quisiera recordar a muchas personas que me han ayudado con sus palabras, con su aliento, con su tiempo y su trabajo y que, sin embargo, no están citadas aquí, lo que no significa que me olvide de ellas sino, al contrario, están muy presentes en mi pensamiento y en mi corazón.

Gracias.



PRÓLOGO



La presente obra es fruto de la investigación doctoral que su autora defendió en septiembre de 2016, en el programa de Doctorado en Derecho de la Universidad de Alicante, obteniendo la calificación de Sobresaliente cum Laude por el Tribunal que la juzgó.

Como director de la tesis doctoral es una satisfacción prologar esta investigación que Les Corts, dentro de su colección de *Temas de las Cortes Valencianas*, ha decidido premiar y publicar. Sin duda, el trabajo de María Ángeles Abellán López alcanzará un mayor reconocimiento gracias a esta emblemática colección.

Por esta razón, agradezco a Les Corts, no solo la selección del trabajo sino también la perseverancia y mantenimiento de esta colección que cumple con una fundamental labor social y pedagógica de transmisión del conocimiento y, en particular, de la temática relacionada con la Comunitat Valenciana.

El interés para la publicación de este trabajo se deriva tanto de su carácter académico como por la actualidad de sus contenidos y, a la vez, por la inexistencia de un estudio multidisciplinar de estas características sobre la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, después de tres décadas de autogobierno.

La obra que aquí se presenta es una parte específica de la investigación doctoral, centrada en la Sindicatura de Comptes valenciana, como modelo de modernización de una institución de autogobierno de relevancia estatutaria.

La Comunitat Valenciana fue una de las pioneras en incorporar a su Estatuto la creación de un órgano de control externo, la Sindicatura de Comptes, que se erigió como un referente para analizar algunas de las manifestaciones más destacadas del proceso de modernización español y, concretamente, de los que han afectado a la gestión del control y de la rendición de cuentas del gasto público.

Los resultados alcanzados en esta investigación permiten, pues, aportar elementos para el debate y la reflexión así como arrojar luz para un mejor conocimiento de una de las instituciones de autogobierno más importantes de la Comunitat Valenciana como es la Sindicatura de Comptes. Importante porque contribuye a la integración social, a la creación de legitimidad, de valor público y a la sostenibilidad del Estado de Bienestar.

Este trabajo analiza, entre otras, la organización y el funcionamiento de la institución fiscalizadora, a través de las fases de su ciclo de vida: el nacimiento de la Sindicatura (1985-1989); el crecimiento (1990-2003); y la madurez (2003-2015), plasman-

do el protagonismo de los principales actores políticos institucionales y, por extensión, de la administración autonómica valenciana. Por ello, la investigación estudia también la estructura organizativa y funcional, de los recursos humanos y el espectacular avance de las nuevas tecnologías en la institución de control externo autonómico.

Este estudio teórico se acompaña y se completa, además, con un trabajo empírico consistente en los cuestionarios y las entrevistas realizados a los síndicos mayores de la Sindicatura de Comptes valenciana: Manuel Girona i Rubio, Vicente Montesinos Julve y Rafael Vicente Queralt. Asimismo, incorpora la entrevista al *Molt Excel·lent Senyor*, Enric Xavier Morera i Català, president de Les Corts en la actual legislatura.

Por otro lado, y sin perjuicio de lo anterior, el fortalecimiento de esta institución entiendo que es útil para luchar contra la corrupción pero sobre todo para aportar más transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad democrática.

La autora, María Ángeles Abellán López, a pesar de la complejidad de la materia, ha desarrollado una investigación de gran interés académico, de actualidad, original y exhaustiva, dotada de rigor metodológico.

A la luz de todo lo expuesto anteriormente, entiendo que estamos ante un trabajo útil, novedoso y de calidad que puede aportar a la sociedad y al sistema político valencianos, nuevas perspectivas politológicas sobre la rendición de cuentas en la Comunitat Valenciana y sobre su Sindicatura de Comptes.

José Manuel Canales Aliende

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante

Alicante, octubre de 2017

INTRODUCCIÓN



Este trabajo es una parte de mi investigación doctoral «La modernización del control y de la rendición de cuentas en España: el caso de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana 1985-2015». El objeto de esta obra es, pues, la organización político-administrativa de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, como modelo de modernización del control y de la rendición de cuentas públicas y como institución de autogobierno de relevancia estatutaria.

La misión principal de la Sindicatura de Comptes, como órgano comisionado de les Corts, es el control y la censura de la cuentas del sector público autonómico valenciano.

La creación de los órganos de control externo autonómicos (OCEX), bien bajo previsión estatutaria o a partir de su propio desarrollo normativo, supuso la coexistencia de un modelo dual formado por Tribunal de Cuentas (TCU) y OCEX.

El Tribunal de Cuentas es la única Entidad de Fiscalización Superior (EFS) en España pero existen los órganos de control externo autonómicos, que son entes dotados de autonomía que auxilian a los parlamentos en el control del gasto público y que aseguran la rendición de cuentas por parte de los responsables públicos. Las EFS constituyen los principales organismos de auditoría del sector público de los diferentes países y suministran seguridad, legalidad, legitimidad y certidumbre al funcionamiento institucional del sistema político-administrativo.

El crecimiento del Estado y la importancia que adquieren los presupuestos, como la condición de posibilidad para el desarrollo de las políticas públicas, le otorgan un papel fundamental en el plano jurídico, político y económico financiero. La labor de las instituciones de control externo consiste en examinar y censurar las cuentas generales anuales de los entes de su sector público, así como emitir una opinión sobre la conformidad financiera, el cumplimiento de legalidad, la evaluación de la gestión de los recursos en términos de eficiencia y economía y la evaluación del grado de eficacia en el logro de los objetivos planteados, así como realizar recomendaciones de mejora en la gestión económica-financiera del sector público.

Los órganos de control externo autonómicos, como la Sindicatura de Comptes, son pilares del sistema de integridad de las finanzas públicas y pueden actuar en la prevención de las conductas irregulares y proporcionan valiosa información de las fiscalizaciones realizadas para la toma de decisiones y la evaluación de las políticas públicas.

Una mirada retrospectiva al funcionamiento y al rendimiento de las instituciones fiscalizadoras contribuye a conocer la historia reciente pero también incentiva el aprendizaje y proporciona un impulso hacia la legitimación y fortalecimiento de nuestras Administraciones Públicas.

El presente estudio aporta un mayor conocimiento de los órganos de control externo, focalizado en el caso valenciano, puesto que si bien tales instituciones fiscalizadoras forman parte del sistema político-administrativo español, en general son poco conocidas por la sociedad. Empero, desarrollan una labor fundamental dentro del necesario sistema de controles inherentes a las democracias.

Así pues, me propongo analizar la evolución del órgano de control externo valenciano y sus principales aportaciones a la modernización de su sector público autonómico. La investigación ofrece una visión dinámica de los ciclos vitales de la Sindicatura de Comptes en las últimas tres décadas y el marco teórico utilizado es el ciclo de vida de la organización, que permitirá transitar por los procesos más destacados de la Sindicatura valenciana durante sus treinta años de existencia. Además, como se trata de una organización pública se ha incorporado el enfoque neoinstitucionalista para fundamentar su principal función: la búsqueda de legitimidad mediante la producción de los informes de fiscalización.

A lo largo de la obra, se desgarnará la evolución de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, a través de los ciclos de vida (Levitt, 1965) y del impacto de las trayectorias modernizadoras en nuestro sector público como la Nueva Gestión Pública (Barzelay 2001, Osborne & Gaebler, 1992; Moore, 1998), la Gobernanza (Kooiman, 1993; Aguilar Villanueva, 2006), la *e*-Administración y el Neoweberianismo (Pollit, 2007).

La metodología utilizada ha combinado los contenidos teóricos de la Teoría de la Organización, de la Ciencia de la Administración, una inmersión en los manuales de fiscalización de la Sindicatura de Comptes y en las normas de auditoría y de contabilidad, imprescindibles para desarrollar los argumentos que se presentan.

Este estudio de caso admite una doble perspectiva: el micro y el macroanálisis. Micro pues estudia la estructura interna de la Sindicatura y el macro-análisis, ya que el estudio tiene en cuenta el significado de la Administración Pública en su conjunto.

Las fuentes de datos utilizadas han sido heterogéneas: informes de fiscalización, memorias y documentos de la Sindicatura de Comptes, de les Corts Valencianes, del TCU y del Tribunal de Cuentas Europeo (TCUE), de la Generalitat Valenciana y les consellers, del Ministerio de Hacienda y Función Pública así como de la International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), European Organization of Supreme Audit Institutions (EUROSAI) y European Organisation of Regional External Public Finance Audit Institutions (EURORAI) unido a una amplia bibliografía.

En definitiva, este estudio de la modernización de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana se ha planteado como una realidad social, política y organizativa que requiere un tratamiento metodológico multidisciplinar, de manera que permita conocer con más profundidad una de nuestras instituciones esenciales de autogobierno.



1

EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN
DE LA SINDICATURA DE COMPTES



1.

FUNDAMENTACIÓN DE LA SINDICATURA DE COMPTE
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Rastreando los antecedentes históricos de la actividad de control económico-financiera de la Comunidad Valenciana, nos remontamos a la figura emblemática *Maestre Racional*¹ del Reino de Aragón, nombre con el que se conocía al Procurador responsable del Real Patrimonio.

Con el transcurso del tiempo, la figura del *Maestre Racional* se fue descentralizando y apareció en los territorios de Valencia, Mallorca y Cataluña. En el año 1419, Alfonso V el Magnánimo, a petición de las Cortes Valencianas, creó en el Reino de Valencia el *Maestre Racional* que, a semejanza de la institución aragonesa, se responsabilizaba de las cuentas del patrimonio real. El auge económico y social de finales del siglo XIV y principios del siglo XV explican la pujanza del oficio del *Maestre Racional* de Valencia, que reclamaba la descentralización de la administración real. Sus principales funciones eran fiscalizar los ingresos y gastos de la administración controlada, anotar la información presentada para justificar la contabilidad, realizar un borrador con las irregularidades encontradas así como cuantas observaciones estimase oportunas para el examen de las cuentas. Si subsistían dudas, se enviaba al rey la propuesta de terminar o continuar el proceso. Si, por el contrario, no se hallaba ninguna deficiencia se realizaba una liquidación del proceso. De esta forma, la creación de oficio de *Maestre Racional* se instauró como una institución propia del Reino de Valencia. Para ejercer sus funciones llevaba tres libros: el *libro de anotaciones comunes*, en el que hacía cons-

1. Creado por Pedro III el Grande, en 1283. Su duración inicial fue breve, ya que en 1288, Alfonso III reestructuró la administración financiera y lo suprimió. En 1293, imitando el modelo siciliano, Jaime II reestableció el oficio de *Maestre Racional* de la Corona de Aragón. Los derechos, los deberes y las facultades de esta institución se regulaba en las Ordenanzas de la Casa Real de Pedro IV en 1344, con el objetivo de controlar y fiscalizar los oficios reales que, por razón del cargo, manejaban bienes y derechos de la Corona y eran los responsables de la Hacienda Real. Por debajo del *Maestre Racional* se encontraba el *Bayle General* en Cataluña, Mallorca y Valencia, que cuidaban de la recta administración de los fondos reales y fiscalizaban a *los Bayles locales*. Todos ellos debían rendir cuentas al *Maestre Racional*.

tar las percepciones del tesorero y demás oficiales; el *libro de albaranes de cuentas*, para anotar los recibos, datas y pagos, y el *libro ordinario*, que era una suma de todas las cuentas (Mayordomo García, 2000).

La institución perduró a lo largo de la Edad Moderna hasta que, en el año 1707, Felipe V impulsó la transformación institucional de los diferentes reinos de España llevada a cabo por los Decretos de Nueva Planta,² con la creación de figuras de origen francés que asumirían las competencias del *Maestre Racional* y del *Bayle General*.

Actualmente, este común origen es perfectamente visible en el logotipo de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana y que utilizan también la Sindicatura de Comptes de Cataluña, la de las Islas Baleares y la Cámara de Cuentas de Aragón, ya que comparten el mismo sello en forma de almendra con la inscripción *Magister Rationalis*.

Una vez expuestos, de forma sumaria, los antecedentes históricos hemos de referirnos a los fundamentos jurídicos de la Sindicatura de Comptes. El artículo 136 de la Constitución (CE) reconoce al Tribunal de Cuentas como el órgano de control externo fiscalizador supremo de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público. No obstante, los órganos de control externo autonómicos también participan de esta función sobre sus respectivos sectores públicos. Empero, en caso de existir varios órganos fiscalizadores, el TCU ha de mantener una relación de supremacía sobre el resto de OCEX. El Tribunal Constitucional establece en una sentencia³ que el Tribunal de Cuentas es «único pero no supremo» cuando enjuicia y «supremo pero no único» cuando fiscaliza.

Por su lado, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV) de 1982, creado por la Ley 2/1982, de 1 de julio, establecía en el artículo 59 que, el control económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat Valenciana, corresponde a la Sindicatura de Comptes, sin perjuicio de la legislación estatal. Veintidós años después, se procedió a la reforma del Estatuto y el artículo 39 la define como la institución comisionada por les Corts, de carácter técnico y auxiliar en la función de control externo económico y financiero de la Generalitat y del sector público valenciano autonómico. La posición de la Sindicatura de Comptes es que se trata de un órgano de relevancia estatutaria puesto que recibe del EACV su configuración jurídica básica.

2. Los Decretos de Nueva Planta (1707-1716), con Felipe V, significaron la definitiva desaparición del Derecho valenciano. Su nombre alude a la nueva planta u organización de las instituciones, organismos y tribunales que se implantaron en los territorios correspondientes a los reinos de Valencia y Aragón y que supuso una profunda transformación de las estructuras políticas administrativas, con la pretensión de unificar los territorios españoles y la centralización estatal.

3. Véase. FJ2. b) de la STC 18/1991.

Si bien el OCEX autonómico posee independencia funcional, como condición de la autonomía necesaria para garantizar el desempeño de sus funciones, orgánicamente depende de les Corts, ante la que ha de rendir sus informes y responder de su actuación. Esta autonomía funcional es la que le permite la gestión de su presupuesto, su capacidad de auto-organización y su funcionamiento interno, en aras del cumplimiento de su mandato legal.

Corresponde, pues, a la Sindicatura de Comptes, de acuerdo con el art. 1 de su Ley de creación, el control externo económico-presupuestario de la actividad del sector público valenciano. El objetivo fundamental de la Sindicatura es realizar esta labor de fiscalización con el mayor grado de economía y eficiencia, pero también de coordinación con el Tribunal de Cuentas y demás OCEX autonómicos, mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización, que garanticen la eficacia en los resultados y eviten duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras. Por esta razón, la Sindicatura se adhiere a un conjunto de normas de carácter técnico de auditoría del Sector público, adaptando las Normas ISSAI-ES 100, 200, 300 y 400 que constituyen los principios⁴ fundamentales de fiscalización del sector público y que se mencionarán en los siguientes epígrafes.

2.

EL MODELO DE LA SINDICATURA DE COMPTES COMO ORGANIZACIÓN 1985-2015

2.1. La singularidad de las organizaciones públicas

En esta investigación considero que los intereses públicos difieren de los privados porque el sector público abarca un conjunto más amplio de normas, de valores constitucionales y de bien común que no aparecen en las organizaciones privadas. La teoría de la organización proporciona un modelo conceptual para analizar la Sindicatura de Comptes pero teniendo presente los rasgos diferenciadores de las organizaciones públicas. Este punto resulta básico para entender que las soluciones procedentes de las teorías neempresariales, que restan importancia a las diferencias entre los sectores públicos y privados, no se pueden universalizar sin incurrir en riesgos de distor-

4. El 21 de enero de 2014, la Comisión de Normas y Procedimientos Tribunal de Cuentas-Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas destacó la importancia que tiene para las Instituciones de Fiscalización Superior la disposición de normas técnicas comunes reguladoras de las actuaciones de fiscalización y acordó la decisión de adaptar las Normas Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, en inglés) desarrolladas por la INTOSAI, en colaboración con EUROSAI y EURORAI.

sionar los objetivos públicos. Las organizaciones públicas están lideradas por políticos electos o directivos públicos propuestos por tales políticos. Los representantes elegidos democráticamente conforman mayorías parlamentarias y, en virtud de ellas, se designan a los altos cargos como parte de una cadena política-institucional.

Las organizaciones públicas son multifuncionales porque han de enfrentarse a elementos y valores dispares⁵ que las hace vulnerables a la crítica y, a la vez, han de enfrentarse a tensiones duraderas y problemas de difícil solución. Una teoría de las organizaciones públicas ha de justificarse por su mandato principal, –fuente de su legitimidad–, que es servir a la ciudadanía mediante la generación de valor público y la integración social.

La perspectiva sobre el ciclo de vida de las organizaciones nos ayuda a comprender cuáles son los requerimientos de la organización en cada fase y, a la vez, cómo cambia a lo largo del tiempo en función del tamaño creciente, de las condiciones del entorno y del proceso de madurez organizativa. Los cambios en el ciclo vital acontecen como una consecuencia de la propia evolución aunque también existen cambios planificados por la organización como un intento de superar o hacer frente a las crisis que se pueden presentar a lo largo de su existencia.

El punto de partida es el modelo de ciclo de vida de un producto de Theodore Levitt, que sugirió la existencia de una evolución de los productos a lo largo del tiempo cuyas fases son el nacimiento, crecimiento, madurez y declive.

3.

EL CICLO DE VIDA DE LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Los estudios sobre el comportamiento de las organizaciones señalan que las diferentes etapas del ciclo de vida se asocian con las distintas respuestas a las prioridades y contingencias que se van planteando a la organización. La consideración de la Sindicatura de Comptes como organización permite sistematizar y captar de forma más

5. Estos valores dispares son la dirección política, la legitimidad, la legalidad, el control, la representación, la participación, la gestión de los empleados, la transparencia, la equidad, la publicidad de sus actos, la igualdad de trato, la imparcialidad, la neutralidad, la calidad de los servicios, la independencia, la lealtad institucional, la eficacia, la eficiencia y la economía. La complejidad de la Administración Pública procede de la diversidad de funciones que ha de integrar para conseguir los fines que fundamentan su existencia y, a su vez, ha de desarrollar funciones de regulación, de intervención y de negociación que son radicalmente distintas entre sí y, a veces, colisionan. Por ejemplo, la equidad puede colisionar con la eficiencia.

afinada su evolución como órgano de control externo, lo que permite sistematizar su trayectoria evolutiva transitando por las diferentes etapas de su ciclo de vida, siguiendo el modelo de Levitt (1965) y Adizes (1994).

3.1. La primera etapa: el nacimiento 1985-1989

El marco institucional es uno de los elementos determinantes de la estructura de la Sindicatura como organización pública. De hecho, nace con un alto grado de formalización, de centralización y de burocratización dado que involucra roles de autoridad, con posiciones establecidas por mandato legal, con una pautas de comportamiento institucionalizadas para afrontar los problemas del ambiente político-institucional. Su estructura se corresponde con la configuración estructural de burocracia profesional de Mintzberg (1988). La burocracia, en sentido weberiano, como forma de gestión provee a las organizaciones de un marco propicio para la división y la especialización del trabajo, la efectividad administrativa y la seguridad jurídica. Las organizaciones burocráticas jóvenes son más expansivas y la Sindicatura de Comptes buscó en esta fase el afianzamiento de su supervivencia para ganar legitimidad y recursos que le permitieran fortalecerse. Estamos, pues, ante una etapa de reafirmación, de búsqueda e integración de recursos financieros, humanos, materiales y jurídicos para su puesta en marcha e institucionalización.

El principal elemento de institucionalización de la Sindicatura valenciana fue la voluntad política de les Corts Valencianes. El EACV, promulgado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, preveía en su artículo 59, la creación de la Sindicatura de Comptes como la institución encargada del control económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalidad Valencian y remitía su composición y funciones a una ley de les Corts.

Las primeras elecciones a les Corts se celebraron el día 8 de mayo de 1983, iniciando la I legislatura (1983-1987), tras la etapa preautonómica. El Parlamento valenciano protagonizó una intensa etapa de trabajo legislativo y la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat Valenciana fue la encargada de elaborar el Proyecto de Ley de la Sindicatura de Comptes. Tras el posterior debate, –junto con las enmiendas presentadas por la oposición representada por el Grupo Parlamentario Popular⁶ y Grupo Parlamentario Comunista,⁷ que no fueron incorpora-

6. El Grupo Parlamentario Popular defendía en su enmienda del art. 23 del Proyecto de Ley de la Sindicatura de Comptes, un sistema de elección de los síndicos por les Corts por mayoría de las dos terceras partes en vez de las tres quintas partes.

7. La enmienda del Grupo Parlamentario Comunista consistía en la proposición de un Plenario colegiado de cinco miembros en vez de tres.

das—, la Comisión remitió el Dictamen del Proyecto de Ley de la Sindicatura de Comptes el día 15 de marzo de 1985 a les Corts. Finalmente, la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV). La Sindicatura de Comptes nació como fruto de la voluntad de autogobierno, gestada en la I Legislatura bajo las presidencias de Antonio García Miralles en les Corts y Joan Lerma i Blasco, en la Generalitat Valenciana.

La Mesa de les Corts, en su reunión de 14 de junio de 1985, estableció el procedimiento de elección de los miembros integrantes de la institución fiscalizadora. Se acordó que cada grupo parlamentario presentara hasta tres candidatos que reunieran las condiciones requeridas legalmente. Una vez finalizado el plazo de presentación de candidaturas establecido cada diputado, —en sesión Plenaria y mediante papeleta—, votó hasta tres candidatos de los presentados por los grupos parlamentarios, resultando elegidos los tres primeros candidatos que superaron el límite establecido por Ley.

La Resolución 55/I fue aprobada por el Pleno de les Corts, el día 26 de junio de 1985, con la elección de Manuel Girona i Rubio, Francisco Miguel Gil Pérez y Vicente Montesinos Julve. El cargo de Síndico Mayor recayó en Manuel Girona i Rubio, —designación que correspondió al President de la Generalitat como es preceptivo—, de entre los tres síndicos por Decreto 11/1985 de 1 de Julio.

La puesta en marcha de la Sindicatura de Comptes se topó con algunas limitaciones de carácter político-institucional como la asunción de competencias, la gestión definitiva de transferencias, la implantación de estructuras administrativas, la financiación autonómica y los procedimientos de control interno, inherentes a esta etapa de construcción del Estado autonómico.

Una de las primeras medidas adoptadas por la Mesa de la Diputación Permanente de les Corts, en julio de 1985, fue la aprobación de un trámite para un crédito extraordinario.⁸ El Consell⁹ de la SC acordó el nombramiento del Secretario General,¹⁰ cuya incorporación normalizaba el funcionamiento de la institución fiscalizadora y permitió adoptar importantes decisiones como la aprobación de la plantilla orgánica.¹¹ La necesidad de

8. La cantidad ascendía a 33.239.706 ptas. Se creó la sección 02 en el Presupuesto de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 1985, correspondiente a la Sindicatura de Comptes.

9. El Consell es el órgano supremo colegiado de la Sindicatura de Comptes, que está integrado por el Síndico Mayor, los Síndicos y el Secretario General.

10. D. Enrique Monlleó Gerardo, en septiembre de 1985.

11. La plantilla orgánica inicial comprendía: 4 auditores, 1 gerente, 1 letrado, 4 técnicos auditores, 1 técnico en documentación y relaciones públicas, 4 ayudantes de auditoría, 4 auxiliares de administración general, 1 conductor y 1 ujier.

incorporar personal especializado en auditoría condujo a la convocatoria inminente de plazas de auditores. Los síndicos fundadores, Manuel Girona i Rubio y Vicente Montesinos Julve, manifestaron en sendas entrevistas que uno de los retos que tuvieron que asumir fue la selección de auditores que aportasen metodologías novedosas del sector privado y, a su vez, evitar que predominase una visión eminentemente técnica-jurídica de la actividad fiscalizadora.¹²

La aprobación del Reglamento de Régimen Interior (RRI) constituyó otro paso decisivo cuando la Mesa de les Corts acordó su tramitación y designó a los miembros de la Ponencia. El Proyecto de Reglamento fue aprobado en octubre de 1986 por la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat Valenciana. En estas fechas, se creó una comisión de carácter permanente no legislativa para la I legislatura, al objeto de realizar la tramitación de los asuntos parlamentarios relacionado con Sindicatura y que estuvo compuesta por quince diputados.¹³ Uno de los hitos principales de esta etapa fundacional fue la presentación ante les Corts¹⁴ del primer informe de fiscalización de la Cuenta de la Generalitat,¹⁵ correspondiente al ejercicio 1985 y el informe de fiscalización del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) del mismo año. Estos pioneros informes señalaban algunas de las dificultades características de la etapa de nacimiento de las organizaciones como: *a)* los problemas asociados a la puesta en marcha de la institución, *b)* la ubicación física y las instalaciones; *c)* la selección, la contratación de personal, la formación de los auditores y personal técnico, *d)* la institucionalización de los procedimientos; *e)* el establecimiento de métodos de trabajo y *f)* los intercambios de experiencias profesio-

12. Las entrevistas a Manuel Girona i Rubio, Vicente Montesinos Julve y Rafael Vicente Queralt forman parte de mi investigación doctoral y en ellas los tres síndicos mayores testimonian las dificultades y retos que tuvieron que enfrentar y liderar en sus etapas directivas, que se corresponden con las tres fases del ciclo de vida de la Sindicatura: nacimiento, desarrollo y madurez.

13. Esta comisión estuvo compuesta por diputados cuya distribución fue la siguiente: 9 diputados del Grupo Parlamentario Socialista; 3 diputados del Grupo Parlamentario Popular; 1 diputado del Grupo Parlamentario Comunista y 2 diputados del Grupo Parlamentario Mixto.

14. El 15 de enero de 1987 aparece publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas el primer Informe de la Sindicatura de Comptes, sobre Fiscalización de las Cuentas Generales de la Generalitat Valenciana correspondiente al ejercicio 1985. Este primer informe fue realizado por 6 personas, que formaron un equipo técnico, bajo la supervisión de un síndico.

15. La Cuenta General de la Generalitat Valenciana incluía: la Cuenta General de la Generalitat, las Cuentas Generales de las Diputaciones Provinciales y otros Estados contables y avales concedidos por la Generalitat.

nales que tuvieron lugar tanto con el Tribunal de Cuentas como con los OCEX de Cataluña y Navarra.¹⁶

El primer informe de fiscalización proporcionó una visión panorámica del sector público autonómico valenciano, que contribuyó a un mejor conocimiento y sirvió de referente para decidir la realización de fiscalizaciones más específicas. Esta experiencia supuso un hito en la consolidación del OCEX valenciano puesto que cumplía con el mandato legal de fiscalizar la ejecución presupuestaria, de la primera y segunda ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana durante la primera legislatura.

Tabla 1.1
Número de apuntes contables fiscalizados 1983-1986

Año	1983	1984	1985	1986
Apuntes contables fiscalizados	32.900	65.000	199.400	230.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de fiscalización.

Del examen de los informes de fiscalización de la Cuenta General de la Generalidad Valenciana¹⁷ (CGGV) se puede extraer el siguiente balance que contribuyó a la mejora del sector público valenciano a través de las recomendaciones de la Sindicatura y que son las siguientes: *a)* la recomendación de optimizar la información económica financiera; *b)* la necesidad de elaborar indicadores para cuantificar los objetivos y comparar resultados y costes; *c)* la incorporación del presupuesto por programas de gasto de la Generalitat Valenciana, con el grado de disposición de los recursos y los niveles de ejecución; *d)* la necesaria implantación efectiva del Plan General de Contabilidad Pública y sus instrumentos normativos; *e)* la homogeneización de los elementos del sistema de información contable; *f)* la mejora de coordinación entre las diferentes *Conselleries* con la de Hacienda para obtener información actualizada; *g)* la supervisión de los principios contables y legales a la gestión de los recursos públicos; *h)* el apoyo a la adaptación del

16. Recordemos que tanto Cataluña como Navarra fueron las primeras Comunidades Autónomas que se dotaron de órganos de control externo en 1984 y, por consiguiente, proporcionaron las primeras experiencias de fiscalizaciones de OCEX autonómicos.

17. La Cuenta General de la Generalidad Valenciana se compone de: Cuenta de la Administración de la Generalidad, Cuenta de Entidades Autónomas de Carácter Administrativo, cuenta de las Entidades Autónomas de carácter mercantil, industrial, financiero o análogo, la Cuenta de las Empresas Públicas y las cuentas rendidas por las Fundaciones públicas de la Generalitat.

nuevo Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), introducido en la Comunidad Valenciana el 1 de enero de 1987 en soporte informático.

El nuevo PGCP ofrecía información normalizada que permitía comparar datos procedentes de otros agentes del sector público y establecía un sistema contable para las administraciones públicas único de información y que surgió como una necesidad para abarcar aspectos económicos, financieros y patrimoniales, que la práctica contable tradicional no contemplaba y que pretendía ir más allá de los clásicos controles de legalidad.

El presupuesto de la Generalidad Valenciana experimentó un fuerte crecimiento en esta etapa como puede apreciarse en la tabla 1.2.

Tabla 1.2
Evolución de la liquidación presupuestaria de la Generalitat Valenciana
en millones de pesetas 1983-1987

Ejercicio Anual	Ingresos	Gastos
1983	30.914	30.898
1984	112.129	111.555
1985	154.189	153.917
1986	220.755	220.151
1987	290.903'8	290.903'8

Fuente: Elaboración propia.

Un problema de esta etapa primigenia, –compartido por las CCAA que crearon un OCEX autonómico propio–, fue la coordinación con el TCU. Si bien la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1982 posibilitaba la creación de Secciones Territoriales, –que se activó en la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico, (ya funcionando la Cámara de Comptos de Navarra y cinco Estatutos de Autonomía lo tenían previsto)–, continuaba pendiente determinar la forma de actuación de los OCEX que salvara las competencias que la CE asignaba al TCU.

Esta cuestión se resolvió en 1988 con la aprobación de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU) que, en su artículo 29, establecía la necesidad de coordinar la actividad de los OCEX autonómicos con el TCU, a través de la adopción de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garantizaran una mayor eficacia en los resultados evitando duplicidades.

Fruto de la intensa actividad de la Sindicatura valenciana se elaboró el primer informe sobre la Cuenta General de las Corporaciones Locales de 1985 pero habría

que esperar a 2003 para que la Sindicatura asumiera las competencias plenas en la fiscalización del sector público local, ya que éstas quedaron suspendidas en 1994 por un conflicto legal interpretativo en cuanto a las competencias fiscalizadoras del OCEX valenciano.

Tabla 1.3
Número de informes de fiscalización 1985-1989

Generalitat	Universidades	Cámaras de Comercio	FCI	Informes Especiales	Otros	Entes locales	Total
6	2		4		1	19	30

Fuente: Elaboración propia (no se contabilizan los informes particularizados ni los de auditoría operativa o contable de programas concretos).

Respecto a la función jurisdiccional, competencia exclusiva del TCU, éste puede delegar en los OCEX autonómicos la instrucción de procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable. El OCEX valenciano instruyó en esta etapa varios procedimientos de reintegro por alcance, en supuestos en los que se apreció la existencia de indicios de un saldo deudor injustificado en las cuentas que debían rendir los responsables del manejo de fondos públicos.

Por otro lado, se iniciaron las conversaciones que sentaron las bases de creación de EURORAI,¹⁸ que daría sus frutos en la siguiente etapa del ciclo de vida de la Sindicatura.

18. EURORAI es la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público fundada como un proyecto de cooperación entre los órganos de control externo regionales del sector público en Europa. Los objetivos de facilitar el intercambio de experiencias, de avanzar en los aspectos relacionados con el control financiero del sector público, –tanto regional como local–, y de garantizar la mejor gestión de los recursos públicos son las grandes aspiraciones que se perseguían.

La organización se constituyó el día 1 de octubre de 1992, durante su asamblea constitutiva en Manchester (Reino Unido) con los diez miembros fundadores, de los que seis eran españoles. Sin embargo, antes de esa fecha y según la Memoria de la Sindicatura de Comptes de 1990, los días 5 al 7 de junio de 1990, bajo la presidencia del Síndico Mayor Manuel Girona i Rubio se reunieron en Valencia, por invitación de la Sindicatura de Comptes representantes de los órganos de control externo regionales de la República Federal de Alemania, Canadá, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Islandia, Italia, Argentina, Suecia, Suiza, Venezuela y España. También, fueron presentados los OCEX de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Cataluña, País Vasco y Navarra.

Una vez conseguida la puesta en marcha de la institución de control externo ya no se buscaba sólo la supervivencia sino un crecimiento sostenido, en un complejo entorno político-institucional, generando legitimidad y valor público, a través de la materialización de su mandato legal.

3.2. La segunda etapa: el crecimiento 1990-2003¹⁹

Como la Sindicatura ha conseguido asegurar su supervivencia, en esta etapa tiende a estabilizar los elementos desarrollados en la fase fundacional y experimenta un gran crecimiento. El sector público autonómico vivía una etapa expansiva, con la creación de nuevas empresas públicas y fundaciones, junto a una descentralización de los servicios territoriales. Este período coincide con el asentamiento del modelo autonómico, el reparto competencial, la puesta en marcha de servicios públicos esenciales por la Administración autonómica y la financiación. El objetivo prioritario, tanto para los síndicos como para los auditores, consistió en aumentar el número de informes de fiscalización sin pérdidas de calidad. Este incremento de la productividad se materializó con los incrementos en la plantilla orgánica y la normalización de los procedimientos fiscalizadores.

La productividad de la Sindicatura de Comptes en esta etapa se aprecia en la tabla 1.4

19. La selección de esta franja temporal, 1990-2003, no es aleatoria. En 1990, la Sindicatura estaba completamente consolidada y estructurada; había presentado a les Corts los informes de fiscalización correspondientes a los ejercicios fiscalizados de la primera y segunda legislatura y había iniciado una próspera etapa expansiva que culminaría en 2003, con la entrada en vigor la Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat Valenciana, que ampliaba el sector público valenciano, al incluir la obligación de los Entes Locales de rendir cuentas a la Sindicatura de Comptes. Además, otros acontecimientos, como la convergencia con la eurozona, la implantación de las técnicas y herramientas de la Nueva Gestión Pública, la asunción de competencias y el traspaso de las grandes transferencias como Justicia, la e-Administración y el incremento sustantivo del sector público valenciano, caracterizaron esta fase de crecimiento. Por otro lado, se producen relevos en la cúpula directiva de la Sindicatura y esta etapa conoce a tres Síndicos Mayores: Manuel Girona i Rubio (1985-1991), Vicente Montesinos Julve (1991-1998) y José Antonio Noguera Roig (1998-†2003). Recordemos que, en esta etapa, la Sindicatura es uno los OCEX regionales fundadores de EURORAI y que lograría la ubicación de la Secretaría General, con carácter permanente, en la sede de la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana.

Tabla 1.4
Número de informes de fiscalización 1990-2003

Generalitat	Universidades	Cámaras de Comercio	FCI	Informes Especiales	Otros	Entes locales	Total
12	62	12	12		3	36	137

Fuente: Elaboración propia a partir de la Sindicatura de Comptes (no están contabilizados todos los informes).

Por otro lado, en 1992 se produjo un relevo en el Consell de la Sindicatura, con un cambio de síndico mayor que recayó en Vicente Montesinos Julve.²⁰

El entorno interorganizativo era complejo pero se fue estabilizando y en este contexto surgió lo que se conoce como el marco de las relaciones intergubernamentales, lo que dio lugar a diversos encuentros interactivos con el Tribunal de Cuentas, con la Intervención General de la Generalitat Valenciana, con los OCEX autonómicos y con las instituciones internacionales como la INTOSAI y la EUROSAI. Un acontecimiento importante, siendo síndico mayor Vicente Montesinos Julve, fue el papel de la Sindicatura como miembro fundacional de EURORAI y la ubicación de la Secretaría General para Valencia.

Por otro lado, los Fondos Comunitarios aportaron al Presupuesto de la Generalitat Valenciana un crecimiento sustantivo y sin precedentes de los gastos de inversión (informe de fiscalización de 1990).

En esta década, el órgano de control externo valenciano revela una evolución positiva de su productividad, un avance de las nuevas tecnologías y la aplicación de los principios de contabilidad pública. La introducción de las herramientas de la Nueva Gestión Pública se plasma en la puesta en marcha del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Valenciana entre 1996-2000. Los países de la OCDE y de la Unión Europea lideraron una serie de reformas y de innovaciones en la gestión pública con la finalidad de «servir» al ciudadano y racionalizar los recursos públicos, en pro de una Administración más eficaz, económica, eficiente y de calidad. Estas propuestas, que aspiraban a trascender los planteamientos burocráticos weberianos, se orientaban a la búsqueda de resultados por encima de los procedimientos.

20. El Decreto 4/1992, de 26 de marzo, del President de la Generalitat Valenciana, establecía el nombramiento como Síndic Major de Vicente Montesinos Julve, cuyo mandato en el cargo abarcaría el sexenio 1992-1998. El pleno de les Corts procedió, también, a la elección como síndicos de Isidro Antuñano Maruri y Francisco Miguel Gil Pérez, que completarían la terna.

Por otro lado, la aspiración que representaba la entrada de España en la eurozona y los esfuerzos de convergencia se intensificaron a partir de 1997. Asistimos a una etapa de numerosos cambios, de reorganización de la estructura de la Generalitat Valenciana, de profusa elaboración legislativa y de modernización de la gestión pública y de los aparatos administrativos. Se crearon organismos públicos con distinta forma jurídica, que fueran capaces de gestionar los servicios que se estaban transfiriendo desde la Administración General del Estado como el Instituto Valenciano de la Vivienda (IVVSA) o *Ferrocarrils de la Generalitat*. Asimismo, se constituyeron organismos autónomos para gestionar aspectos institucionales de la propia Generalitat, como el Instituto Valenciano de Estadística o el Consejo Económico y Social.

El gobierno autonómico estaba más preocupado sobre el desarrollo de sus competencias y del modelo de financiación que en introducir reformas contables. No obstante, la contabilidad pública tuvo un protagonismo estelar en la etapa de crecimiento atribuible tanto al creciente volumen del sector público como a las actuaciones lideradas por su síndico mayor, Vicente Montesinos Julve.

La presión externa para obtener un sistema homogéneo de difusión de datos y de estadísticas operó como un factor determinante y el requisito clave internacional era el de la comparabilidad entre los países puesto que la información contable trasciende las fronteras nacionales. La tendencia internacional fue adoptar sistemas orientados a la simplificación y estandarización de la información contable, de manera que se mantuviera la credibilidad y se desarrollase la transparencia en los procedimientos y transacciones económicas-financieras (Chan, 2007:155). La contabilidad pública debía ser un instrumento moderno, capaz de adaptarse a las necesidades de la realidad y aprovechar las nuevas tecnologías.

En este contexto, surgió con fuerza el papel de los organismos internacionales de contabilidad del sector público (NICSP, IPSAS), el *Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB), referente normativo internacional. En el ámbito doméstico, las normas contables de referencia fueron elaboradas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), que es el órgano regulador en materia contable para las entidades que componen el sector público estatal y local pero que, al propio tiempo, marca las pautas del marco general normativo de todo el Estado incluidas las Comunidades Autónomas (Montesinos Julvé, 2003).

La Orden de 6 de mayo de 1994 del Ministerio de Economía y Hacienda aprobó el nuevo PGCP del Estado español como el plan contable marco para todas las Administraciones Públicas. La Conselleria de Economía y Hacienda dictó la Orden de 12 de diciembre de 1994 con las normas de gestión contable, que sustituía a las normas provisionales de contabilidad pública valenciana que regían desde 1987. De esta forma se

inició un proceso tendente a conseguir una regulación integral de la contabilidad de la GV en el que se distinguían diversos aspectos,²¹ que debían desarrollarse de forma sucesiva. La IGGV, como centro directivo de la contabilidad pública, tenía entre sus objetivos adaptar gradualmente el vigente Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana (PGCPGV) al Plan General de Contabilidad Pública del Estado.

No obstante, hubo que esperar hasta la Orden de 16 de julio de 2001, de la Conselleria de Economía y Hacienda, para que se aprobara el PGCPGV,²² que entraría en vigor el 1 de enero de 2002. De esta manera, culminaba la consolidación de un proceso de normalización contable que suponía la adaptación de las corporaciones, organismos y entidades incluidas en el sector público valenciano. Asimismo, se desarrollaron los nuevos códigos de clasificación económica de los presupuestos del sector Administración General y sus entidades autónomas, con similar estructura presupuestaria, para su homogenización con el sector estatal. La legislación estatal perseguía establecer unos principios rectores con el objetivo final de conseguir mayor estabilidad presupuestaria y la aplicación de mecanismos de coordinación presupuestarios entre la Hacienda estatal y las CC.AA.

Los principales objetivos, además de homogeneizar los criterios contables de las administraciones públicas, pretendían la armonización de los principios contables con las empresas privadas y su actualización permanente con los cambios en la normativa contable internacional.

Desde la versión de 1994 hasta la de 2010, las tendencias y experiencias nacionales e internacionales han exigido una mejora de la información del sector público y la aplicación de los principios de eficacia y eficiencia en los recursos públicos, lo que ha

21. Entre los aspectos susceptibles de desarrollo por el sistema de contabilidad integral de la CV citamos los siguientes: el desarrollo del subsistema de proyectos de gastos, el procedimiento de pagos que deban justificarse, el módulo de anticipos de caja fija, la contabilización automática de la nómina de personal al servicio de la Administración de la Generalitat, la regulación de gastos con financiación afectada, desarrollo de las normas contables de los ingresos gestionados por los servicios territoriales de la Conselleria de Economía y Hacienda, la actualización de la estructura presupuestaria y la adaptación del vigente PGCP de la Generalitat Valenciana.

22. Este Plan, con carácter de plan marco y al que se sujetarían los planes parciales, sectoriales o especiales, era de aplicación, con las adaptaciones necesarias, a la Administración de la Generalitat, sus entidades autónomas, sus fundaciones públicas y entidades con personalidad jurídica propia sujetas al régimen de contabilidad pública. La importancia de este acontecimiento suponía la consolidación de un sistema contable homólogo con el resto de administraciones públicas. La implantación del Plan fue acompañada de una aplicación económica para la contabilidad y otros aspectos de gestión denominada «Econòmic».

desembocado en una necesidad por obtener información complementaria a la financiera y presupuestaria.²³

El informe de fiscalización de la Sindicatura de Comptes valenciana de 2002 fue el primero que se elaboró con el nuevo plan contable e incluía un análisis pormenorizado de las magnitudes de la contabilidad pública y presupuestaria. Se aplicaron los principios contables a las entidades públicas, al objeto de reflejar lo más fiel posible la imagen patrimonial, la situación financiera, la ejecución presupuestaria y los resultados. Además, el Plan estableció unos requisitos²⁴ para la información de los estados contables periódicos, con el fin de coadyuvar eficazmente en la toma de decisiones de los destinatarios.

Las nuevas metodologías fiscalizadoras cobraron carta de naturaleza con la aplicación de los criterios fundamentales recogidos en los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público elaborado por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español. La idea principal era homogeneizar los criterios sobre la terminología a emplear, las normas técnicas de fiscalización, la estructura de los diferentes tipos de informe y las líneas generales de su presentación. La información contable debía reunir varias cualidades y, entre ellas, la capacidad para reflejar la situación económica y financiera de una entidad, de la forma más razonable y aproximada, esto es, que refleje una «imagen fiel».²⁵

Tras la investigación realizada, voy a resumir las principales contribuciones de la Sindicatura en esta etapa a la modernización del sector público valenciano y que son las siguientes:

- a) La demanda de indicadores con capacidad de cuantificar los objetivos en términos monetarios, en aras de la comparabilidad;

23. El Plan General de Contabilidad Pública de 2010, ha incorporado por primera vez en las cuentas anuales del sector público información de costes por actividades y unos indicadores presupuestarios, financieros y de gestión, que amplían los elementos de información para la mejora de la gestión pública.

24. Los requisitos del Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana son: la identificabilidad, la oportunidad, la claridad, la relevancia, la razonabilidad, la economicidad, la imparcialidad, la objetividad y la verificabilidad.

25. La «imagen fiel», es el objetivo básico de la información contable del sector público y para conseguirla se aplican una serie de principios contables que son: el principio de entidad contable, el principio de gestión continuada, el principio de uniformidad, el principio de importancia relativa, el principio de registro, el principio de prudencia, el principio de devengo, el principio de imputación de la transacción, el principio del precio de adquisición, el principio de correlación de ingresos y gastos, el principio de no compensación y el principio de desafectación.

- b) El reconocimiento de un déficit de metodologías y recursos para el desarrollo de la tarea auditora y la aspiración a ir más allá de verificar la razonabilidad de las magnitudes presupuestarias;
- c) El aumento de las auditorías operativas;²⁶
- d) El desarrollo de la contabilidad financiera y analítica,²⁷ como herramienta para obtener información sobre aspectos económicos, financiero y de asignación de costes;
- e) La mejora del sistema informático como generador de los estados unitarios en cuanto estructura, terminología y criterios de elaboración;
- f) La refundición sistemática de la dispersa normativa contable hasta que entró en vigor el PGCPGV, el 1 de enero de 2002, que afectaron a los procedimientos de contabilidad y de control interno;
- g) La homogeneización de la estructura presupuestaria de la contabilidad de la Generalitat Valenciana, para favorecer la comparabilidad y generar estadísticas fiables, veraces y transparentes;
- h) La utilización de un formato más adecuado para presentar el informe de la Deuda pública, con una mayor claridad de movimientos y operaciones de cada ejercicio y de las amortizaciones;
- i) El reconocimiento efectivo de todas las obligaciones económicas generadas y la cancelación de las cuentas de ingresos que no debían formar parte de la estructura recaudatoria de la Generalitat Valenciana;

26. En el informe de fiscalización de 1994 ya se establecieron determinadas evaluaciones de las auditorías operativas realizadas sobre algunos programas de gasto que se centraban en aspectos como: la suficiencia o insuficiencia de dotación de medios personales, los costes de personal y funcionamiento, la infrautilización o no de los recursos informáticos, la adecuación o no de los espacios de trabajo, de gestión, el archivo de documentación y la atención al ciudadano; la existencia o no de manuales de procedimientos administrativos escritos, si las actividades formativas contribuían o no la eficacia y eficiencia en la gestión diaria, si el tiempo de gestión era suficiente, si se transmitía o no una adecuada imagen institucional y si la descentralización de los servicios territoriales de la administración valenciana iba acompañada de la dotación de recursos adecuados.

27. La contabilidad tradicional, conocida como contabilidad administrativa, desarrollaba anotaciones registrales por el procedimiento de partida simple, muy alejada del sistema de partida doble que regía en el sector privado. La nueva contabilidad del PGCP supuso una visión distinta de la contabilidad pública, que incorporó la partida doble y una labor normalizadora.

- j) La explotación de los datos relacionada con la contratación²⁸ y las subvenciones,²⁹
- k) La elaboración un de inventario completo de bienes de la Hacienda Pública valenciana y su constante actualización.

La Sindicatura insistía en la necesidad de formular estados financieros consolidados, lo que representaba un importante desafío. A medida que el sector público valenciano se ampliaba y se descentralizaba, el ámbito subjetivo de la Cuentas Generales se fue haciendo más complejo. La mera agregación de las cuentas anuales individuales de las entidades integradas en un mismo grupo no satisfacía el objetivo de conseguir la «imagen fiel» de la situación patrimonial y económica de cada Administración Pública, ya

28. La Sindicatura de Comptes afirmaba la necesidad de definir determinados aspectos y procedimientos relacionados con la contratación. Por ejemplo, en el informe de fiscalización de 1996, examinó la existencia de expedientes de contratación, sin publicidad, que rebasaban los límites fijados, sin respetar el principio de concurrencia o bien que se declarase un procedimiento de urgencia cuando no lo era, o, en todo caso, que faltase documentación en los expedientes o serios retrasos en la tramitación de sus fases. Por tanto, entre las recomendaciones más relevantes sobre la contratación se subrayaron las siguientes: la justificación en el expediente de la conveniencia en términos de eficacia, eficiencia y economía del procedimiento y la forma elegida para adjudicar el contrato; la constatación de los criterios de adjudicación que garantizasen el respeto al principio de economía en la realización del gasto público, más esfuerzos y supervisión de los proyectos para que fuesen los más técnicos posibles. Con posterioridad, el Decreto 79/2000, de 30 de mayo del Gobierno Valenciano creó la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana (JSCAGV), como órgano consultivo y asesor, bajo cuya dirección se encontraba el registro oficial de contratos y el registro oficial de contratistas y empresas clasificadas. La Sindicatura de Comptes tiene acceso a la base de datos de este órgano para proceder a la fiscalización de los contratos.

29. Las subvenciones constituyen una de las áreas de más estrecha fiscalización por los órganos de control externo. Solo en el año 1996, las subvenciones constituyeron el 28% del total del presupuesto de la GV, con una cantidad absoluta de 290.770 millones de pesetas. Las observaciones de la Sindicatura pusieron de manifiesto: a) la falta de definición de la actividad objeto de la subvención, de los criterios objetivos aplicables y la naturaleza de los gastos subvencionables; b) la necesidad de establecer el procedimiento de concesión y de tramitación, tanto en el control como en el seguimiento de la subvención, c) la conveniencia de dictar normas encaminadas a la implantación de un sistema homogéneo de regulación de procedimientos aplicados a la gestión, ejecución y seguimiento de los expedientes; d) el refuerzo de los mecanismos de control y seguimiento relativos a la calidad de la justificación presentada por el beneficiario como a la verificación de que la subvención se ha destinado a la finalidad que señalaba la concesión; e) la necesidad de cuantificar los efectos esperados en la concesión de subvenciones, sus objetivos y evaluar la eficacia de las actividades subvencionadas.

que al no efectuar las correspondientes eliminaciones de operaciones recíprocas se originaba que las cifras de las cuentas agregadas estuvieran sobredimensionadas y no reflejasen la realidad económica y patrimonial del grupo de entidades públicas. Como lo que se pretendía era alcanzar la imagen fiel de la información financiera de las Entidades Públicas, resultaba necesario elaborar las Cuentas Generales en términos consolidados. El procedimiento de consolidación³⁰ debía consistir en la elaboración de una cuenta única consolidada en la que se integrarían las cuentas anuales individuales de todas las entidades que formaban parte del perímetro de consolidación.³¹

Esta consolidación permite obtener una visión global de los servicios prestados, con independencia de la forma de gestión utilizada o la forma jurídica de la entidad, lo que facilita la comparación interadministrativa.

Esta etapa del ciclo de vida de la institución fiscalizadora sentó las bases de la modernización de sus estructuras y rendimiento, incorporando herramientas procedentes de la Nueva Gestión Pública como el rediseño de procesos, el control de calidad, el benchmarking y medidas para la gestión del personal, con un protagonismo destacado de la modernización contable. De la teoría de la Gobernanza, dada la compleji-

30. La consolidación de cuentas en el sector público resulta un proceso muy complejo, tanto de forma práctica como conceptual, ya que no es posible extrapolar las normas de consolidación del sector privado al público, tanto por las especificidades de las entidades públicas como por las relaciones de dependencia que se dan entre ellas (Pérez Pérez, 2010). Las cuentas consolidadas responden al objetivo de presentar la situación económico-financiera y los resultados de un conjunto de sociedades jurídicamente independientes, que conforman una unión económica, como si se tratase de una sola empresa. La consolidación es una técnica, procedente de los EEUU, que ayuda a mejorar la información contable de las organizaciones públicas y trata de afrontar contablemente las carencias informativas de la desagregación de las cuentas públicas (Fernández Fernández y Pablos Rodríguez, 1999). Las principales dificultades con las que se topa el sector público a la hora de implantar la consolidación de cuentas son las siguientes: *a)* la existencia de muchas entidades que conforman el perímetro de consolidación; *b)* la escasez de medios técnicos y humanos para procesar la información a integrar en la Cuenta General; *c)* la heterogeneidad de las entidades que componen el sector público, que incluye diferentes regímenes contables: unas con contabilidad pública, otros con contabilidad empresarial y las fundaciones que se aplican el régimen contable de las entidades sin fines lucrativos; *d)* las dificultades derivadas de la obtención de información necesaria para la consolidación de cuentas.

31. El perímetro de consolidación se define como el conjunto de entidades que se incorporan a las cuentas consolidadas utilizando métodos de consolidación específicos, como consecuencia de mantener vínculos con la entidad dominante mediante los cuales ésta influye en los procesos de toma de decisión de tales entidades. La entidad dominante es aquella que ostenta o detenta el control sobre las entidades dependientes (Cóndor López, 2014).

dad multinivel, se consolidó la visión de gestionar los asuntos públicos en una estrecha red de cooperación con los diversos actores implicados. Y, si bien las nuevas tecnologías tuvieron un importantísimo papel, la revolución tecnológica eclosionaría en la etapa de madurez que será objeto del siguiente epígrafe.

3.3. La tercera etapa: la madurez 2004-2015

Avanzando en el modelo de las fases de ciclo de vida, llegamos a la etapa en la que organización alcanza su madurez y se produce una evolución inevitable por la experiencia y por el paso del tiempo. Generalmente, si la vida de la organización es dilatada la fase de madurez también suele serlo y sus problemas más comunes se relacionan con la existencia de reglas que pueden asfixiar a la organización y con la complejidad de su estructura.

Para las organizaciones públicas su reto consiste en generar valor público (Moore, 1998) y la estrategia de la organización fiscalizadora se fundamentaría sobre tres pilares estratégicos: i) mantener la legitimidad; ii) adoptar decisiones sustantivas y iii) construir capacidades operativas. Los cambios y las innovaciones experimentados por la SC fueron produciéndose como resultado de incrementos marginales.

Un objetivo clave para Sindicatura valenciana era mostrar su utilidad social y la creación de legitimidad, a través del cumplimiento de su mandato democrático elaborando informes oportunos, de calidad y realistas de la actividad financiera del sector público autonómico valenciano, en términos de legalidad, conformidad financiera, eficacia, eficiencia y economía.

A continuación, se desgranar algunos de los indicadores de madurez de la institución fiscalizadora valenciana que, desde mi punto de vista, resumen los hitos de esta importante y dilatada etapa del ciclo de vida y que son los siguientes:

- a) La Ley 11/2002, de Medidas Fiscales y de Gestión Administrativa y Financiera, modificó la Ley de la Sindicatura de Comptes incluyendo una importantísima competencia plena en materia de fiscalización externa y rendición de cuentas de las Entidades Locales. Así, tras asumir estas competencias, la Sindicatura las ejerció de forma efectiva y, siguiendo las programaciones anuales, se fiscalizaron aquellos municipios que no habían presentado la Cuenta General de varios ejercicios.
- b) Se produce una renovación del Consell de la Sindicatura de Comptes con los nombramientos de Rafael Vicente Queralt,³² síndico mayor, junto a la síndica

32. Rafael Vicente Queralt fue nombrado síndico mayor en diciembre de 2003, tras el fallecimiento de José Antonio Noguera Roig.

Marcela Miró Pérez³³ y al síndico Antonio Mira-Perceval.³⁴ De esta forma, se continuó con la pauta tácita, iniciada en la etapa fundacional, que combinaba la renovación con la necesaria estabilidad requerida por una institución técnica de relevancia estatutaria.

- c) Aunque la cronología de investigación abarca hasta el año 2015, no puedo dejar de referirme a la nueva renovación del Consell que se produjo en junio de 2016. El Decreto 5/2016, de 17 de junio, del president de la Generalitat, nombraba a Vicent Cucarella Tormo, síndic major acompañado de la síndica Marcela Miró Pérez y del síndico Antonio Mira-Perceval Pastor. Con el sexto consell se afianza, si cabe, aún más la etapa de madurez de la organización.
- d) La elaboración de planes estratégicos trienales de actuación constituyó una importante novedad de esta etapa. El Plan Trienal 2005-2007, fue el primero elaborado por la Sindicatura (le seguiría el Plan 2008-2010) y desarrollaba las líneas estratégicas de la institución. Los objetivos estratégicos del Plan 2005-2007 se sustentaron en: a) mantener y mejorar la confianza depositada en los estados financieros de las entidades públicas de la Comunidad Valenciana; b) apostar por la transparencia y la eficacia, maximizando la influencia de los informes para mejorar las prácticas de gestión de los entes públicos y manteniendo relaciones externas de alto nivel, y c) llegar a ser una entidad modelo, prestadora de un servicio profesional de primer orden, adaptada a la realidad, con un entorno de trabajo equilibrado y una metodología actualizada.
- e) La Sindicatura de Comptes elaboró su Manual de Fiscalización para compendiar todas las leyes y normas, —tanto generales como de auditoría—, que afectaban a su actividad como órgano de control externo. Las Normas Internacionales de Auditoría (NIA)³⁵ son normas elaboradas por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (*International Auditing and Assurance Board-IAASB*) de la Federación Internacional de Contadores (*International Federation of Accountant-IFAC*). La INTOSAI adoptó esta normativa profesional y generó dos tipos de normas: las Normas Internacionales de las Entidades Fis-

33. Marcela Miró, ex presidenta de les Corts, fue propuesta por el Partido Popular.

34. El candidato para el cargo de síndico era Antonio Moreno, portavoz adjunto del grupo socialista. Su repentino fallecimiento, el día antes de ser nombrado síndico, produjo que les Corts designara como nuevo candidato Antonio Mira-Perceval, a propuesta del PSPV-PSOE.

35. La aplicación de las NIA es obligatoria desde el 1 de enero de 2014, según la Resolución de 31 de enero de 2013 del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

calizadores Superiores (ISSAIs)³⁶ y las Directrices de la INTOSAI para la Buena Gobernanza (INTOSAI GOVs). La Comisión de Normas y Procedimientos del Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas adaptaron las normas ISSAI para su conversión en ISSAI-ES. Con fecha 23 de julio de 2014, la Sindicatura valenciana aprobó las ISSAI-ES y las incorporó a su Manual de Fiscalización. La necesidad de adaptarse a las circunstancias inciertas, globales y complejas del sector público, condujo a que la Conferencia de Presidentes de los OCEX, de 24 de marzo de 2015, encargase a la Comisión Técnica de los OCEX la elaboración de unas Guías Prácticas de Fiscalización de los OCEX (GPF-OCEX),³⁷ que adaptaban las NIA-ES e ISSAI-ES al contexto de los órganos autonómicos de control externo. Este proceso constituía un paso más en la concreción de las normas de auditoría internacionales

36. Según la INTOSAI, las normas ISSAIs forman una jerarquía de pronunciamientos oficiales con cuatro niveles: nivel 1, Principios fundamentales, que incluye la norma ISSAI 1, popular por corresponderse con la Declaración de Lima de 1977; nivel 2, que engloba los prerequisites para el funcionamiento de las Entidades de Fiscalización Superior (ISSAIs 10-99); nivel 3, se corresponde con los Principios Fundamentales de Auditoría (ISSAIs 100-999), que sustentan el verdadero núcleo duro de la auditoría del sector público y que proporcionan el marco de referencia internacional que define la práctica auditora pública en sus formas contemporáneas. La composición de este nivel se apoya en las conocidas ISSAI 100 Principios fundamentales de Auditoría del Sector Público, ISSAI 200 Principios fundamentales de auditoría financiera, ISSAI 300 Principios fundamentales de auditoría de desempeño y, finalmente, ISSAI 400 Principios fundamentales de auditoría de cumplimiento y nivel 4, Directrices de Auditoría (ISSAIs 1000-5999), que concretan los principios fundamentales de auditoría en unas directrices muy específicas, detalladas y operativas, con dos categorías: directrices generales y directrices sobre temas específicos. Las directrices para la Buena Gobernanza (INTOSAI GOVs) representan unas recomendaciones de la INTOSAI a los gobiernos y entidades responsables del manejo de los caudales públicos y actividades financiadas con recursos públicos, para difundir buenas prácticas, establecer sistemas efectivos de control interno, con normas adecuadas de contabilidad e informes del sector público.

Asimismo sirve como guía de evaluación a las IFS y reflejan experiencias compartidas.

37. GPF-OCEX 1240, Responsabilidades del auditor en la fiscalización con respecto al fraude; GPF-OCEX 1730, Preparación de informes de auditoría sobre los estados financieros; GPF-OCEX 1805, Preparación de informes de auditoría financiera. Consideraciones especiales... (NIA805); GPF-OCEX 1315, Identificación y valoración de los riesgos de incorrección material mediante el conocimiento de la entidad y su entorno; GPF-OCEX 1316, El conocimiento requerido del control interno de la entidad; GPF-OCEX 1317, Guía para la identificación y valoración de los Riesgos de Incorrección Material; GPF-OCEX 1330; Respuestas del auditor a los riesgos valorados y GPF-OCEX 4001, Las fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad y modelos de informes.

a la realidad autonómica a la que habría de fiscalizar. Las nuevas GPF-OCEx 1315/1317/1330 son normas fundamentales que sistematizan el enfoque de riesgos y adaptan la norma NIA-ES 315, de gran extensión y complejidad, a un formato más accesible que facilita su aplicabilidad a los auditores.

- f) La renovación tecnológica y la *e-Administración* se implementaron con un grado de penetración y cobertura sin precedentes. El auge de las nuevas tecnologías facilitó la integración de la auditoría fiscal y la auditoría informática como única alternativa viable para fiscalizar el sector público. De esta forma, los sistemas de información (SI) y la auditoría informática (AI) pasaron a convertirse en prioridades para la Sindicatura. A su vez, esta nueva situación planteaba nuevos retos para los riesgos de auditoría y de seguridad informática, por lo que se adoptó el enfoque ABAR (Auditoría Basada en el Análisis de Riesgos).³⁸ El auge de la *e-administración* trajo consigo la creación de la sede electrónica, la Base de Datos del Sector Público (BADESVAP), la Plataforma para la rendición telemática de las cuentas generales de las EE.LL, la intranet y el Portal de Transparencia. En este contexto de intensa informatización, la rendición de cuentas de los entes fiscalizados se comenzó a realizar íntegramente en formato digital y firmado electrónicamente. A partir de 2006, se inició la aplicación del nuevo sistema de rendición de cuentas de las Entidades Locales caracterizado por la implantación de un formato normalizado de la Cuenta General de las EE.LL. en soporte informático.
- g) La informatización abrió la posibilidad a la gestión masiva de los datos y a la realización de fiscalizaciones más completas e integrales. En esta etapa se produjo lo que Michael Power (1996) denomina «explosión de auditoría», para referirse al fenómeno intensivo y extensivo de las auditorías. Las auditorías operativas aumentaron y comenzaron a elaborarse auditorías de eficacia de los sistemas de información; auditorías operativas de indicadores de Administración electrónica y auditorías sobre los procesos de gestión y tramitación de la nómina.³⁹ Otro de los grandes asuntos, que ha planteado problemas a la fiscalización pública, fue la

38. La preocupación por el riesgo, si bien es una constante en la metodología auditoría, adquirió un papel significativo en concordancia con la normativa internacional y la implementación de sistemas de información. Los riesgos tienen tanto procedencia exógena como endógena: riesgos del entorno como los derivados de los contextos estatales (ISSAI 5240), riesgos de los partenariados públicos-privados y otras fórmulas introducidas por la NGP y los riesgos propios de auditoría porque siempre existe la posibilidad de error y se trata de reducirlo lo máximo posible en el área auditada.

39. Los procesos de gestión y de tramitación de la nómina constituyen actividades de alta relevancia en la Cuenta de la Administración de la Generalitat, ya que los gastos de personal representan el capítulo más importante del presupuesto de gastos.

privatización y desregulación de una parte del sector público. La prestación de servicios públicos se llevaba a cabo en muchas ocasiones descentralizando o privatizando actividades y las cuentas separadas de la entidad responsable de suministrar el servicio y de gestionar los recursos y prestar ese servicio no permitían evaluar adecuadamente la gestión de los responsables de la organización pública. Así, por ejemplo, las encomiendas de gestión⁴⁰ o la consolidación de las cuentas públicas constituyen asuntos de actualidad de la agenda política-administrativa.

- b) Respeto a la gestión de personal, se actualizó la relación de puestos de trabajo (RPT); aumentó la oferta de empleo público (OEP) y creció el volumen de acciones formativas especializadas destinadas a los empleados públicos. A su vez, se crearon estructuras organizativas como: a) el Gabinete Técnico; b) la Unidad de Auditoría de Sistemas de Información (UASI) y, c) la Comisión

40. La figura de la encomienda de gestión, contrato *in house* o *contrat maison*, conocida también como encargo a medios propios y servicios técnicos, es una relación de naturaleza instrumental, no contractual, en virtud de la cual una entidad del sector público –encomendante– encarga a otra entidad también del sector público –encomendataria– la realización de una determinada actividad o prestación, con sujeción a las instrucciones y tarifas fijadas unilateralmente por el ente encomendante, sin cesión de titularidad de la competencia, ni de los elementos sustantivos para su ejercicio. Es un instrumento jurídico de carácter interno, dependiente y subordinado que se utiliza cada vez más por las

Administraciones Públicas españolas y se establece en el TRLCSP, artículos 4.1 y 24.6. La razón de las encomiendas reside en la insuficiencia de medios materiales y humanos en las estructuras políticas-administrativas multinivel para la realización de las tareas que encargan a sus entes públicos dependientes y que, en teoría, deberían disponer de medios y conocimientos suficientes para su ejecución. Pero sucede que muchas empresas y entes públicos no disponen de los medios ni de las capacidades para ejecutar las labores y encargos por lo que han de contratar con terceros, y se limitan a gestionar y tramitar la licitación y adjudicación de los contratos y, en todo caso, a trabajos de coordinación de los servicios públicos prestados. Los precios de las encomiendas de gestión, comprenden tanto el coste directo de la mano de obra como los indirectos, los gastos por contrataciones externas y otros gastos imputables a la encomienda. Un informe de fiscalización conjunto entre el TCU y los OCEX señala las debilidades encontradas en el procedimiento para efectuar encargos derivadas de la escasa regulación de las encomiendas de gestión cuando tiene una enorme importancia esta forma de gestión en la Administración Pública. Los mayores problemas se centran en: a) la ausencia de tarifas oficiales para retribuir estos encargos cuyo precio se determina en cada caso; b) los encargos no definen correctamente las necesidades a cubrir y sus características técnicas y económicas; c) esta definición se realiza, en todo caso, por la entidad receptora cuya posición es subordinada; d) en la mayoría de supuestos no se aprueban los pliegos de condiciones y de prescripciones técnicas; y, e) el servicio jurídico no emite informe previamente a la aprobación de los encargos.

Técnica de Auditoría, encargada de la preparación y la adaptación de las normas de fiscalización de la Sindicatura. Una importante novedad fue la introducción del sistema de evaluación del desempeño que regula el sistema de carrera profesional horizontal.⁴¹

- i) La incorporación de novedosas metodologías de trabajo pretendía estandarizar el trabajo auditor, –tanto en el orden interno para mantener el más alto grado de homogeneidad posible en los distintos tipos de trabajos que se realizaban anualmente, como de orden externo para permanecer alineados con las «mejores prácticas» auditoras del entorno español y europeo–. La metodología de la Sindicatura renovó el utillaje conceptual, sistematizando a las entidades en tres niveles⁴² de control, según los objetivos y el alcance de las fiscalizaciones. Asimismo se implantó un sistema de control de calidad y de análisis de las áreas de riesgo de los informes de fiscalización, como la contratación y las subvenciones.
- j) Algunas novedades legislativas introdujeron renovados criterios y modificaciones en las directrices para la fiscalización como: a) la entrada en vigor de la ley 30/2007 de Contratos del Sector Público y, b) la transición contable al nuevo Plan General de Contabilidad.⁴³
- k) Por otro lado, las cuentas anuales de la Sindicatura de Comptes son auditadas por la firma *Price Waterhouse Coopers Autores S.L.* Esta organización auditora cumple, a juicio de la Sindicatura de Comptes, las tres normas sobre el principio de independencia establecidas en los «Principios y normas de auditoría del sector público», que son: imparcialidad, apariencia de imparcialidad y ausencia de incompatibilidad. Las cuentas anuales de la Sindicatura junto con el informe de fiscalización elaborado por *Price Waterhouse Coopers S.L.*, son remitidos a los Corts para su examen (Memoria de la SC, 2010:25).

41. Acuerdo del Consell de la Sindicatura de Comptes de 26 de noviembre de 2015 sobre la regulación del sistema de carrera profesional horizontal.

42. Los tres niveles de control señalados son los siguientes: 1) nivel de control general o fiscalización extensa, que se aplica a los entes más significativos de los que componen la Generalitat; 2) control sobre áreas significativas o fiscalizaciones focalizada en determinadas áreas y que se realiza sobre entidades de tamaño intermedio y, 3) control formal de rendición de cuentas que se realiza sobre el resto de entidades no incluidas en los niveles de control anteriores y que tienen el carácter de fiscalizaciones periódicas, bien a través de un control general, bien sobre las áreas significativas.

43. El Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, aprobaba el nuevo Plan General de Contabilidad, con entrada en vigor el 1 de enero de 2008.

- l) Desde el punto de vista institucional, se sucedieron varias iniciativas como la Declaración de Pamplona, un instrumento fundamental en la cooperación entre los OCEX autonómicos al que se sumó el TCU. Por otro lado, el Tribunal de Cuentas y los OCEX, a través de la Comisión de Coordinación⁴⁴ celebraron los encuentros planificados en pro de una actuación más eficiente y coordinada de todos los ICEX.
- m) Otro importante indicador de madurez es el aumento del número de informes de fiscalización, de auditorías operativas y de sistemas de información realizados por la Sindicatura para incentivar la rendición de cuentas de las entidades locales. En las siguientes tablas podemos constatar la evolución de las auditorías operativas, de los informes de fiscalización y de las delegaciones efectuadas por el TCU a la Sindicatura de Comptes, a lo largo de los últimos treinta años.

Tabla 1.5
Número de informes de fiscalización totales 1985-2015

Tipos de informes de fiscalización	Número de informes
Cuenta General de la Generalitat	36
Cuenta General de las Corporaciones Locales	35
Informes de Ayuntamientos	157
Otros (FCI, gastos electorales, etc.)	80

Fuente: Elaboración propia.

44. La Comisión de Coordinación de Comunidades Autónomas, junto a la de Entidades Locales y a la de Normas y Procedimientos de Fiscalización operan en el ámbito de colaboración entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX. Las reuniones tienen carácter semestral y dentro del marco de lealtad institucional están orientadas a la articulación de mecanismos de coordinación, de cooperación y colaboración de los ICEX (OCEX más el TCU). Los esfuerzos de los últimos años han procurado evitar duplicidades, impulsar la homogeneización de programas, procedimientos y herramientas de trabajo fiscalizadoras y potenciar los resultados del control.

En síntesis, la etapa de madurez culmina el diseño de procesos y metodologías fiscalizadoras gracias a la revolución tecnológica y al enfoque neoweberiano.⁴⁵ El desafío actual consiste en avanzar hacia auditorías integrales, que devienen en una valiosa herramienta para evaluar las políticas públicas de la Generalitat Valenciana, en términos de eficacia, eficiencia, economía, legalidad, transparencia, sostenibilidad, calidad de los servicios e integridad.

3.4. ¿Se puede evitar el declive de la organización?

Las organizaciones han de enfrentarse a tendencias encontradas y conocer su evolución contribuye a comprender mejor los esfuerzos y los cambios que experimentan en su seno. El declive se refiere a la incapacidad para hacer frente al entorno y a las demandas cambiantes de forma que, si no se remedia, la organización puede desaparecer. Por esta razón, todas las organizaciones desarrollan esfuerzos para su supervivencia pero la forma en que abordan el cambio constituye un elemento diferenciador puesto que buscando la innovación y el desarrollo, se puede generar inestabilidad, tensión y riesgo. Pero también puede ser que la organización desarrolle capacidades para enfrentar a esas situaciones.

Un argumento habitual que se suele utilizar para diferenciar entre las organizaciones públicas y privadas es la longevidad.

De hecho, se afirma que las organizaciones públicas tienen unos ciclos de vida más largos porque, entre varias razones, están protegidas de las vicisitudes del mercado (Bozeman, 1998: 67) y, por tanto, gozan de cierta inmortalidad (Kauffman, 1976). A partir de esta idea, Kauffman desarrolló una relación de factores que favorecían la larga vida de las agencias, enumerando los siguientes:

45. El enfoque Neoweberiano ha puesto de manifiesto que la modernización de las estructuras burocráticas ha sido posible sin un rechazo frontal a la tradición weberiana. Esta revisión de la tradición weberiana ha pretendido integrar la vertiente pública y la gerencial, para asegurar algunos de los elementos del núcleo duro weberiano como son: el fortalecimiento institucional, la salvaguarda del carácter legalista y la seguridad jurídica, el reconocimiento de las diferencias y singularidades de lo público, y la profesionalización del servicio público. El prefijo «neo» junto al término «weberiano», ha incorporado, por su parte, una orientación al ciudadano, el reconocimiento de la democracia representativa como elemento legitimador, la potenciación del valor público, el fomento eficiente de los recursos, la consideración de los resultados sobre los procedimientos y la búsqueda constante de legitimidad y de ética pública.

- a) La creación de las organizaciones públicas se ven favorecidas por su naturaleza estatutaria o legal. Cuando los legisladores han conseguido un consenso político para respaldar el proyecto de ley, no se plantean dar marcha atrás.
- b) Otro importante factor que asegura una vida longeva es la influencia que irradian una vez creadas y que sirven de plataformas para avanzar en las carreras políticas.
- c) Establecida la costumbre de la cooperación y participación, en una red de obligaciones recíprocas políticas, los pronósticos de longevidad son alentadores.
- d) Desde el punto de vista presupuestario, las organizaciones públicas se benefician de la realidad presupuestaria porque se podrá aumentar o disminuir las partidas presupuestarias pero no se eliminarán totalmente.
- e) Los empleados públicos participan en el juego político para preservar la organización: bien para asegurar los puestos de trabajo; bien porque los directivos vinculan su reputación profesional a la de la organización o bien por motivos simbólicos como la lealtad o el compromiso.
- f) Las sinergias y las simbiosis generadas entre las organizaciones y los intereses benefician a ambas partes.
- g) El corporativismo y el apoyo de los grupos profesionales que se identifican con el grupo o actividad profesional dominante de la agencia.

Ahora bien, los mismos factores coadyuvantes a la supuesta inmortalidad de las organizaciones públicas limitan la capacidad de responder adecuadamente a la incertidumbre y de adaptarse a los cambios. En la medida en que, las circunstancias en que nació la organización cambian, se requieren adaptaciones y una nueva legislación. Este panorama entraña situaciones de doble filo porque, si bien mantienen a la organización pública, su inmovilismo acelera su desaparición.

Por otro lado, el solapamiento, las duplicidades y la competencia entre las organizaciones públicas por arrebatarse funciones, por el presupuesto y, en general, por los recursos, las puede empujar a situaciones de riesgo.

Aplicando el análisis de Kauffman y la perspectiva neoinstitucional a la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana se pueden extraer algunos planteamientos que contribuyen a una mejor comprensión del binomio declive-cambio organizacional.

- a) La Sindicatura de Comptes es una institución de la Generalitat Valenciana, de relevancia estatutaria, con dependencia orgánica de su Asamblea Legislativa y autonomía funcional, regulada por la Ley 6/1985, de 11 de mayo. Por tanto, parece improbable su disolución, en el sentido que su existencia obedece por imperativo del EACV. Sin embargo, las medidas de ajuste y racionalización de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), sirvie-

ron de fundamento para que las Cortes de Castilla-La Mancha aprobaran la supresión de la Sindicatura castellano manchega,⁴⁶ la extinción de su personalidad jurídica y que fuera la sección territorial correspondiente del Tribunal de Cuentas quien se encargase de fiscalizar la Administración Autónoma. Por consiguiente, si bien es improbable su disolución no significa que sea imposible.

- b) El consenso político impera respecto a la Sindicatura de Comptes y su continuidad como órgano estatutario aparece garantizado en el EACV. La creación de los OCEX en las distintas CC.AA. ha tenido siempre el respaldo de mayorías reforzadas o por unanimidad. Por otro lado, conviene recordar que la sede de la Secretaría General de EURORAI está ubicada en la sede de la Sindicatura de Comptes valenciana y la responsabilidad de liderar esta organización internacional estabiliza su posición institucional.
- c) La misión estratégica de la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana es proporcionar a les Corts y a los órganos de representación local informes de fiscalización de la gestión económica-presupuestaria de la actividad financiera del sector público valenciano bajo los criterios de economía, eficacia, eficiencia, transparencia y estabilidad presupuestaria. Se puede colegir que esta misión ha sido cumplida con creces, como puede constatarse en los datos de este estudio.
- d) El EACV establece que la Sindicatura de Comptes se integra presupuestariamente en la Cuenta de la Administración de la Generalitat y cada institución tiene asignada una sección de dicha Cuenta. El Consell de la institució fiscalizadora elabora su proyecto de presupuesto y tiene la obligación de presentar a les Corts sus cuentas anuales y una memoria anual de sus actuaciones. Por consiguiente, esta autonomía presupuestaria constituye otro argumento que garantiza, por lo menos teóricamente, su continuidad.
- e) Si bien la Sindicatura de Comptes no ha visto amenazada su existencia, el contexto político-mediático ha focalizado el centro de atención en la labor fiscalizadora de la institución de control externo, ante los casos de mala praxis en la utilización de los recursos públicos. Tanto es así, que en la actualidad, existe un intenso debate en la sede parlamentaria valenciana sobre la conveniencia de que el órgano fiscalizador valenciano reclame al TCU la delegación de la competencia para abrir expedientes de responsabilidad contable ante actuaciones lesivas, no ajustadas a derechos, irregulares en la gestión contable y que se puedan iniciar los judiciales. Por otra parte, la Sindicatura ha reforzado los canales de comunicación externa para mejorar la difusión de los informes de fiscalización, en aras de la transparencia y el acceso de la información.

46. La Ley 1/2014, de 24 de abril.

- f) En cuanto a la competencia entre organizaciones públicas por acaparar funciones y recursos, algunas administraciones autonómicas pretenden crear agencias antifraude⁴⁷ y de lucha contra la corrupción. De entre las preocupaciones iniciales, refiere la supuesta interferencia o solapamiento entre órganos de control externo y agencias antifraude. La ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, ha creado la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, que queda adscrita a les Corts y se configura como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Las funciones de la agencia lo son sin perjuicio de las que ejerce la Sindicatura de Comptes, el Sindic de Greuges, el Consell de Transparència, Accès a la informació i Bon Govern, la Intervención General de la Generalitat, la Inspección General de Servicios, los órganos competentes en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses y los órganos de control, supervisión y protectorado de las entidades incluidas en el ámbito de actuación correspondiente, y que actúa en todo caso en colaboración con estas instituciones y órganos. No obstante, futuras investigaciones abordarán los nexos y sinergias entre ambas instituciones comisionadas de les Corts, una vez transcurrido un tiempo prudencial que permita establecer conclusiones y resultados con cierto valor interpretativo.
- g) En el contexto de la realidad descentralizada española parece pertinente acercar el control a la gestión, tanto en tiempo como en espacio, y que los ejecutivos autonómicos rindan cuentas de la ejecución del gasto público antes sus respectivas asambleas autonómicas, ya que son los que han aprobado los presupuestos. Todo ello sin perjuicio de que el TCU reciba los informes emitidos por los OCEX autonómicos con rigor, profundidad, inmediatez, cercanía periodicidad, para desempeñar su labor de informar a las Cortes Generales como órgano fiscalizador supremo del Estado.
- h) La auditoría de cuentas es una profesión regulada por el Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio, que aprobó el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas. Dicho texto legal, define al auditor como *la persona física autorizada para realizar auditorías de cuentas por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, figurando inscrita en el Registro Oficial de Auditores de*

47. La idea de la creación de agencias antifraude pone de manifiesto un debate político de más alcance y supone repensar en qué poder –legislativo o ejecutivo– ubicarlas. Algunas CC.AA. –como Galicia– han potenciado el papel de los OCEX y, por tanto, es una apuesta por reforzar el papel del poder legislativo, mientras que otras comunidades autónomas han optado por la creación de Agencias Antifraude en el poder ejecutivo. La adecuación de una u otra vía es, en última instancia, una decisión obviamente política.

Cuentas, o por las autoridades competentes de un Estado miembro de la Unión europea o de un tercer país. Su artículo 1 define que la actividad de auditoría de cuentas consiste en *la revisión y verificación de las cuentas anuales, así como de otros estados financieros o documentos contables, elaborados con arreglo al marco normativo de información financiera que resulte de aplicación, siempre que dicha actividad tenga por objeto la emisión de un informe sobre la fiabilidad de dichos documentos que pueda tener efectos frente a terceros.* Por tanto, dotar a la Sindicatura de capacidades de intervención ejecutiva implicaría la modificación del marco legal, lo cual llevaría a redefinir el alcance de la actividad de los auditores.

- i) La Sindicatura recibe el apoyo de grupos profesionales, instituciones, órganos de control externo, interventores, auditores y contables, tanto del sector público como privado. Estos apoyos se sustentan a través de organizaciones como la INTOSAI, la EUROSAL, la EURORAI, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Cuentas Europeo, el Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España, la Asociación Española de Auditores de Cuentas y Economistas (AESAs), el Instituto de Auditores Internos de España, la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), entre otros. En una red de gobernanza, el órgano fiscalizador se integra en la Asociación de Órganos de Control Externo (ASOCEX) y sustenta, con los demás órganos autonómicos de control externo la revista *Auditoría Pública*.⁴⁸
- j) La Sindicatura ha firmado diversos convenios con la Universitat de València, la Fundación Universitat Empresa (ADEIT), la Universidad Politécnica de Valencia, la Universidad de Alicante, la Universidad Jaume I, la Universidad Miguel Hernández, la Academia de la Lengua Valenciana, el Tribunal Constitucional, la Fundación Universitat Empresa Jaume, ISACA-CV, la Universidad Católica de Valencia, el Colegio de Economistas de Valencia y la Fundación FIASEP (Formación e Investigación en Auditoría para la transparencia en el sector público).

48. Revista cuatrimestral, liderada por los OCEX autonómicos, que en 1995 decidieron impulsar esta novedosa iniciativa editorial, para dar cabida a temas sobre gestión de fondos públicos, auditorías, contabilidad, la rendición de cuentas, la legalidad y, en general, sobre el control de la gestión pública desde un enfoque multidisciplinar. Esta revista fue impulsada como una publicación especializada en la materia. El proyecto editorial es accesible a todo tipo de colaboraciones relacionadas con la materia, desde un enfoque multidisciplinar. La publicación tiene una frecuencia cuatrimestral, de acceso abierto e indexada en Latindex, Rebiun, INRECS, e-revist@s y CSIC. Hasta la fecha lleva sesenta y seis números publicados. Se puede consultar en <<http://www.auditoriapublica.com/>>

- k) La convocatoria del Premio *Mestre Racional*⁴⁹ constituye uno de los eventos institucionales más importantes de la Sindicatura valenciana y que ha cumplido su décima edición. El certamen se ha institucionalizado como un reconocimiento a la labor de investigación relacionada con el control de la gestión pública pero, con el tiempo, ha incorporado un abanico amplio de materias sintoniando con la modernización del control de la gestión pública.
- l) Finalmente, es miembro de pleno derecho en las comisiones de Coordinación en el Ámbito Local del TCU-OCEX autonómicos; la Comisión prevista en la cláusula quinta del convenio de 29 de octubre de 2007, relativo a la Plataforma común de Rendición de Cuentas, la comisión de Coordinación de Comunidades Autónomas del TCU y los Órganos de Control Externo; las reuniones de los Presidentes de los OCEX con el presidente del TCU; la Comisión para la coordinación de procedimientos en materia de remisión de información de contratos públicos y la Comisión para la elaboración de normas de fiscalización de las instituciones de control externo españolas.

4.

LA IMAGEN CORPORATIVA Y LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES

Todas las organizaciones sean públicas o privadas tienen una identidad⁵⁰ y una imagen⁵¹ referidas al conjunto de rasgos que la diferencian, la cohesionan y le dan continuidad.

La identidad es un modo de significación compartida que se mantiene y se refuerza en las prácticas y relaciones cotidianas y que se refleja en las decisiones concretas como elemento constitutivo. La fuerza de una gran organización moderna se basa en múltiples aspectos. Uno de los más importantes en la sociedad audiovisual y tecnológica es el de disponer de una imagen fácilmente identificable.

El principal propósito de la imagen representativa de una organización consiste en que se posicione en el mapa mental del público o de la ciudadanía, sin desviaciones. Las imágenes se concretan en el discurso, en los mensajes, en las marcas, emblemas y

49. El 23 de enero de 1995, el Consell de la Sindicatura de Comptes acordó la creación y convocatoria del I Premio de Investigación *Mestre Racional*, bajo la dirección del síndico mayor Vicente Montesinos Julve. Publicado en el BOE, núm 34, de 9 febrero de 1995, páginas 4429 a 4430.

50. La identidad se refiere a la percepción que una organización tiene sobre sí misma.

51. La imagen es la percepción de la sociedad, público o ciudadanos sobre la organización, lo que incorpora el elemento interpretativo de lo que hace la organización.

símbolos, el que las organizaciones están dotadas de sus propios procesos de socialización, de normas y estructuras sociales

La imagen institucional puede ser analizada a través de cinco variables de la identidad:

- a) La denominación, que es el primer signo visible y necesario de la institución para referirse a ella. El nombre de la organización, de la marca o del producto es la condición de posibilidad para crear una identidad corporativa, para referir de su existencia. No solo la organización lo utiliza para autodesignarse sino también la ciudadanía y la sociedad.
- b) El logotipo, que visibiliza el nombre verbal. El papel de la imagen en este elemento es fundamental pues traduce la denominación a una imagen visual.
- c) La simbología gráfica y los iconos forman parte de la identidad, de modo que el impacto de la imagen tiene prevalencia en el impacto visual.
- d) La identidad cromática, como percepción de los colores corporativos, como un lenguaje cromático que identifica a la organización.
- e) Los contextos y la identidad cultural se refieren tanto a los escenarios como a los signos o elementos culturales que definen su estilo, su conducta institucional y cómo se presenta la organización ante la sociedad.

Estos cinco elementos aparecen reflejados en la imagen de la Sindicatura de Comptes. Las organizaciones públicas conscientes cada día más de la importancia de la representación mediática proyectan mensajes institucionales acompañados de su simbología al espacio público.

En el caso de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, su logotipo lleva la inscripción *Magister Rationalis* que como ya se ha mencionado se refiere a la institución de *Maestre Racional*, figura histórica de la Corona de Aragón, encargada de la fiscalización de las finanzas y del patrimonio monárquico.

Figura 1.1
Logotipo de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana



El artículo 64 del RRI de la Sindicatura de Comptes establece que en los informes, memorias y dictámenes definitivos se ha de utilizar el sello histórico del Oficio de Maestro Racional, con estas características:

- a) Forma de escudo apuntado y en la frente aumento por semicírculo
- b) Leyenda *Magister Rationalis*, escrita en mayúscula latina y dispuesta en cinco líneas horizontales ocupando todo el campo.
- c) El escudo aparece rodeado por tres gráficas, la central arrosariada. En la parte superior del campo, el escudo de Valencia coronado y con adornos exteriores, a ambos lados las letras M y A, primeras de la leyenda. Sigue el resto de la leyenda en otras cuatro líneas horizontales ocupando todo el campo.

La importancia del logotipo reside en el fortalecimiento que transmite a la propia imagen y que, además, logra integrar la tradición histórica del *Mestre Racional* y el escudo valenciano. El color granate predomina como el color institucional, junto al cromatismo del escudo.

Respecto a los eventos institucionales de la Sindicatura valenciana cabe destacar la convocatoria y entrega del Premio *Mestre Racional*.⁵² En el año 1995, el Consejo de la Sindicatura, presidido por Vicente Montesinos Julve, decidió convocar el I Premio de Investigación *Mestre Racional* para trabajos de investigación financiera o contable relacionados con el sector público y, de forma preferente, con una orientación hacia el control del mismo.⁵³

De carácter bienal, en las sucesivas ediciones ha ido adquiriendo cada vez más notoriedad, lo que ha fortalecido, si cabe, el prestigio con el que nació el certamen, institucionalizándose como un reconocimiento a la labor de investigación relacionada con la fiscalización. Con el tiempo, ha ido incorporando a su ámbito temático un abanico de materias, en sintonía con modernización del control de la gestión pública.

De esta forma, engloba materias como la financiación, la contabilidad, las metodologías de gestión de recursos humanos, la contratación, las auditorías en todas sus modalidades, las prestaciones de servicios, la gestión presupuestaria, la evaluación de las políticas públicas, las buenas prácticas, las nuevas tecnologías, el marco histórico de las instituciones de control externo y, en general, todos los temas relacionados con

52. El 23 de enero de 1995, el Consell de la Sindicatura de Comptes acordó la creación y convocatoria del I Premio de Investigación *Mestre Racional*, bajo la dirección del síndico mayor Vicente Montesinos Julve. Esta convocatoria se puede ver en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-3532

53. Publicado en el BOE, núm 34, de 9 febrero de 1995, páginas 4429 a 4430. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-3532

los órganos de control externo. El premio *Mestre Racional* está patrocinado por el Banco Sabadell y el premio consiste en una cantidad dineraria variable para los ganadores de las diferentes ediciones.⁵⁴

La institución fiscalizadora valenciana ha sido también galardonada con diferentes premios, entre ellos el premio a la Transparencia Informativa⁵⁵ y el galardón de máximo compromiso en «Auditoría de los Sistemas de Información» por la Organización Internacional de Gobierno de Tecnologías de la Información (ISACA).

Los *Encuentros Técnico* y los *Foros Tecnológicos* constituyen un *locus* de encuentro de los OCEX cuya primera edición en 2006 fue organizada por la Sindicatura de Comptes con un gran éxito de asistencia.

Desde aquella fecha, se han realizado varias ediciones con gran afluencia, no solo de profesionales del control externo, sino también del mundo académico, de las unidades de control interno y de las empresas.

Además, es miembro de pleno derecho en las comisiones creadas por el TCU y los OCEX como: la comisión de Coordinación en el Ámbito Local TCU-OCEX, la comisión prevista en la cláusula quinta del convenio de 29 de octubre de 2007, relativo a la Plataforma común de Rendición de Cuentas, la comisión de Coordinación de Comunidades Autónomas del TCU y los Órganos de Control Externo, las reuniones de los Presidentes de los OCEX con el presidente del TCU, la comisión para la coordinación de procedimientos en materia de remisión de información de contratos públicos y la comisión para la elaboración de normas de fiscalización de las instituciones de control externo españolas.

54. Desde el año 1996 y, según el fondo documental de la SC los ganadores del Premio «Mestre Racional» de las diferentes ediciones han sido los siguientes: Begoña Sesma Sánchez, Teresa García Valderrama, Andrés Navarro Galera, Santiago Fuentes Escribano y Elisa Gómez Menéndez, Iluminada Fuertes, Víctor Mantea Valdelande, Guadalupe Fernández Espinosa, José Antonio Aparisi Candela, Manuel Pons Rebollo, Antonio Minguillón Roy, Antonio-Martín Porras Gómez y Jordi Vila i Vila.

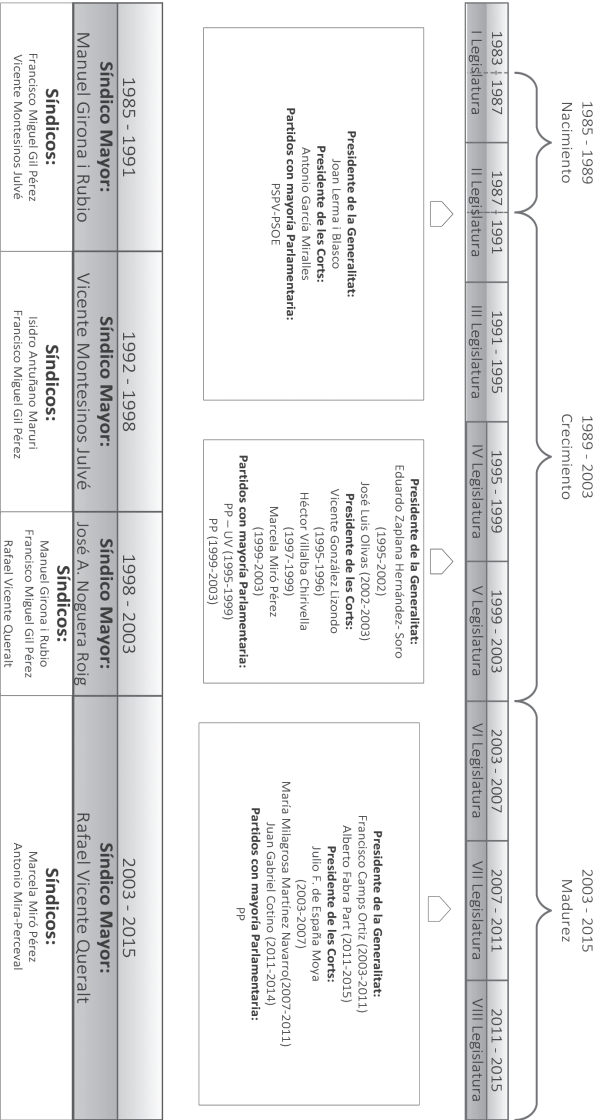
55. Edición 2008 de los premios anuales del semanario de información económica *El Boletín*.

En el portal de los órganos de control externo autonómicos⁵⁶ encontramos información actualizada de los informes de fiscalización de la Sindicatura de Comptes, así como en la Revista Auditoría Pública⁵⁷ de la que es impulsora junto a los demás OCEX autonómicos.

56. <<http://www.informesocex.es/>>

57. Revista cuatrimestral, liderada por los OCEX autonómicos, que en 1995 decidieron impulsar esta novedosa iniciativa editorial, para dar cabida a temas sobre gestión de fondos públicos, auditorías, contabilidad, la rendición de cuentas, la legalidad y, en general, sobre el control de la gestión pública desde un enfoque multidisciplinar. Esta revista fue impulsada como una publicación especializada en la materia. El proyecto editorial es accesible a todo tipo de colaboraciones relacionadas con la materia, desde un enfoque multidisciplinar. La publicación tiene una frecuencia cuatrimestral, de acceso abierto e indexada en Latindex, Rebiun, INRECS, e-revist@s y CSIC. Hasta la fecha lleva sesenta y seis números publicados. Se puede consultar en <<http://www.auditoriapublica.com/>>

Tabla 1.6 Resumen de las fases del ciclo vital con los principales actores políticos institucionales



Fuente: Elaboración propia.

2

LA ESTRUCTURA DE LA
SINDICATURA DE COMPTES



1.EL ACERCA DE LA ESTRUCTURA
DE LA ORGANIZACIÓN

El desarrollo de las funciones de la organización requiere métodos de coordinación y de división del trabajo, que afectan tanto a la estructura como al diseño de la organización. La estructura de la empresa viene reflejada en el organigrama, que muestra las relaciones jerárquicas, los canales de comunicación formales, los equipos de trabajo formales, las divisiones o departamentos.

Un referente en el estudio de las estructuras organizativas es Mintzberg (1998) que las define como el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo la coordinación de las mismas. Este autor desarrolla un análisis integral⁵⁸ de los elementos de la organización y establece los cinco mecanismos de control existentes que aseguran las formas fundamentales de coordinación organizativa y que son: *a)* adaptación mutua; *b)* supervisión directa; *c)* normalización de los procesos de trabajo; *d)* normalización de los resultados y *e)* normalización de las habilidades.

Estos cinco elementos mantienen la unidad de la organización. Sin embargo, a medida que ésta crece va pasando de mecanismos de coordinación sencillos, —como la adaptación mutua y la supervisión directa—, a la normalización para gestionar la complejidad derivada del incremento de su estructura. De esta forma, cuando aumento la plantilla de una organización, no solo implica un aumento de trabajadores sino también de los directivos que dirigen a los operarios e incluso a otros mandos intermedios.

Llegados a este punto, la organización necesita incorporar otro grupo profesional compuesto por analistas, ingenieros, planificadores con conocimientos de carácter abstracto y altamente codificado, basado en sistemas automatizados de procesamiento de la información y control, que son los que desarrollarán los procesos de normalización.

58. El análisis integral de Mintzberg en torno a la estructura organizativa engloba: los mecanismos de control, las partes fundamentales de la organización, los factores de contingencia, los parámetros de diseño y las configuraciones estructurales que resultan de la combinación de todos los elementos mencionados.

Una vez conocidos los mecanismos de control Mintzberg describe las cinco partes en las que se estructura la organización, que son: *a)* el ápice estratégico, *b)* el núcleo de operaciones, *c)* la línea media, *d)* la tecnoestructura y *e)* el *staff* de apoyo.

El ápice estratégico concierne a todas las personas con alguna responsabilidad de la organización; se encarga de que ésta cumpla con su misión y de que satisfaga los intereses de las personas que controlan o tienen algún poder sobre la misma.

Sus tres bloques de obligaciones son: la supervisión directa como garantía de que la organización funcione debidamente como una unidad integrada, las relaciones con el entorno y el desarrollo de la estrategia de la organización.

El *núcleo de operaciones* abarca a los miembros que realizan el trabajo básico directamente relacionado con la producción de productos y servicios.

Los operarios desempeñan cuatro funciones principales: aseguran los *inputs* para la elaboración del producto o servicio, transforman los *inputs* en *outputs*, distribuyen los *outputs* y proporcionan apoyo directo a las funciones de *input*, transformación y *output*. Esta parte de la organización es la receptora, mayormente, de las medidas normalizadoras porque es el centro de toda la organización y de la que depende su supervivencia.

La *línea media* es el nexo de unión entre el ápice estratégico y el núcleo de operaciones, y está compuesto de una cadena de directivos provistos de autoridad formal. Son los que ejercen una autoridad directa sobre los operarios constituyendo el mecanismo de coordinación denominada supervisión directa.

La *tecnoestructura* incluye a los analistas encargados de los procesos de normalización del trabajo ajeno, lo que implica una reducción de la supervisión directa. Además, ejerce un activo rol de apoyo al ápice estratégico, diseñan sistemas y estrategias para controlar los objetivos de las unidades fundamentales.

Finalmente, el *staff de apoyo* se refiere a las unidades especializadas cuya función consiste en proporcionar apoyo a la organización fuera del flujo de trabajo de las operaciones.⁵⁹

59. La estructura simple se caracteriza, según Mintzberg (1988:347) por la falta de elaboración; carece de tecnoestructura o es mínima, reducido staff de apoyo, división laxa del trabajo, diferenciación mínima entre unidades y una pequeña jerarquía directiva. La coordinación se obtiene por la supervisión directa y el poder está centralizado en el ápice estratégico. Sus principales factores de contingencia (esto es, la situación, estados o condiciones que nos indican por qué una organización diseña su estructura de un modo determinado) son: juventud, pequeño tamaño, poca sofisticación, entorno sencillo y dinámico, ambiciones de poder del ápice estratégico y escasa influencia de la moda.

Mintzberg desarrolla una serie de configuraciones estructurales que son: *a)* la estructura simple; *b)* la burocracia maquina; ⁶⁰ *c)* la burocracia profesional; ⁶¹ *d)* la forma divisional; ⁶² y, *e)* adhocracia. ⁶³

60. La burocracia maquina se caracteriza por la normalización de los procesos. Por ello, la tecnoestructura que aloja a los analistas encargados de la normalización es la parte central de la estructura. Las reglas y las normas impregnan toda la estructura, la comunicación formal se fomenta en todos los niveles y la toma de decisiones sigue la cadena formal. Otorga mucha importancia a la división del trabajo y a la diferenciación de las unidades. La autoridad formal se filtra en sentido descendente por una jerarquía claramente definida, manteniendo firme la unidad de mando y la distinción rígida entre línea y staff. El control es una obsesión para la burocracia maquina que prevalece en todos sus niveles. El ápice estratégico se preocupa por la puesta a punto de la maquinaria burocrática y mantener unida la estructura a pesar de los conflictos. Sus factores de contingencia se relacionan con la vejez, gran tamaño, regulación, sistema técnico no automatizado, entorno simple, control externo y escasa influencia por la moda (Mintzberg, 1988: 357).

61. La burocracia profesional tiene una estructura esencialmente burocrática y su coordinación se realiza por la normalización de habilidades y su correspondiente parámetro de diseño: la preparación y adoctrinamiento (el poder del experto). El trabajo es especializado en la dimensión horizontal pero ampliada en la vertical. Los profesionales utilizan sus habilidades —repertorio de programas normativos— que se aplican en situaciones determinadas, que están también normalizadas e incluso protocolizadas. El núcleo de operaciones constituye la parte central de la burocracia profesional, y el poder profesional deriva de que su trabajo es demasiado complejo para ser supervisado por directivos o normalizado por analistas, lo que le brinda autonomía. Los cambios van entrando lentamente con el cambio de profesionales, de lo que se aprende en el entorno profesional y de la voluntad de actualizar las habilidades adquiridas. Sus principales factores de contingencia son: el entorno complejo y estable, un sistema técnico no regulador y carente de sofisticación e influencia de la moda (Mintzberg, 1988: 393).

62. La forma divisional se refiere al acoplamiento de entidades semiautónomas en la estructura administrativa central. Pero estas entidades no son personas sino unidades de la línea media denominadas divisiones. Esta configuración suele utilizarse en el sector privado industrial. Su mecanismo principal de coordinación es la normalización de los outputs. Su descentralización es muy notable puesto que la sede central permite que las divisiones disfruten de autonomía en su toma de decisiones. Existe una clara división del trabajo entre la sede central y las divisiones; su comunicación es de naturaleza formal. Sus principales factores de contingencia son la presencia de mercados diversificados, tamaño grande, vejez, directivos medios ansiosos de poder e influencia de la moda (Mintzberg, 1988: 426).

63. La adhocracia es la configuración innovadora; si la estructura simple solo puede innovar de forma sencilla, y la burocracia maquina y profesional son estructuras de rendimiento diseñadas para perfeccionar programas normativos, esta novedosa configuración estructural es capaz de combinar expertos multidisciplinares para formar equipos

Como corolario lógico a esta sistematización de la estructura organizativa, la organización burocrática se corresponde con el modelo clásico weberiano mientras que la *adhocracia* se enfoca hacia el modelo postburocrático, orientado hacia la Gobernanza que considera a los ciudadanos activos en una administración catalizadora de procesos (Belmonte Martín, 2014b:392).

En la Administración Pública predomina el enfoque clásico inspirado en el modelo burocrático de Max Weber, que se presenta como una formulación, según la cual, en un momento determinado de la historia, cuando se alcanza un cierto desarrollo económico y social, las tareas de los poderes públicos son abundantes y complejas, es posible montar una organización que responda a una racionalidad organizada por leyes y reglamentos (Baena del Alcázar, 1990:425).

Weber profundiza en dos notas fundamentales de su modelo: en primer lugar, la jerarquía funcional y, en segundo lugar, la especialización de los funcionarios.

La primera se refiere a la potestad de mando e implica que la organización de las tareas de los superiores se corresponde con una ordenación de las funciones en virtud de la cual las de carácter más elevado son desempeñadas por los agentes situados en el vértice de la escala jerárquica. Esto supone que los situados en los escalafones inferiores o subordinados son inspeccionados por los superiores.

Respecto a la segunda nota, la especialización, describe una de las características más sobresalientes de la burocracia como es la posesión de conocimientos especializados y técnicos para desempeñar la función (Weber, 1993).

El modelo clásico burocrático, como modelo fragmentado y jerárquico, es el modelo seguido mayoritariamente en la Administración Pública, que se caracteriza por un elevado número de niveles verticales y una gran fragmentación horizontal.

La influencia de la NGP y sus herramientas postburocráticas han arraigado en nuestro modelo burocrático, lo que puede interpretarse como una consolidación del neowe-

de proyectos. Se caracteriza por la escasa formalización, elevada especialización horizontal, tendencia a agrupar especialistas en unidades funcionales conformando equipos de proyectos, se coordinan por adaptación mutua y una descentralización selectiva hacia y dentro de los mismos, que están situados en distintos puntos de la organización, constituyendo distintas combinaciones de directivos de línea y expertos de staff y de operaciones. Como configuración innovadora confiere poder a los expertos y no puede recurrir a la normalización de habilidades porque ello conduciría a la normalización y no a la innovación. La parte fundamental de la organización es el staff de apoyo para la *adhocracia* administrativa y el núcleo de operaciones para la *adhocracia* operativa. Sus factores de contingencia son la complejidad ambiental, la juventud, la sofisticación del sistema técnico y la influencia de la moda (Mintzberg, 1988 479).

berianismo. Esta expresión se refiere al modelo de modernización resultante de las estructuras burocráticas tras la incorporación de los principios de la NGP pero sin un rechazo frontal a la tradición weberiana. Por consiguiente, el enfoque neoweberiano, de carácter esencialmente europeo, se ha orientado a salvaguardar el carácter legalista de las instituciones, a fortalecer las estructura públicas, a reafirmar la idea de servicio público y a compatibilizar la seguridad jurídica, la especificidad de lo público, las demandas ciudadanas y el fomento de una gestión eficiente de los recursos colectivos.

El neoweberianismo se ha desarrollado con dos versiones diferenciadas, una enfocada a la apertura de la participación ciudadana y la búsqueda de legitimidad como seña de identidad de la modernización y la segunda versión, centrada en la profesionalización, en la flexibilidad presupuestaria, en la gestión operativa y en la modernización del derecho administrativo (Pollit, Van Thiel & Homburg, 2007).

La Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana, como organización pública, se adecua a los siguientes principios burocráticos: 1) especialización funcional, 2) la jerarquía; 3) delimitación competencial; 4) estructura competencial fundamentada en las normas en aras de la seguridad jurídica; 5) seguimiento procedimental riguroso, como garantía para los cuentadantes y la ciudadanía en general; 6) uso de documentos y comunicación por escrito; 7) formación técnica para acceder al puesto de trabajo y, 9) procedimientos establecidos de control y régimen disciplinario.

Estos principios burocráticos weberianos y su configuración estructural serán el objeto del siguiente epígrafe donde concretaré la actual estructura de la Sindicatura de Comptes atendiendo a su dimensión orgánica y funcional.

2.

LA CONFIGURACIÓN ESTRUCTURAL DE LA SINDICATURA DE COMPTES

La estructura organizativa de la Sindicatura de Comptes sigue la estructura piramidal de las organizaciones.

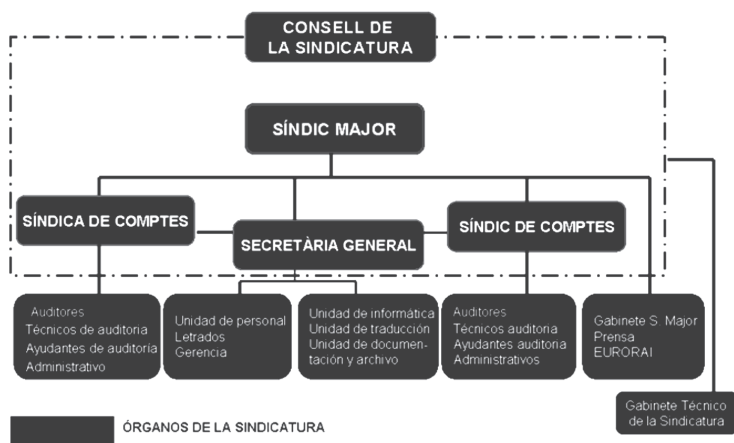
Como institución de autogobierno encuentra su fundamento en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía de la Generalitat Valenciana que establece que «la Sindicatura de Comptes es el órgano al que corresponde el control externo económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat, de los entes locales comprendidos en su territorio y del resto del sector público valenciano, así como de las cuentas que lo justifiquen. En cuanto al procedimiento del nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato, habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule».

La Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes establece que el control externo económico presupuestario de la actividad financiera del sector público valenciano corresponde a la Sindicatura y que ésta dependerá orgánicamente de las Cortes Valencianas, pero gozando de independencia funcional para el cumplimiento de sus fines, como recoge los principios de la Declaración de Lima de 1977 y la Declaración de México de 2007.

El artículo 15 de la Ley y el artículo 7 del RRI establecen que los órganos de la Sindicatura son: *a)* el síndico mayor; *b)* los síndicos; *c)* la secretaría general y *d)* los auditores.

En la figura 2.1 se visualiza el organigrama formal de la Sindicatura de Comptes.

Figura 2.1
Organigrama formal de la Sindicatura de Comptes



Fuente: Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana.

La estructura de la SC se corresponde fundamentalmente con la configuración estructural de burocracia profesional de Mintzberg pero participa de algunos rasgos de la burocracia maquinal.

El *núcleo de operaciones* se compone de profesionales con un alto nivel formativo y experto, y su coordinación se lleva a cabo a través de la normalización de habilidades y prestan servicios profesionales normativos.

El ápice estratégico estaría constituido por el Consell, formado por el Síndico mayor y los Síndicos y el Secretario General, con voz pero sin voto. El Consell de la Sindicatura, designados por las Cortes Valencianas, tiene carácter colegiado pero es al Síndico Mayor a quien le corresponde el liderazgo de la organización y la representación externa de la misma. El vértice de la organización ha de velar por el cumplimiento de la misión que tiene encomendada, a saber, los mandatos establecidos en la Ley 6/1985, de Sindicatura de Comptes y en su RRI.

Uno de los principales argumentos en defensa del carácter colegiado de la cúspide directiva reside en que el contraste de opiniones y observaciones enriquece los informes de fiscalización. De hecho, son más numerosos los OCEX dotados de carácter colegiado que los unipersonales, que en realidad, son la excepción en nuestro país.

El *staff de apoyo* está integrado por el Gabinete del Síndico Mayor, con la Jefa de Gabinete y su secretaria, la Gerencia, la unidad de Personal y Formación, la unidad de Informática, el equipo de traducción, biblioteca, archivo, documentación, que dependen de la Secretaría General y EURORAI. Esta parte básica de la estructura organizativa proporciona apoyo indirecto al núcleo de operaciones aunque funcionan independientemente de éste; toman recursos de la organización y elaboran una serie de servicios concretos de carácter transversal. Las unidades que conforman el staff de apoyo pueden ubicarse en distintos niveles jerárquicos, según quienes reciban sus servicios (Mintzberg, 1998:58).

La *tecnestructura* es la parte de la organización encargada de la normalización de las directrices, de las tareas y sistemas de trabajo. En ella encontramos analistas que estudian la adaptación, el cambio, el control, la estabilización y la normalización de las pautas de actividad en la organización. Como sugiere Mintzberg (1998:56) cuanto más confía la organización en la normalización, más confía en su tecnestructura y reduce la necesidad de supervisión directa.

Por otro lado, la tecnestructura funciona en toda la escala jerárquica: normalizando operaciones y procesos de trabajo, normalizando el trabajo intelectual y actuando con el ápice estratégico en la planificación estratégica.

En el caso de la Sindicatura de Comptes, la *tecnestructura* está configurada por el Director del Gabinete Técnico y la Comisión Técnica de Auditoría, encargados del desarrollo de metodologías y procedimientos de normalización de auditoría.

La *línea media*, en la burocracia profesional de Mintzberg, está poco desarrollada porque al ser escasa la necesidad de supervisión directa sobre los auditores, no se necesitan muchos directivos medios. Solo aquellas organizaciones muy grandes y cuyo mecanismo de coordinación sea la supervisión directa de las actividades requieren muchos directivos.

La importancia del *núcleo de operaciones*, en la burocracia profesional, es que constituye la parte central del modelo. Se caracteriza por estar integrado por personal altamente cualificado y clasificado, según diferentes niveles de acceso a la función pública basados en los requisitos académicos que se analizarán en otro capítulo.

La Ley 6/1985 define a los auditores como órganos de la Sindicatura de Comptes, que realizan funciones para verificar la gestión económica financiera del sector público valenciano. Las fiscalizaciones son realizadas por un equipo técnico compuesto por un auditor, —que es el director del equipo—, varios técnicos de auditoría y ayudantes, bajo la supervisión de un Síndico de Cuentas.

De hecho, la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas, recoge en su artículo 20 que «bajo la superior autoridad de los Síndicos, con arreglo a los principios de *especialización* y *división del trabajo*,⁶⁴ corresponde a los Auditores la dirección y ejercicio de las facultades que conducen a la verificación de la gestión económica del sector público valenciano y de sus cuentas».

En la figura 6.2 se ilustra la ordenación de los elementos de la estructura organizativa basándonos en Mintzberg.

Al contrario que otros OCEX que apuestan por una estructura divisional, especializada en algún tipo de entes,⁶⁵ la Sindicatura valenciana presenta un diseño menos complejo.

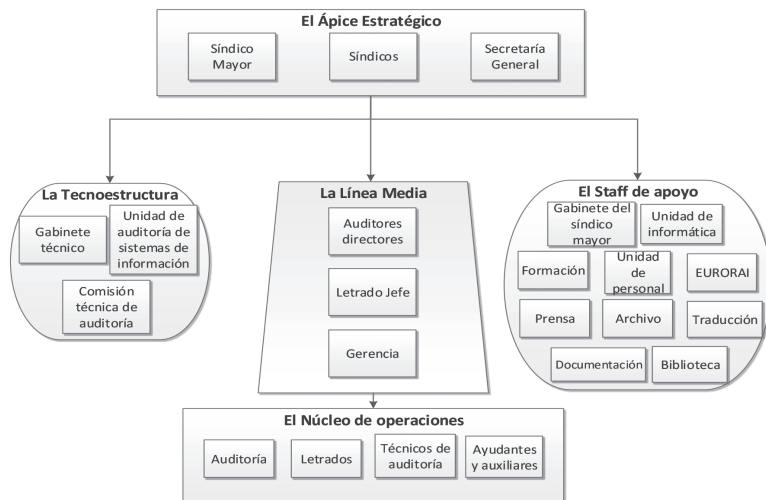
Los condicionantes del entorno y la irrupción de las nuevas tecnologías han planteado algunas reformas organizativas sustanciales como la creación de la Unidad de Auditoría de Sistemas de Información, pionera en España y un referente para el resto de los ICEX.

Como el propósito de este capítulo es conocer, con más nivel de concreción, los órganos de gobierno y el resto de unidades organizativas, se va a profundizar en sus elementos estructurales.

64. El artículo de la Ley de la Sindicatura de Comptes resulta muy esclarecedor al conceder importancia a los principios señalados por Max Weber y que se han mencionado como las características fundamentales de su modelo burocrático legal.

65. La Sindicatura de Comptes de Cataluña se estructura en siete departamentos sectoriales, dirigidos cada uno de ellos por un Síndico. Cada departamento tiene asignada la fiscalización de diferentes áreas temáticas objeto de control. Los Departamentos Sectoriales A-D se reparten los departamentos de la Generalitat; los Departamentos E y F se encargan del sector local y el Departamento G, cuyo titular es el Síndic Major, atiende la contabilidad electoral, fiscalizaciones especiales, partidos políticos, entre otros.

Figura 2.2
Las cinco partes básicas de la organización



Fuente: Elaboración propia basada en Mintzberg, 1998

3.

LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

3.1. El Consell de la Sindicatura de Comptes

Como se trata de una institución de naturaleza estatutaria, su regulación se establece en los artículos 17 y 18, de la Ley 6/1985 y en los artículos 12 a 18, del RRI. El Consejo o Consell es el órgano supremo de la Sindicatura, de carácter colegiado,⁶⁶ que está integrado por el Síndico Mayor, los Síndicos y el Secretario General.

66. El sistema unipersonal (como la Cámara de Comptos de Navarra y la extinta Sindicatura de Castilla La Mancha), es la excepción puesto que, el modelo colegiado, es el más extendido, dado el isomorfismo o mimetismo institucional entre los aparatos políticos administrativos autonómicos y la AGE. Para nuestro caso, la mayoría de OCEX optaron por el modelo colegiado del Tribunal de Cuentas, aunque con variaciones en sus plenarios: Baleares, Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla-León y Asturias cuentan con plenarios de tres Síndicos; Andalucía, Galicia y Canarias con cinco consejeros y con siete Madrid, País Vasco y Cataluña.

El liderazgo corresponde al Síndico Mayor, que preside el Consell o, en su caso, quien legalmente le sustituya. Sus acuerdos se adoptan por mayoría de votos de los miembros asistentes y, en caso de empate, lo decide el voto de calidad del Síndico Mayor. El Secretario General actúa con voz pero sin voto. Sus reuniones pueden ser ordinarias, con la periodicidad prevista en su programa de actuación anual, y extraordinarias y/o urgentes. La convocatoria del Consell corresponde al Síndico Mayor pero también podrán solicitarla por escrito, al menos, dos miembros del órgano. Las reuniones van acompañadas de una orden del día, fijada por el Síndico Mayor y la citación a las mismas corresponde al Secretario General.

Las votaciones revisten carácter ordinario pero, para casos concretos, también pueden ser nominales o secretas y la orientación del voto puede ser en sentido afirmativo, negativo, en blanco o abstencionista e, incluso, se admite el voto reservado.

La deliberación y colaboración forman parte del proceso de toma de decisiones del Consejo de la Sindicatura siendo el debate interno una importantísima función del ápice estratégico. En el ejercicio de la función fiscalizadora, y en su caso, de instrucción de procedimientos jurisdiccionales por delegación del Tribunal de Cuentas, sí que se podrán formular votos particulares que se incorporarán a los informes, memorias, dictámenes y demás documentos.

El voto particular se caracteriza por ser discrepante respecto al acuerdo o a la fundamentación y ha de reflejar la posición que se ha defendido en el proceso de la deliberación, es decir, el punto de vista del Síndico.⁶⁷ La publicidad del voto particular es el indicador que nos informa si la decisión o acuerdo ha sido unánime. De todas formas, la intención de formular el voto particular se ha de expresar cuando se adopte el acuerdo y debe constar en el acta de la sesión, que redactará el Secretario General.⁶⁸

El Consell ha de aprobar las disposiciones reglamentarias de la institución, el programa anual de actuación (PAA), el Plan estratégico trianual, el proyecto presump-

67. Un ejemplo de voto particular puede consultarse en el Acuerdo del Consell de la Sindicatura de Comptes, relativo al informe especial sobre la revisión de los expedientes G001/2008 y G002/2008 de ayudas a la Cooperación, formulado por el síndico D. Antonio Mira-Perceval.

68. El artículo 27 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPPAC, establece que en casa sesión del órgano colegiado se levantará acta por el Secretario, especificando número de asistentes, orden del día de la reunión, circunstancias del lugar y tiempo de la celebración, los puntos principales de las deliberaciones y el contenido de los acuerdos adoptados. En el acta figurarán el voto contrario al acuerdo adoptado, su abstención motivada así como el sentido favorable del voto. Los miembros que discrepen del acuerdo mayoritario pueden formular su voto particular e incorporarlo al texto aprobado.

tario, los informes de fiscalización, las memorias de actividades, los dictámenes elaborados, asesorar al Síndico Mayor y nombrar al Secretario General.

El artículo 17 de la Ley 6/1985 y el artículo 12 del RRI, establecen las funciones del órgano colegiado que son:

- a) Aprobar las disposiciones reglamentarias necesarias para cumplir los fines encomendados por la Ley y el RRI.
- b) Aprobar el proyecto de Presupuesto de la Sindicatura, que previamente elabora la Secretaría General. La Sindicatura, que orgánicamente depende del parlamento autonómico, tiene la obligación de presentar a les Corts sus cuentas anuales y una memoria anual de sus actuaciones.
- c) La selección del personal al servicio de la Sindicatura, conforme a lo dispuesto en el Título VI del RRI.
- d) Aprobar el Programa Anual de Actuación (PAA) con las previsiones de las actuaciones fiscalizadoras y los criterios que han de observar tanto los Síndicos como el resto de personal a su servicio. Una vez que el Consell de la Sindicatura apruebe el PAA para un año determinado, se remite a Les Corts, al President de la Generalitat y al Tribunal de Cuentas.
- e) Emitir informe anual sobre la gestión económica del sector público valenciano y sus cuentas, e incluso de las propias Cortes Valencianas y, en su caso, en este sentido extenderá su actuación al ámbito de las Entidades Locales, que conforman el territorio de la Comunidad Autónoma en los términos previstos en el artículo 2.º de la Ley de la Sindicatura de Comptes.
- f) Aprobar los informes, las memorias, los dictámenes y otros documentos elaborados por los restantes órganos de la Sindicatura. La elaboración de la Memoria de Actividades Anual es un mandato establecido en el art. 12 de la Ley de la Sindicatura, que ha de ser aprobada por su Consejo. En dicha Memoria Anual se informa a Les Corts, tanto de las actividades referentes al control externo de la gestión económica financiera del sector público valenciano como de aspectos relacionados con su organización y funcionamiento interno.
- g) Asesorar al Síndico Mayor en los asuntos que sean de su exclusiva competencia.
- h) Nombrar al Secretario General.
- i) La destitución o separación del servicio de los funcionarios propios, como consecuencia de la incoación de expedientes disciplinarios.
- j) Aprobar la memoria anual de las actuaciones de la Sindicatura de Comptes.
- k) Resolver los recursos de alzada que puedan interponerse contra los acuerdos de otros órganos de la Sindicatura.

- l) Aprobar la plantilla orgánica de la Sindicatura y sus modificaciones.
- m) Autorizar, con carácter excepcional, que se informe públicamente sobre materias conceptuadas como reservadas.
- n) Aprobar el acta de sus sesiones.
- o) Cuantas le encomiende la Ley y su Reglamento.
- p) Corresponde al Consejo ejercer las competencias, en materia de contratación de bienes, obras, servicios y suministros necesarios para el normal funcionamiento y desarrollo de las funciones propias de la Sindicatura, que excedan a las facultades en esta materia concedidas al Síndico Mayor.

Desde el año 1985, fecha de la creación de la Sindicatura, han existido seis Consejos como se visualiza en la tabla 2.1.

Tabla 2.1
Consejos de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana
1985-2016

CONSEJOS	SÍNDICO MAYOR	SÍNDICOS	SECRETARIO GENERAL
PRIMER CONSEJO Junio 1985 – Marzo 1992	MANUEL GIRONA I RUBIO (hasta mayo 1991)	VICENTE MONTESINOS JULVE (Síndico Mayor desde mayo de 1991 a marzo de 1992) FRANCISCO MIGUEL GIL PEREZ	ENRIQUE MONLLEÓ GERARDO
SEGUNDO CONSEJO Marzo 1992-Mayo 1998	VICENTE MONTESINOS JULVE	FRANCISCO MIGUEL GIL PEREZ ISIDRO ANTUÑANO MARURI	ENRIQUE MONLLEÓ GERARDO
TERCER CONSEJO Mayo 1998-Mayo 2004	JOSE ANTONIO NOGUERA ROIG (mayo 1998 – diciembre 2003)	MANUEL GIRONA I RUBIO FRANCISCO MIGUEL GIL PEREZ (mayo 1998- junio 2000) RAFAEL VICENTE QUERALT *(junio 2000 y síndico mayor desde Diciembre 2003)	ENRIQUE MONLLEÓ GERARDO
CUARTO CONSEJO Mayo 2004-Mayo 2010	RAFAEL VICENTE QUERALT	MARCELA MIRÓ PÉREZ ANTONIO MIRA-PERCERVAL PASTOR	ENRIQUE MONLLEÓ GERARDO M^a FERNANDA SAIZ GALLEGÓ M^a FERNANDA SAIZ GALLEGÓ
QUINTO CONSEJO Mayo 2010-junio 2016	RAFAEL VICENTE QUERALT	MARCELA MIRÓ PÉREZ ANTONIO MIRA-PERCERVAL PASTOR	ROBERT CORTELL GINER
SEXTO CONSEJO Junio 2016-actualidad	VICENT CUCARELLA TORMO	MARCELA MIRÓ PÉREZ ANTONIO MIRA-PERCERVAL PASTOR	ROBERT CORTELL GINER

Fuente: Elaboración propia.

3.2. El síndico mayor y los síndicos

Los Síndicos de Comptes de la Comunitat Valenciana son tres, elegidos por un período de seis años por les Corts mediante votación mayoritaria de las tres quintas parte de sus miembros, de entre los que reúnan ciertas condiciones como: ser personas de reconocida competencia profesional e integridad para el buen desempeño de las funciones propias de la Sindicatura, que estén en posesión de alguno de los títulos de Licenciado en Derecho, Ciencias Económicas o Empresariales o Profesor Mercantil o pertenezcan a Cuerpos de la Administración Pública para cuyo ingreso se exija titulación académica superior y cuenten con más de diez años de ejercicio profesional.

Estos requisitos de elegibilidad suponen un intento de lograr un mínimo de aptitudes, de idoneidad de los candidatos hacia el cargo que van a desempeñar, más si cabe pues los conocimientos de las tareas requiere grandes dosis de tecnicismo lo que hace recomendable la mayor objetivación posible (Vera Santos, 2001:75).

El liderazgo efectivo de la institución recae en la figura del Síndico Mayor, como suprema representación de la Sindicatura de Comptes, ante cualquier instancia y por las funciones y atribuciones que tiene asignadas.

A él le corresponde liderar la Sindicatura, tanto interna como externamente, y establecer un marco de colaboración de Gobernanza. Los síndicos mayores, que han ocupado este cargo desde la creación de la Sindicatura han sido Manuel Girona i Rubio, Vicente Montesinos Julve, José Antonio Noguera Roig, Rafael Vicente Queralt⁶⁹ y desde junio de 2016, Vicent Cucarella Tormo.⁷⁰

El Síndico Mayor es nombrado por un período de tres años por el Presidente de la Generalitat, de entre los Síndicos elegidos por les Corts, para un sexenio con posibilidad de reelección. La duración del mandato no se corresponde con el período de una legislatura, lo que le salvaguarda de las dinámicas propias de los ciclos electorales y redunda en beneficio de la independencia del OCEX valenciano. Las funciones básicas del Síndico Mayor y de los Síndicos vienen contempladas tanto, en la Ley de la Sindicatura (artículos 16 y 19) como en el RRI (artículos 9 y 22), respectivamente, y son las siguientes:

- a) Representar a la Sindicatura de Cuentas ante cualquier instancia.
- b) Convocar y presidir los órganos colegiados de la Sindicatura, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, decidiendo con voto de calidad los empates que puedan producirse en sus resoluciones.

69. En junio de 2016 se produjo el nombramiento del síndic major de Comptes
Vicent Cucarella Tormo.

70. Sindic major por Decreto 5/2016, de 17 de junio, del president de la Generalitat.

- c) Asignar a los Síndicos las tareas a desarrollar en su ámbito de competencia, de acuerdo con los programas de actuación aprobados anualmente.
- d) Ostentar la superior Jefatura de todo el personal al servicio de la Sindicatura de Cuentas, exigiendo el exacto y diligente cumplimiento de los servicios.
- e) La corrección de los funcionarios propios, a los que corresponda sancionar como consecuencia de la incoación de expedientes disciplinarios, exceptuando la destitución o separación del servicio, que será de la competencia del Consejo.
- f) Ordenar el gasto, de acuerdo con el presupuesto aprobado y los pagos correspondientes y autorizar los documentos que formalicen los ingresos.
- g) Autorizar con su firma cuantos informes, memorias, dictámenes o cualesquiera otros documentos sean remitidos tanto a las Cortes Valencianas como al Consell o a las Entidades Locales, así lo sean en cumplimiento del ordenamiento jurídico o por propia iniciativa.
- h) Informar oralmente a las Cortes Valencianas, en aclaración o ampliación, sobre la documentación remitida a las mismas, bien por propia iniciativa o a requerimiento de aquéllas. Esta Comparecencia del Síndico Mayor podrá llevarla a cabo asistido por el Síndico que designe al efecto.
- i) Decidir los asuntos no atribuidos expresamente a la competencia de otros órganos de la Sindicatura.
- j) Los propios del Consejo, en caso de urgencia que no admita la convocatoria del mismo, al que se dará cuenta de lo resuelto para su ratificación si así procede.

Además, el artículo 9 del RRI concreta las tareas que corresponden al Síndico Mayor, respecto a la Ley y que son: la fijación de Orden del Día de las Sesiones del Consejo; la autorización de la contratación de bienes, servicios, suministros y otras prestaciones necesarias para el funcionamiento de la Sindicatura⁷¹ y velar por la correcta ejecución de los acuerdos del Consell.

La designación de los síndicos es uno de los acontecimientos más importantes de la institución fiscalizadora. El nombramiento de los síndicos por los grupos parlamentarios suele reproducir la correlación de fuerzas políticas en les Corts. También se acepta la reelección de los miembros porque, tratándose de un órgano de naturaleza técnica, comisionado del parlamento valenciano, resulta muy conveniente cierta continuidad de alguno de sus miembros. En cada sexenio se ha renovado la composición de los diferentes Consejos pero, al mismo tiempo, se ha mantenido

71. [...] con el límite del 50% del presupuesto anual o del 50% del límite general aplicable a la contratación directa con arreglo al procedimiento legalmente establecido.

cierta continuidad a través de la permanencia de algunos síndicos, lo que ha garantizado la estabilidad funcional de la institución.

A lo largo de estas tres décadas, ocho síndicos han ocupado el Consejo de la Sindicatura: tres de ellos han sido también síndicos mayores y la excepción es José Antonio Noguera Roig que fue nombrado directamente síndico mayor en 1998 y acompañado en la terna de Manuel Girona i Rubio y Francisco Miguel Gil Pérez, lo que aseguraba la estabilidad institucional. Desde junio de 2016, se añade el nuevo síndico mayor Vicent Cucarella Tormo.

La pérdida de la condición de Síndico se produce por muerte, incapacidad o expiración del mandato, renuncia aceptada de Les Corts, incompatibilidad sobrevenida o incumplimiento de sus deberes, apreciado debidamente por las Cortes Valencianas. Estas concretas causas de remoción aseguran la inamovilidad de los Síndicos en aras de su independencia personal, colectiva y funcional.

Las causas de incompatibilidad e inelegibilidad⁷² de los Síndicos⁷³ se plantean expresamente como garantía de su independencia y como dispositivos preventivos para no comprometer las decisiones adoptadas.

En todo caso, la competencia para acordar la separación del cargo derivada de la responsabilidad disciplinaria corresponde a les Corts, previo expediente tramitado por el Consell de la Sindicatura instruido por el Síndico Mayor y, en su caso, por el de más antigüedad o en su defecto el de más edad.

Los principios de imparcialidad y dignidad deben presidir todas las actuaciones de los Síndicos, con eficacia, y no podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones (art. 21 RRI).

72. No pueden ser designados como Síndicos quienes, durante el año anterior a la fecha del nombramiento, hubiesen desempeñado funciones de gestión de los ingresos o los gastos del sector público valenciano, así como aquellos que se hubiesen sido beneficiarios de subvenciones, avales o exenciones fiscales, directa y personales, concedidas por el citado sector. Además, el cargo de Síndico es incompatible con cualquier otra actividad, pública o privada, que no sea la administración de su propio patrimonio. Tampoco se puede compatibilizar funciones directivas o ejecutivas en partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales o colegios profesionales.

73. Artículo 26 de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes, y artículos 28 al 35 (con el régimen disciplinario) del RRI de la SC. Las causas de abstención y recusación según art. 28 RRI son: *a)* Tener un interés personal en el asunto, en la empresa o ente interesado, o mantener cuestión litigiosa pendiente o relación de servicio con el interesado. *b)* El parentesco de consanguinidad hasta cuarto grado o de afinidad hasta el segundo grado con cuentandantes o administradores de los entes indicados. *c)* La amistad íntima y enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas.

El síndic major debe comunicar al President de la Generalitat con dos meses de antelación, la formalización del período para el que fue nombrado como Síndico Mayor⁷⁴ y, cuando proceda, ha de informar de la vacante de algún Síndico. Esta comunicación de vacante ha de realizarse con dos meses de antelación a la finalización del período para el que fueron nombrados los Síndicos.

Respecto a las funciones atribuidas a los síndicos son las siguientes:

- a) Dirigir el control externo de la gestión económica del sector público valenciano, extendiendo su actuación al ámbito de las Entidades Locales que conforman el territorio de la Comunidad Autónoma en los términos previstos en el artículo 2 de la Ley de la SC y el examen, comprobación y censura de sus cuentas.
- b) Dirigir la función jurisdiccional que, en su caso, pueda desarrollar la Sindicatura de Comptes.
- c) Elevar al Síndico Mayor los resultados de la ejecución de las funciones propia de su cargo, así como cuantas propuestas y sugerencias consideren idóneas para un mejor desenvolvimiento de las tareas encomendadas.
- d) Cuantas le fuesen encomendadas por el Síndico Mayor o por el Consejo de la Sindicatura.

Además de ostentar competencias plenas, como órganos de investigación y control, los síndicos también pueden actuar como jefes inmediatos de los servicios que puedan constituirse y les corresponden funciones relacionadas con la organización y dirección de las competencias encomendadas. Por otro lado, deben vigilar el cumplimiento del programa de actuación anual respecto a las funciones que tengan asignadas por el síndico mayor.

Los síndicos mediante su firma pueden autorizar los diferentes informes, memorias, dictámenes o cualesquiera otros documentos les corresponda despachar y han de

74. Con fecha 8 de marzo de 2016, el Síndic Major D. Rafael Vicente Queralt comunicó al President de les Corts, la finalización del período para el que fueron nombrados los actuales síndics. Los síndics de comptes, Sres. Rafael Vicente Queralt, Marcela Miró Pérez y Antonio Mira-Perceval Pastor, fueron elegidos por el Pleno de Les Corts en sesión celebrada el día 19 de mayo de 2010.

El artículo 9.n) del RRI señala que el síndic major tendrá que comunicar, con dos meses de antelación, al President de les Corts, la finalización del periodo para el que fueron nombrados los síndics. Con el cumplimiento de este trámite se inicia el proceso para la elección de los nuevos síndicos de comptes. Fruto de la renovación del Consell en junio de 2016 tomaron como posesión los síndicos Vicent Cucarella Tormo, Marcela Miró Pérez y Antonio Mira-Perceval. El Decreto 5/2016, de 17 de junio, del president de la Generalitat, nombró a Vicent Cucarella Tormo síndic major de comptes.

ejercer las atribuciones que tengan encomendadas y los acuerdos de los órganos con poder decisorio de la propia Sindicatura (art. 19 de la LSC).

En la actualidad, los síndicos son Antonio Mira-Perceval Pastor y Marcela Bravo Pérez. Hasta junio de 2016, el primero se encargaba de la sección de los entes locales y universidades y la síndica del sector público autonómico.

3.3. La secretaría general

Este órgano forma parte del Consell de la Sindicatura de Comptes y es nombrado y separado libremente por él. Con dependencia orgánica del síndico mayor, constituye un pilar básico del funcionamiento de la institución fiscalizadora y se encarga de organizar y coordinar los servicios jurídicos, la gestión administrativa, económica y presupuestaria y es depositario de la documentación, que estará a disposición de los Síndicos para su examen y consulta.⁷⁵

El artículo 43 del RRI establece que el secretario general⁷⁶ ha de desarrollar su actividad con dedicación exclusiva, siendo su cargo incompatible con cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos o no, a excepción de la administración del patrimonio personal o familiar y de la docencia o investigación jurídica así como la producción y creación literaria, artística, científica y técnica y las publicaciones derivadas de aquéllas.

En los casos de ausencia temporal, licencia o enfermedad del secretario general es sustituido por el letrado de mayor antigüedad y, en su defecto, el de mayor edad.

Según el artículo 21 de la LSC son funciones propias de la Secretaría General, la organización y dirección de los servicios generales y el asesoramiento general en materias de contenido jurídico o técnico que se considere oportuno para el mejor cumplimiento de las competencias propias de la SC.

75. No se puede retirar la documentación original salvo autorización expresa del síndico mayor y mediante justificación de la entrega. Por otro lado, el secretario general no puede expedir certificaciones, ni librar copias sin autorización del síndico mayor.

76. D. Enrique Monlleó Gerardo fue el primer secretario general y, por tanto, miembro fundacional de la Sindicatura hasta su jubilación voluntaria el 1 de enero de 2008 y ostenta la condición de secretario general Honorífico. Fue sustituido por D.^a María Fernanda Saiz Gallego, que estuvo al frente de la Secretaría General hasta diciembre de 2012, fecha en que cesó por haber sido nombrada Directora General de Régimen Económico de la Conselleria de Sanitat de la Generalitat, según acuerdo del Consell de la Sindicatura de 20 de diciembre de 2012. Desde entonces, D. Robert Cortell Giné detenta el cargo de secretario general.

Las funciones específicas del secretario general son:

- a) Prestar asesoramiento jurídico al Consell y redactar sus acuerdos y actas.
- b) Ejercer directamente, por delegación del síndico mayor, la jefatura superior de todo el personal de la Sindicatura de Comptes.
- c) Dirigir el archivo de documentos.
- d) Asistir con voz pero sin voto a las sesiones del Consell.
- e) Elaborar el anteproyecto del presupuesto de la Sindicatura de Comptes.
- f) Llevar los Registros Generales de entrada y salida.
- g) Citar a los miembros del Consell a las reuniones convocadas.
- h) Redactar la orden del día de acuerdo a las instrucciones del síndico mayor.
- i) Expedir las certificaciones de actos, acuerdos y documentos por él custodiados, con el visto bueno del síndico mayor.
- j) Instruir los expedientes por faltas cometidas por el personal de la Sindicatura y elevar al síndico mayor la correspondiente propuesta.
- k) Velar por que todos los que actúen en representación lo acrediten debidamente.
- l) Velar por la gestión económica-presupuestaria de la Sindicatura y su contabilidad.
- m) Todas aquéllas que le correspondan en virtud de las presentes normas y las que pueda asignar el Consell y el síndico mayor.

La Secretaría General es el órgano que nuclea competencias fundamentales para que la Sindicatura pueda ejercer las funciones que legalmente tiene atribuidas. Sintéticamente, y partir de su regulación normativa, extraemos algunas de las fundamentales como son el asesoramiento al Consell de la SC, la emisión de informes jurídicos, la defensa de la Sindicatura ante cualquier jurisdicción, el ámbito de la contratación, la gestión de personal, archivo, documentación y biblioteca, el registro y demás servicios de carácter auxiliar, la elaboración del proyecto de presupuesto, la gestión presupuestaria, el control interno y las funciones de Tesorería.

Las funciones de la secretaría general tienen un componente de transversalidad puesto que asesora y asiste, en general, a todos los órganos de la Sindicatura y proporciona el soporte para el cumplimiento de las funciones institucionales.

4.

LA ESTRUCTURA ORGÁNICA FUNCIONAL DE LA SINDICATURA DE COMPTES

En las instituciones públicas, no resulta sencillo la creación de nuevas unidades orgánicas, máxime cuando se trata de organizaciones de carácter estatutario que requieren una modificación de sus leyes y que necesitan una mayoría cualificada parlamentaria para introducir cambios.

Los esfuerzos de la Sindicatura de Comptes se han dirigido, en todo momento, a adaptarse a las innovaciones que se iban produciendo en el contexto que tenía que fiscalizar. Debido a las rigideces del modelo burocrático para modificar la dimensión orgánica estructural de este tipo de instituciones, las energías de sus altos cargos se han dirigido a la creación de unidades funcionales en vez de unidades orgánicas. De este modo, ciertas unidades o servicios adquieren carta de naturaleza funcionalmente pero no orgánicamente.

A continuación voy a analizar estas unidades y sus características distintivas. En primer lugar, haré un tratamiento de la gerencia de la Sindicatura de Comptes, órgano formal contemplado en el RRI. Asimismo, también se singularizará el gabinete del síndico mayor, dadas las competencias que tiene atribuida en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT). Posteriormente se distinguirá dos grandes áreas de servicio: los servicios jurídicos y los equipos de auditoría.

Bajo la denominación de servicios jurídicos de la SC, que dependen de la Secretaría General, se aglutinan varias unidades ubicadas en el *staff* que son: los servicios de personal, los servicios jurídicos propiamente dichos con un letrado al frente, el área económica, los servicios informáticos, los servicios de traducción y corrección, biblioteca, archivo y documentación y el registro general.

La expresión de equipos de auditoría se refiere a la existencia de un conjunto de unidades funcionales, relacionadas exclusivamente con los servicios de fiscalización que han rediseñado e innovado sus procesos metodológicos y se han adaptado a los cambios del entorno, mediante la búsqueda de herramientas efectivas para penetrar en los nuevos retos planteados. Los Planes Trienales 2005-2007 y 2008-2010 contemplaron la creación de estas unidades que son: el gabinete técnico, la unidad de auditoría de sistema de información (UASI) y la comisión técnica de auditoría.

Finalmente, y como parte de la estructura de la Sindicatura de Comptes, me referiré a EURORAI, cuya Secretaría General, reside en la sede de la institución valenciana de control externo.

4.1. La gerencia

La gestión, la coordinación económica presupuestaria y de los servicios comunes le corresponde al gerente de la Sindicatura de Comptes. Este cargo es nombrado por el síndico mayor que bajo la superior dirección del secretario general, le corresponde el ejercicio de las responsabilidades establecidas en el RRI que son:

- a) Asistir al secretario gen la elaboración del anteproyecto del presupuesto anual de la Sindicatura.
- b) Ocuparse del adecuado registro contable de las operaciones de la Sindicatura.
- c) Elaboración y tramitación de los expedientes de gasto.
- d) Control de tesorería
- e) Preparar la rendición de las cuentas propias de la Sindicatura y los expedientes de modificación presupuestaria.
- f) Adecuado mantenimiento de los bienes, servicios e instalaciones.
- g) En general, todas aquellas actuaciones propias de la gestión económica y presupuestaria de la Sindicatura.

Las funciones de la gerencia –además de las que el síndico mayor y el secretario general le encomienden y las establecidas en el RRI de índole económica contable– abarcan la preparación y tramitación de los expedientes de contratación administrativa de obras, servicios y suministros; otros contratos que pueda efectuar la Sindicatura y su control y seguimiento. Asimismo, es el encargado de organizar y gestionar los servicios de reprografía, automoción, portes y otros servicios diversos de carácter interno y asuntos generales de la Sindicatura.

4.2. El gabinete del síndico mayor y su entorno

Hemos mencionado que el cargo de síndico mayor conlleva competencias de representación institucional y la suprema dirección de la Sindicatura, por lo que ha de contar con la asistencia de un gabinete para el ejercicio cotidiano de sus funciones.

La jefatura del gabinete suele recaer sobre una persona de confianza del síndico mayor y forma parte del personal eventual, lo que implica que es nombrada y cesada libremente por el síndico mayor.

Sus atribuciones abarcan las funciones propias de un jefe de gabinete de un alto cargo como: *a)* la asistencia a las funciones asignadas al síndico mayor, *b)* la realización y control de las actividades relacionadas con la representación institucional de la Sindicatura, *c)* la gestión de las relaciones interinstitucionales, *d)* el desarrollo de actividades protocolarias y de ceremonial, *e)* el procesamiento de información

de interés para el Consell de la Sindicatura, *f*) las relaciones con los medios de comunicación, *g*) el archivo y control de la documentación donde se plasman las fases de aprobación y tramitación de los informes de fiscalización, *h*) cualesquiera otras actividades que se le encomienden relativas a la imagen y relaciones de la Sindicatura de Comptes, tanto en el ámbito interno como externo, y en general, las que así requiera el síndico mayor.

Otras de las figuras de su entorno es el técnico de relaciones institucionales que bajo su dirección desarrolla las funciones de asesoramiento, organización y gestión que se le encomienden. Una de sus funciones más importantes es coordinar las relaciones con las asociaciones integradas por organizaciones regionales de control externo público, EURORAI, cuya secretaría permanente radica en la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. Esta figura, además de canalizar las relaciones interinstitucionales con los OCEX del Estado español e internacionales, se encarga de mantener vías de comunicación con otras instituciones públicas y privadas.

Entre sus tareas se encuentra la elaboración de estudios comparativos sobre las diferentes materias con los ICEX del sector público, la preparación y control de las publicaciones que se realicen y la traducción escrita y oral de inglés, alemán y francés, tanto al castellano como entre estos idiomas entre sí.

Bajo su dependencia orgánica se encuentran los ayudantes de relaciones institucionales que han de asistir al síndico mayor y al técnico de relaciones institucionales en las funciones asignadas.

4.3. Los servicios jurídicos y generales

Como parte de su Planes Trienales 2005-2007 y 2008-2010, la Sindicatura fue intensificando la participación de los servicios jurídicos en la elaboración de los informes de fiscalizaciones.

El área jurídica constituye una de las principales bases sobre la que ha de sustentarse las fiscalizaciones —el control de legalidad—, y la complejidad de los aspectos jurídicos sobre una legislación en constante modificación aconsejaban una mayor participación⁷⁷ de los servicios jurídicos.

77. Esta participación se ha sustanciado en diversas actuaciones a lo largo de los sucesivos ejercicios: emisión de informes puntuales de índole legal, consultas verbales de los equipos de fiscalización, presencia en mesas de negociación colectiva, en tribunales para selección de personal, como vocales de mesas de contratación administrativa, tramitación de expedientes, en las actividades formativas, intervenciones varias como en la fiscalización horizontal del Patrimonio Municipal del suelo, en la preparación de actos administrativos, resolución de recursos y defensa en juicio.

También intervienen en comisiones de trabajo constituidas por la Sindicatura, apoyan la ejecución de las competencias de la secretaria general, colaboran en la tramitación de expedientes de contratación de la Sindicatura, en la gestión del programa de formación, en la preparación de actos administrativos y la resolución de recursos y en cuestiones relativas a la defensa en juicio. Además, los servicios jurídicos se encargan de elaborar y mantener el archivo legal y de jurisprudencia actualizado.

Asimismo, existe un servicio instructor para los procedimientos jurisdiccionales delegados por el Tribunal de Cuentas que está integrado por uno o más letrados. El equipo instructor trabaja en estrecha colaboración con un equipo de auditoría para mejor cumplimiento de su actividad.

El art. 39 del RRI señala que bajo la supervisión del secretario general han de existir unos letrados a los que corresponderán las siguientes responsabilidades:

- a) Documentación y asesoramiento jurídico en las funciones que sí lo requieran
- b) Apoyo a la Secretaría General en materias de su competencia
- c) Asistencia jurídica a los equipos de auditoría
- d) Actuación en la instrucción de procedimientos jurisdiccionales como servicio instructor de la Sindicatura delegados por el TCU.

El letrado jefe es quien distribuye el trabajo entre los letrados y el personal adscrito, para lograr una coordinación eficaz, y se encarga de fijar los objetivos a cumplir y formula las directrices que conducen a la consolidación de tales objetivos.

Básicamente, asesora y proporciona asistencia jurídica a los órganos de la Sindicatura y coadyuva a la secretaria general en la gestión de trámite de expedientes y asuntos de su competencia. Además, orienta a los equipos de auditoría, instruye las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidad contable y asume la defensa y representación judicial de la Sindicatura.

4.3.1. La unidad de personal y los servicios generales

Esta unidad se encarga de la gestión de la plantilla de personal, de la formación, de la seguridad y salud laboral, de la acción social, asiste a la secretaria en la gestión y control de expedientes, gestiona la documentación contable y de personal relativos a nóminas, cotizaciones a la seguridad social y mantiene relaciones con los órganos de representación de la Sindicatura.

Su personal se compone de técnicos superiores, técnicos y auxiliares de gestión administrativa. Los técnicos superiores dirigen el registro general, organizan el archivo, tramitan recursos y reclamaciones contra los actos o resoluciones de los órganos de la Sindicatura, tramitan expedientes disciplinarios, incompatibilidades, reconocimiento de derechos

económicos o de acción social, permisos y licencias y demás asuntos relativos al personal y a sus expedientes personales de los funcionarios. Una tarea importante es la preparación y elaboración de la memoria anual de la Sindicatura y en general, las funciones encomendadas por el síndico mayor o el secretario general. Además de la gestión de las materias mencionadas también le compete la seguridad y vigilancia, reprografía, mantenimiento, patrimonio, inventario de bienes y demás servicios auxiliares de carácter general.

4.3.2. El servicio de traducción y corrección

El servicio de traducción y corrección tiene como función principal el control de la calidad lingüística de todos los documentos de la institución fiscalizadora.

Para conseguir que los documentos sean lingüísticamente correctos, se revisan los textos emitidos y se elaboran propuestas adecuadas, traducidas y corregidas. Los documentos trabajados, —además de los informes de fiscalización—, incluyen las diferentes actas de las comisiones, informes jurídicos, ponencias y presentaciones, comunicaciones internas, resoluciones, cartas y otros textos. Sus principales funciones, pues, son la redacción y corrección de documentos administrativos en las dos lenguas oficiales de la Comunitat Valenciana: el valenciano y el castellano.

De este modo, bajo la supervisión del traductor-corrector que ejerce de coordinador, se realiza la traducción directa e inversa del valenciano/castellano; la impresión y el envío de los informes a los órganos correspondientes y la utilización de los equipos informativos para realizar correctamente su trabajo.

El coordinador de este departamento ha de elaborar las directrices sobre la sistematización lingüística de los informes de la Sindicatura en las lenguas cooficiales y asistir a la secretaria general en las tareas administrativas de los servicios generales relacionados con la traducción y corrección, el archivo y el control de la documentación relacionada con los informes de fiscalización.

4.3.3. La biblioteca, el archivo y el servicio de documentación

Como institución de autogobierno, la Sindicatura de Comptes evidenció un interés por la creación de una unidad de soporte documental y bibliográfico para el desarrollo de su tarea. Por este motivo en 1987 inició la dotación de fondos que se estructuró como servicio de archivo, biblioteca y documentación.

Los medios de comunicación y la prensa constituyen una de las áreas más sensibles para muchas instituciones y, por esta razón, la Sindicatura acordó designar a un responsable de publicaciones al objeto de lograr una adecuada difusión y transferencia de los resultados de las actividades desempeñadas, así como establecer el programa anual de publicaciones con los soportes y características editoriales de las mismas.

Por otro lado, en los Planes Trienales de la institución fiscalizadora figuraba como uno de los objetivos estratégicos la mejora de la comunicación externa de la organización. La Sindicatura, además de contratar asistencia técnica para gestionar su relación y comunicación⁷⁸ con los *mass media* designó a un responsable de la coordinación de la estrategia comunicativa del OCEX valenciano.

Este servicio depende de la secretaría general y se divide en tres grandes áreas que son el archivo, la biblioteca y el servicio de documentación.

El archivo, que recopila todos los documentos de trabajo de los equipos de auditoría de la institución. Se estructura en tres bloques que son la Cuenta General de la Generalitat Valenciana, la Cuenta General de las Corporaciones Locales y auditorías, tanto periódicas como extraordinarias, encargadas por otros organismos. La informatización del archivo es una de sus principales prioridades con la incorporación de documentos electrónicos bajo el sistema de trabajo *TeamMate*. Las transferencias de los proyectos con el sistema citado se realizan electrónicamente y la base de datos de producción se convierte en histórica para los proyectos cerrados y transferidos. Respecto a la producción en papel acumulada durante los años de funcionamiento de la Sindicatura, se está realizando un análisis exhaustivo de la documentación en papel para ser archivada en el nuevo centro logístico de Riba-Roja.⁷⁹ Por otro lado, la Comisión de Valoración Documental de la Sindicatura está elaborando las tablas de valoración de las series de documentación y archivo y el acceso a la propia documentación.

La biblioteca de la Sindicatura de Comptes es un centro documental especializado en materias de contabilidad, auditoría y finanzas públicas junto a materias relacionadas con las corporaciones locales, comunidades europeas, presupuestos, derecho financiero y tributario y derecho administrativo. El catálogo de la biblioteca está automatizado y conectado con la red de bibliotecas de la Generalitat, de les Corts, otras cámaras de cuentas de España, el Centro de Documentación Europeo, etc. Su biblioteca fue uno de los primeros servicios de documentación de la Generalitat Valenciana que se informatizó desde sus comienzos y se ha visto afectado por la revolución tecnológica y la transformación al formato digital. Los informes de fiscalización se archi-

78. La Sindicatura pretendía facilitar el conocimiento de sus actividades e informes para mejorar su valoración social. El Plan Trienal 2005-2007 definía un programa de comunicación externa que hizo necesaria la contratación de asistencia técnica para la elaboración e implantación de un plan de comunicación y la empresa seleccionada fue el *Grupo R Comunicació* (Memoria, 2007:31).

79. Durante 2014 se ha revisado la documentación de 1983 a 1988 de la Cuenta General, Cuenta General de CCLL, fiscalizaciones de ayuntamientos, FCI, cámaras de comercio, universidades y otras auditorías de ese período.

van en un repositorio electrónico vinculado a los datos, lo que facilita su localización y accesibilidad. La tarea de la biblioteca incluye la propia catalogación y control de las publicaciones ingresadas, la realización de bibliografías selectivas, búsquedas, servicio de préstamo, acceso a recursos electrónicos y bases de datos, etc.

En la actualidad, cuenta con un fondo documental compuesto por 4.335 monografías, 3.800 informes de fiscalización de los OCEX⁸⁰ (todos electrónicos), 69 títulos de revistas (la mayoría en formato digital) y 6 bases de datos.

Según la Memoria de 2014 de la Sindicatura, continua aumentando el número de libros en formato electrónico así como a los cursos a los que asisten los funcionarios, de los que envían un ejemplar en *pdf* a la biblioteca y se accede desde la misma ficha del catálogo.

El servicio de documentación selecciona información de los medios de comunicación con los que diariamente se elabora un resumen de prensa sobre la actuación de la Sindicatura y su presencia en los medios. Siguiendo con la incorporación y actualización de las aplicaciones de la *e-Administración*, se ha configurado un servidor que da soporte y gestiona las aplicaciones ODILO (que sustituye a la aplicación *Biblio 3000*) y a la gestión documental de prensa, que es la plataforma a través de la cual se puede gestionar la base de datos documental de artículos de prensa escrita y multimedia por la unidad de biblioteca, archivo y documentación.

La creación de la base de noticias de prensa sobre la Sindicatura cuenta con más de 200.000 registros. Los responsables del servicio realizan un *recull* de prensa diario, que se cuelga en la intranet y se realizan, asimismo, otro tipo de búsquedas siempre relacionadas con la Sindicatura mediante el programa *Gestpres*.

Por otro lado, como todos los OCEX firmaron un convenio con la Universidad de La Rioja en relación a Dialnet –uno de los mayores portales bibliográficos mundiales cuyo cometido es proporcionar mayor visibilidad a la literatura científica hispana–, la Sindicatura recibe abundante referencias de artículos de revistas relacionados con sus materias de interés.

El servicio de documentación mantiene relaciones profesionales con las cámaras de cuentas españolas, la red de servicios de la Generalitat Valenciana, el servicio de bibliotecas de las universidades valencianas y de documentación de les Corts.

80. Según un acuerdo de los responsables de los servicios de archivo, biblioteca y documentación de los OCEX, cuando alguno de ellos emite un informe, el servicio de documentación correspondiente avisa con un enlace al resto de servicios para su difusión y acceso al informe y su posterior catalogación, e inclusión en la biblioteca de los OCEX.

Agradezco a D.^a. Antonia Ribera Torrentí toda la información suministrada.

4.4. Los servicios de fiscalización

El núcleo de operaciones, –en la terminología de Mintzberg–, son los equipos de fiscalización que, bajo la supervisión de los síndicos, realizan las actuaciones encaminadas a verificar la gestión económica financiera del sector público valenciano, incluyendo a las entidades locales que conforman el territorio de la Comunidad Autónoma Valenciana mediante la comprobación, examen y censura de sus cuentas. Estos profesionales son especialistas preparados que gozan de un control considerable sobre su propio trabajo y una importante parte de la coordinación entre los auditores corre a cargo de la normalización de las habilidades y conocimientos.

La Sindicatura de Comptes dispone en su plantilla de personal de siete auditores y cada uno de ellos lidera un equipo de fiscalización. El OCEX valenciano no tiene secciones territoriales en las diferentes provincias pero cuenta con dos modalidades de equipos de fiscalización, los denominados «viajeros» y los «no viajeros». Los primeros, se desplazan a los lugares donde se desarrolla el trabajo de campo, en las diferentes dependencias de los entes que componen el sector público valenciano.

La lógica de la modernización ha afectado a la estructura de la Sindicatura de Comptes que ha tenido que adaptarse al auge de la sociedad de la información, introduciendo las innovaciones tecnológicas que se han ido incorporando a los sistemas de gestión, procedentes de los contextos internacionales y nacionales. La creación y puesta en marcha del Gabinete Técnico (GTS), de la Unidad de Auditoría de Sistemas de Información (UASI) y de la Comisión Técnica de Auditoría (CTA), forman parte de esta lógica modernizadora, que ha pretendido realizar fiscalizaciones más eficientes y seguras, superando las trabas burocráticas y asegurando una coordinación más estrecha entre las personas implicadas en las labores de fiscalización de la Sindicatura de Comptes.

4.4.1. *El gabinete técnico*⁸¹

En el año 2008, se puso en marcha el Gabinete Técnico de la Sindicatura (GTS), proyecto recogido en el Plan Trienal 2008-2010, que ha pretendido potenciar la capacidad operativa de los equipos de auditoría en el nuevo entorno mediante la aplicación de las nuevas tecnologías en la fiscalización. Con la creación del GTS se pretendía prestar apoyo a los síndicos en el ámbito de la fiscalización y, su vez, impulsar las tareas de la Comisión Técnica de Auditoría y coordinar el desarrollo de las directrices técnicas de fiscalización

Este servicio, de naturaleza funcional, desarrolla tareas de auditoría y proporciona apoyo al Consell en materias relacionadas con las fiscalizaciones y depende orgánica-

81. El Consell de la SC acordó su creación en septiembre de 2007 (Memoria, 2007:28).

mente del Síndico Mayor, quien designa al auditor director del GTS. Éste es el responsable de la actualización y mantenimiento del manual de fiscalización, que es el soporte básico del trabajo de la Sindicatura. También coordina e impulsa las tareas de la CTA y de los distintos grupos de trabajo que la conforman.

Su principal tarea es proponer e impulsar trabajos relacionados con la elaboración de procedimientos, de manuales de fiscalización y materias conexas; revisar la metodología; establecer procedimientos estandarizados; elaborar la propuesta del sistema de calidad integral de la actividad fiscalizadora; implementar los desarrollos de las técnicas de fiscalización y actualizar constantemente la normativa interna y el manual de fiscalización de la Sindicatura de Comptes. El diseño de procesos forma parte de la estrategia del GTS en los procedimientos de normalización y de nuevas metodologías de trabajo.⁸²

4.4.2. La unidad de auditoría de sistemas de información (UASI)

La Sindicatura de Comptes era consciente de la necesidad de integrar la auditoría de sistemas de información en las fiscalizaciones, dada la generalización de los entornos informatizados.⁸³ Esta unidad figuraba como una aspiración en el Plan Trienal 2008-2010 y se constituyó como una unidad orgánica-funcional con competencias propias, que apoya a los siete equipos de auditoría y ha supuesto un significativo avance en la aplicación de las nuevas metodologías de la *e-Administración* (Memoria, 2012:15). Se puede afirmar, pues, que es una unidad pionera en el ámbito de control externo español y exportadora de sus buenas prácticas a otros OCEX.

El Consell de la Sindicatura creó la jefatura de esta unidad como medida de apoyo al GTS para dar soporte a los equipos de fiscalización en el ámbito de las nuevas he-

82. Un proceso se refiere a un conjunto estructurado de actividades de trabajo diseñado para producir un *output* específico. El concepto enfatiza el cómo se hace el trabajo en la organización. El conocimiento de la estructura de procesos ofrece una visión dinámica de cómo la organización ofrece un determinado valor. Según Davenport, los procesos son la estructura en la que una organización hace lo que es necesario para producir valor para sus clientes y se orienta a resultados visibles. La reingeniería de procesos implica el uso de tecnologías de la información para diseñar y permitir nuevas formas de trabajar. En este sentido, el campo del diseño de procesos de trabajo implica tanto al GTS, como a la UASI y a la CTS, bajo la superior autoridad del Consell de la Sindicatura.

83. La Declaración de Pamplona de 2006 instaba a que las instituciones autonómicas de control afrontaran los retos de la sociedad de la información como puntas de lanza en la modernización de las administraciones públicas. Esta idea reforzaba la necesidad de un mayor esfuerzo en la fiscalización de los sistemas informáticos del sector público porque la auditoría pública debía (y debe) pronunciarse sobre los sistemas informáticos que soportan la actual gestión de las administraciones públicas.

rramientas informáticas de auditoría, revisión de sistemas de información y metodologías novedosas. La UASI está dirigida por un secretario que depende del director del GTS y ha pasado de tener a un trabajador en 2008 a cuatro en 2015.

4.4.3. La comisión técnica de auditoría (CTA)

La CTA fue creada por el Consell de la Sindicatura y se aprobaron sus normas de funcionamiento el 22 de julio de 2008.

Su presidente es el director del GTS y está compuesto por un total de ocho funcionarios,⁸⁴ que son los siguientes: el presidente, que es el auditor director del GTS, el secretario que es el jefe de la UASI, dos auditores, dos técnicos de auditoría, un ayudante y el letrado jefe, todos ellos miembros permanentes. Además, también pueden asistir a estas reuniones, con voz y sin voto, los diferentes grupos de trabajo cuando se vayan a tratar asuntos que les conciernan.

Estos grupos de trabajo (GT) son unidades básicas para realizar las tareas objeto de estudio y análisis de la CTA. El número de miembros es variable, con un máximo de seis, según la complejidad, extensión o interés de la materia a estudiar y analizar y contará con un coordinador encargado de las actividades grupales.

Su funcionamiento es flexible y la iniciativa de proyectos de estudio e incluso, la creación de GT los puede proponer cualquiera de los implicados.

Cada coordinador ha de fijar la forma y el ritmo para desarrollar las tareas que tenga establecidas. El quórum requiere la asistencia de más de la mitad de los miembros de la CTA, que incluye necesariamente al presidente y al secretario. El orden del día de las reuniones lo propone el presidente y cualquier integrante de la CTA puede solicitar la inclusión de un punto, —siempre que lo comunique al secretario al menos con un día hábil de antelación a la celebración de las reuniones—. La CTA se reúne los primeros viernes de cada trimestre a las 9 horas en la Sindicatura de Comptes.

Todas las conclusiones presentadas por los coordinadores de los GT son estudiadas por la CTA para su elevación definitiva. Las conclusiones definitivas de cada proyecto

84. La Mesa de Negociación del personal de la SC de 29 de junio de 2009, adoptó el compromiso de impulsar la participación del personal técnico integrado en los equipos de auditoría en el desarrollo de aspectos técnicos y metodológicos, y en este sentido, se optó por ampliar el ámbito de los participantes en la CTA incorporando a todos los colectivos de la Institución. Esta ampliación implica que cualquier funcionario, bien como miembro permanente o a través de los grupos de trabajo que la formen, puede contribuir desde su disciplina o ámbito de estudio que abarca análisis contable, jurídico, tecnológico o metodológico relacionado con la actividad fiscalizadora.

se dictaminarán por mayoría simple de los presentes en la reunión de la CTA. En caso de empate el presidente tendrá voto de calidad.

5.

EURORAI

La Secretaría de la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI), —organismo que agrupa a las instituciones de control del gasto público de los gobiernos regionales europeos—, tiene su sede en Valencia en la Sindicatura de Comptes, conforme a sus estatutos.

La Secretaría General implica una infraestructura administrativa y técnica multilingüe para atender los asuntos internacionales de EURORAI relacionados con: *a)* la preparación de las sesiones del Comité Directivo de EURORAI, *b)* la ejecución de las decisiones adoptadas por la Asamblea General y por el Comité Directivo, *c)* la elaboración del proyecto de presupuesto de EURORAI y su sumisión al Comité Directivos, *d)* la recaudación de las cuotas de los miembros y la administración de las cuentas y cajas de la Asociación de acuerdo con su presupuesto, *e)* la presentación a dicho Comité de las cuentas y el informe financiero anual, *f)* la ejecución presupuestaria y la gestión contable y documental de EURORAI, y *g)* el desempeño de las funciones asignadas por la Asamblea General o por el Comité Directivo.

La preparación de congresos, de talleres, de seminarios y otros eventos de EURORAI son gestionados en la Sindicatura valenciana e impartidos en los diferentes territorios de los OCEX socios de la asociación.

6.

UNA BUROCRACIA PROFESIONALIZADA CON APERTURA AL CONTEXTO

En los últimos treinta años han devenido muchos acontecimientos que han hecho evolucionar a la Sindicatura y adecuarse a los tiempos puesto que el sector público autonómico valenciano ha experimentado un crecimiento sin precedentes, tanto cualitativa como cuantitativamente. Las trayectorias modernizadoras han cambiado la fisonomía de la administración tradicional y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han transformado las relaciones entre los aparatos políticos administrativos y la ciudadanía.

La Sindicatura de Comptes no es ajena a todas estas importantes transformaciones que han afectado sus relaciones con los cuentandantes, los ciudadanos y el entorno político institucional en el que se incardina.

La Nueva Gestión Pública ha constituido una de las líneas reformistas más influyentes en la modernización de la Sindicatura de Comptes, a través de la cultura de la calidad, la administración electrónica, la evaluación, el *benchmarking*⁸⁵ y las nuevas técnicas de contabilidad, de gestión presupuestaria y el rediseño de procesos pero, a su vez, la evolución de esta corriente, ha dado paso a otros enfoques que son fundamentales para obtener una visión holística de lo público.

A pesar del impacto de los instrumentos de la NGP, no puede olvidarse que la Sindicatura de Comptes, es una organización burocrática, –como corresponde a una institución pública de carácter estatutario–, pero con una clara orientación modernizadora.

Esta doble vertiente, –burocratismo y modernización–, se plasma en la búsqueda de la eficiencia pero salvaguardando la seguridad jurídica y el carácter legal formalista.

85. El *benchmarking* lleva a cabo una comparación continua de los productos, servicios y práctica de la entidad frente a las de sus competidores más avanzados, que representan las denominadas «mejores prácticas». La puesta en marcha de la técnica de *benchmarking* requiere unos indicadores para evaluar resultados y procesos así como un conjunto de entidades integradas en una base de datos actualizada permanentemente y que cuente con indicadores comparables (Montesinos Julve, 2000:65).

3

LAS COMPETENCIAS Y LAS FUNCIONES DE LA SINDICATURA DE COMPTES



1.LAS RELACIONES CON LES
CORTS VALENCIANES

El desarrollo de la labor parlamentaria requiere la existencia de órganos auxiliares técnicos puesto que el poder legislativo por sí solo no puede acometer todas las funciones que se le han encomendado y precisa de tales órganos especializados.

El adecuado control de ese gasto es una de las demandas sociales más generalizadas y se extiende a consideraciones de oportunidad y racionalidad. Además, buena parte del control político que realiza la oposición respecto del Gobierno, suele tener como referencia el uso de los caudales públicos (Tudela Aranda, 2008:128-129).

Dada la importancia de los órganos de control externo en la fiscalización de los caudales públicos y en la rendición de cuentas, algunas Comunidades Autónomas se dotaron de Tribunales de Cuentas Autonómicos, en virtud de su capacidad de auto-organización, según sus Estatutos y sus leyes.

Los OCEX autonómicos presentan una diversidad de estructuras y formas pero coinciden en su principal función que es el control económico financiero y la fiscalización del sector público al que estén vinculados territorialmente.

La Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana es un órgano comisionado de les Corts Valencianes y, por delegación suya, ha de realizar el control mediante la fiscalización y censura de las Cuentas Generales anuales de la Generalitat Valenciana, de las Entidades Locales y de otros Entes integrantes del SPV. El artículo 39 del EACV establece la definición y naturaleza de la misión de la Sindicatura de Comptes y el ámbito territorial de la fiscalización.

La misión de la Sindicatura consiste en proporcionar a les Corts y a los órganos de representación local y, por extensión a la ciudadanía, informes de control externo de la gestión económica y presupuestaria de la actividad financiera del sector público valenciano y de sus cuentas. Los resultados de la fiscalización han de plasmarse en informes que se pronuncien sobre la regularidad financiera, el cumplimiento de legalidad y en términos de economía, eficacia y eficiencia.

Según el artículo 8, de la Ley de la Sindicatura de Comptes: *«el examen, la comprobación, así como la emisión y el envío a les Corts del informe correspondiente, se ha de*

realizar antes del 31 de diciembre del mismo año, con el fin de que éstas lo aprueben o hagan las oportunas observaciones.

De la lectura conjunta de este artículo de la Ley de la Sindicatura de Comptes, del EACV y del Reglamento de les Corts,⁸⁶ voy a exponer algunas puntualizaciones relevantes. Una consideración que se puede extraer, a tenor del citado artículo, es que les Corts aprueban el informe de fiscalización. Sin embargo, el órgano encargado de su aprobación es el Consell de la Sindicatura de Comptes y, en todo caso, el Parlamento valenciano lo que *ha de aprobar es la Cuenta General de la Generalitat Valenciana*. De hecho, el parlamento valenciano está trabajando en una Proposición de Ley para reformar la Sindicatura de Comptes.

Por otro lado, si bien el artículo 22 del EACV establece las funciones de les Corts no contempla explícitamente la función de examen y aprobación de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana. Empero, sí que lo hace sobre la aprobación de los presupuestos de la Generalitat y las emisiones de Deuda Pública, que figura como la primera función en dicho artículo. Esta constatación puede dar una idea de la importancia de la vertiente de los ingresos, en detrimento del control de la ejecución de ese presupuesto y del examen de la CGCV, que no aparece expresado literalmente. Podría interpretarse que en las funciones recogidas en su apartado l) *«aquellas otras que les atribuyan las leyes y este Estatuto»*, se subsumiría la aprobación de la Cuenta General de la Comunitat Valenciana.⁸⁷

86. Texto consolidado del Reglamento de Les Corts aprobado por el pleno en la sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2006, con la incorporación de las siguientes reformas: la reforma del artículo 173, aprobada por el Pleno de Les Corts el 19 de febrero de 2009 (BOC núm. 130, de 23 de febrero de 2009); la reforma del artículo 21.4, aprobada por el pleno el 21 de diciembre de 2009 (BOC núm. 205, de 2 de febrero de 2010); la reforma de los artículos 45 y 50, aprobada por el pleno (BOC núm. 205 de 2 de febrero de 2010); la reforma de los artículos 45.2 y 112 y la inclusión de un título XV bis «del parlamento abierto» aprobada en el Pleno del día 25 de marzo de 2015 (BOC núm. 328 de 8 de abril de 2015) y la reforma de los artículos 3, 5, 37, 41, 45, 50 y 178, aprobada por el pleno de Les Corts el 25 de noviembre de 2015 (BOC núm. 37, de 27 de noviembre de 2015).

87. Por ejemplo, el Estatuto de la Comunidad de Madrid, en su artículo 16.3; el Estatuto de Andalucía, en su artículo 106.12º, y el Estatuto de Asturias, en su art. 24.Diez; son ejemplos de desarrollos estatutarios donde, de forma explícita, se establece como una función parlamentaria de primer orden «el examen y aprobación de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma». En el EACV valenciano no aparece esta función expresada, a pesar de que se trata de un Estatuto reformado de segunda generación. En el caso catalán, canario y vasco, que tampoco aparece referencia estatutaria a la aprobación de las Cuenta Generales, sus respectivos Reglamentos parlamentarios dedican capítulos o

Por otro lado, el *Reglament de les Corts* tampoco dedica ningún título o capítulo al ejercicio de la competencia parlamentaria en materia de fiscalización económica-financiera de su sector público o de las relaciones con la Sindicatura de Comptes.

La Comisión Permanente Legislativa de Economía, Presupuestos y Hacienda es el foro en el que se debate y se adopta la propuesta de Resolución de la Cuenta General de la Generalitat por los diferentes grupos políticos con representación parlamentaria.

El trámite se inicia con la presentación del informe de fiscalización por el *Síndic Major* y le sigue un debate por los representantes de los grupos parlamentarios con intervenciones sujetas a un tiempo máximo de quince minutos y de réplica de diez.

A los tres días de finalizar el debate, se presentan propuestas de resolución; las admitidas deben ser defendidas en cinco minutos y votadas. La Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda, con las propuestas de resolución aprobadas, se somete al Pleno de les Corts para debatir la totalidad y los grupos políticos han de fijar posiciones. Si el informe de la Sindicatura sobre las Cuentas Generales de la Generalitat no es aprobado, se comunica al OCEX valenciano para su reelaboración. La Resolución del Pleno de les Corts se habrá de publicar preceptivamente en el BOCV y en el DOGV.

En el presente capítulo, se van a abordar las funciones y las competencias de la Sindicatura de Comptes y es la propia institución fiscalizadora quién decide dentro de su campo de actuación qué entidades va auditar y cómo va a realizar dichas auditorías, esto es, el *alcance de la fiscalización*.

La iniciativa se sustancia a través del Programa Anual de Actuación (PAA), donde se establecen las actividades concretas a realizar, las entidades objeto de fiscalización y el alcance que se ha establecido para cada entidad. Así pues, el proceso que culmina con la tramitación parlamentaria se inicia mucho antes con la iniciativa fiscalizadora.

títulos íntegros a las instituciones fiscalizadoras y las relaciones con sus respectivas asambleas. El Reglamento de les Corts de la Comunitat Valenciana no dedica ningún título o capítulo a la Sindicatura de Comptes, en el que apenas se menciona esta institución. Lo que sí dispone es de una Resolución de la Presidencia 2.208 de la I Legislatura, de 19 de noviembre de 1986, sobre la tramitación parlamentaria del Informe de la Sindicatura de Comptes sobre la fiscalización de las Cuentas Generales de la Generalitat Valenciana, que apareció en el BOCV núm. 191, de 28 de noviembre de 1986). Resolución ésta que también cumple su trigésimo aniversario. No obstante, cabe destacar que en sede parlamentaria acaba de aprobarse la reforma de la Ley de la Sindicatura de Comptes (octubre de 2017) por unanimidad y cuyo inicio se remonta a la proposición de ley de febrero de 2017 presentada por el Grupo Parlamentario de Podemos.

2.

LA INICIATIVA FISCALIZADORA. LOS PLANES TRIENALES Y LA PROGRAMACIÓN ANUAL DE ACTUACIÓN

La iniciativa fiscalizadora corresponde a la Sindicatura de Comptes y a les Corts y se refiere a la potestad del órgano de control externo para determinar y establecer, dentro de su ámbito de actuación, qué instituciones, organizaciones o entidades va a auditar y qué tipo de auditoría piensa aplicar.⁸⁸ Por tanto, es la propia Sindicatura –a través de su Consell como órgano supremo colegiado–, a quien corresponde aprobar la programación anual de actuación y los criterios que han de observarse.⁸⁹

Además de la programación anual de actuación, la Sindicatura de Comptes elaboró dos planes trienales, 2005-2007 y 2008-2010, en los que plasmó las principales líneas estratégicas de su actuación para ese período.⁹⁰ El plan plurianual permite definir la estrategia de la Sindicatura a largo plazo, mientras que la PAA, que se elabora a final de año, concreta las tareas que han de realizarse en un ejercicio determinado y tiene prioridad sobre cualquier otra iniciativa que se le pueda encomendar a la Sindicatura por las instituciones representativas.⁹¹

88. Artículo 14, de la Ley 6/1985, de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana. Asimismo, en el apartado Dos y Tres, respectivamente, el texto legal establece que; *«la emisión de informes, memorias y dictámenes podrá realizarse a requerimiento de les Corts, del Consell, de las EE.LL. y en cumplimiento del PAA, aprobado por la Sindicatura [...] También están facultadas para solicitar informes, memorias o dictámenes las Comisiones de investigación de las Cortes Valencianas, siempre que el acuerdo de petición se apruebe por mayoría simple de sus miembros que, a su vez, representen, al menos, la tercera parte de los miembros de la respectiva Comisión.*

Asimismo, se sigue la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, elaborada durante el IX Congreso de INTOSAI, en su artículo. 4.3, y la Norma IS-SAI-ES 300, de Principios Fundamentales de la Fiscalización Operativa, párrafo 13.

89. Artículo 17, Ley 6/1985 de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana.

90. Memoria-Resumen de las Actividades de la Sindicatura de Comptes en una Legislatura de les Corts. Propuesta de Futuro (2011-2015), véase pág. 4.

91. El artículo 14. Seis de la Ley de la SC es muy claro al respecto, al señalar que la actividad de la Sindicatura de Comptes tendrá que realizarse según un programa previo, elaborado por la misma institución. Resulta significativo, por la trascendencia para el cumplimiento de su misión, que el derecho de petición que corresponde a les Corts, al Consell de la Generalitat y a las EE.LL., no podrá interferir de forma que afecte la ejecución de la PAA.

Tabla 3.1
Cuadro resumen del plan estratégico de la Sindicatura de comptes

ITEMS	DESCRIPCIÓN		
La misión	Proporcionar a las Cortes Valencianas, a los órganos de representación local y a la ciudadanía valenciana, informes de control externo de la gestión económica y presupuestaria de la actividad financiera del sector público valenciano y de las cuentas que la justifiquen, que sean de utilidad para contribuir a un mejor funcionamiento de la Generalitat y del SPV en general, bajo criterios de economía, eficacia y eficiencia, en beneficio de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana.		
La visión	Constituirse en una organización referente de control externo reconocida por la excelencia del servicio de auditoría pública independiente, transparente, de calidad, con atención esmerada a su capital humano y a la modernización de su metodología de trabajo y de las tecnologías de la información; con apertura a su entorno y adaptable a las necesidades futuras en beneficio de su comunidad.		
Los valores institucionales	Independencia, objetividad, eficiencia, eficacia, calidad, transparencia, legalidad, inmediatez, lealtad institucional, responsabilidad, fiabilidad, adaptabilidad y orientación a los efectos prácticos de las recomendaciones.		
Los objetivos estratégicos	1.-Mantener y mejorar la confianza depositada en los estados financieros de las entidades públicas de la Comunidad Valenciana.		
	2.- Hacer una Sindicatura de Cuentas más transparente y eficaz, maximizando la influencia de sus informes en la mejora de las prácticas de gestión de los entes públicos y manteniendo relaciones externa de alto nivel.		
	3.-Llegar a ser una entidad modelo prestadora de un servicio profesional de primer nivel, adaptada a las nuevas realidades, con un entorno de trabajo equilibrado y una metodología continuamente actualizada.		
Las áreas de actuación de la líneas estratégicas	Objetivo estratégico 1	Objetivo estratégico 2	Objetivo estratégico 3
	La fiscalización de la Generalitat Valenciana	La comunicación y las relaciones externas	El capital humano y la formación
	La fiscalización de las Entidades Locales	Las buenas prácticas de gestión	La organización
			Las tecnologías de la información
El ámbito de actuación	La Generalitat Valenciana	Sector Administración General de la GV	La metodología de auditoría
	Las Entidades Locales	5 Consorcios participados mayoritariamente	
			3 Diputaciones Provinciales
			542 Ayuntamientos
	Otros entes y áreas de fiscalización	356 Entidades Autónomas, empresas públicas y otros entes	
		5 Universidades Públicas de la Comunidad Valenciana	
		Cámaras de Comercio y Consejo Superior de Cámaras de la Comunidad Valenciana	
		Fondo de Compensación Interterritorial	
		Gastos electorales de las elecciones autonómicas	

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 3.1, aparecen reflejados los principales elementos estratégicos de los planes trianuales de la Sindicatura de Comptes, con una descripción de cada uno de ellos.

2.1. La estructura de la programación anual de actuación (PAA)

El plan anual de actuación es la herramienta de programación para establecer las prioridades y alcanzar de forma eficiente los objetivos de la Sindicatura. El diseño del plan de acción permite planificar las actividades organizativas; implementar las acciones; avisar a los entes objetos de fiscalización con antelación suficiente; obtener y asignar los recursos necesarios en función de los objetivos, controlar y evaluar el avance de los objetivos, de sus resultados y de sus recomendaciones, incorporando los ajustes cuando sea necesario.

La estructura básica de la PAA contiene los siguientes elementos:

- a) Una introducción con una breve descripción funcional de la Sindicatura, el marco institucional, la fundamentación jurídica de la PAA y la exposición de las líneas de trabajo de la actividad de la Sindicatura.

Como ejercicio hipotético pensemos que los peticionarios solicitasen la realización de numerosos informes de fiscalización sobre determinados servicios, áreas, organismos, instituciones, etc. En un caso así, la Sindicatura no podría hacer frente a la elaboración de todos los informes solicitados, dadas las condiciones reales de infraestructura y recursos con los que está dotada. En el momento actual dispone de siete equipos de fiscalización para ejecutar su PAA, que referido a la Administración de la Comunitat Valenciana supone la fiscalización de un presupuesto que asciende a 17.564.123.140 € para 2015, sin contar con las auditorías a realizar a universidades, EE.LL y Cámaras de Comercio.

Hay que recordar que las PAA incluyen también compromisos como: a) el control de la Generalitat (también, las universidades públicas y las cámaras de comercio); b) la fiscalización de los entes locales; c) la realización de las auditorías operativas; d) las actualizaciones de las normas de auditoría; e) las actividades de implantación de los sistemas de control de calidad; y, f) los informes que puedan solicitar les Corts, el Consell de la Generalitat o las EE.LL; g) el seguimiento de las recomendaciones; h) la instrucción de los procedimientos delegados por el TCU; i) las funciones derivadas de la labor consultiva.

- b) El ámbito de actuación, que se corresponde con el sector público valenciano.⁹²
- c) Los objetivos generales, que son los establecidos en la Ley de la Sindicatura y los informes deben concretar la información procedente de las fiscalizaciones⁹³ para dar cumplimiento al mandato legal. En este se justifica la iniciativa fiscalizadora en función de la amplitud del sector público valenciano, de la variedad de fiscalizaciones a realizar y de los recursos, —especialmente los humanos—, para la realización de las fiscalizaciones.

De la combinación de este triple criterio se establecen los alcances de las fiscalizaciones a realizar en: las auditorías financieras, según el manual de fiscalización de la Sindicatura; los contenidos normativos de la revisión del cumplimiento de legalidad⁹⁴ y la auditoría operativa.⁹⁵ El alcance de las fiscalizaciones,

92. Se toma como referencia el informe de fiscalización de 2013.

La Generalitat Valenciana: Sector Administración General de la GV, 6 Entidades Autónomas de la GV, 8 Sociedades Mercantiles de la GV, 12 Entidades de Derecho Público de la GV, 12 Fundaciones Públicas de la GV, 5 Consorcios participados mayoritariamente, 6 Entidades Autónomas de la GV

Las Entidades Locales: 3 Diputaciones Provinciales, 542 Ayuntamientos
356 Entidades Autónomas, empresas públicas y otros entes

Otros entes y áreas de fiscalización: 5 Universidades Públicas de la Comunidad Valenciana, Cámaras de Comercio y Consejo Superior de Cámaras de la Comunidad Valenciana, Fondo de Compensación Interterritorial, Regularidad de las contabilidades electorales

93. Bajo la denominación de fiscalizaciones se pueden realizar: a) auditorías de regularidad, que abarcan la auditoría financiera y la auditoría de cumplimiento de legalidad y b) las auditorías operativas, que contemplan la auditoría de economía y eficiencia y la auditoría de eficacia.

94. Se realizan conforme a la ISSAI-ES 200, e implica la verificación del cumplimiento de la normativa contable y presupuestaria incluida en: Ley de Hacienda Pública de la Generalitat, Ley de Presupuestos correspondiente, Ley de medidas correspondiente, Ley de Haciendas Locales, Ley de creación del ente, Ley de Sociedades Anónimas y Código de Comercio, Estatutos del ente o sociedad, Ley de Fundaciones. Asimismo, también se revisan los aspectos normativos relacionados con la contratación, subvenciones y personal cuando así se indique en el PAA.

95. El Manual de Fiscalización de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, aprobado por su Consejo y actualizado por el Gabinete Técnico de la Sindicatura, es el referente que sistematiza una serie de normas generales, como el marco legal, los principios y normas generales de auditoría del sector público y una normativa específica de auditoría y áreas especiales, clasificadas a través de Secciones. La Sección 951 hace referencia a la Guía de auditoría operativa, aprobada por el Consejo de la Sindicatura el día 4 de abril, de 2012, a propuesta de la Comisión Técnica de Auditoría.

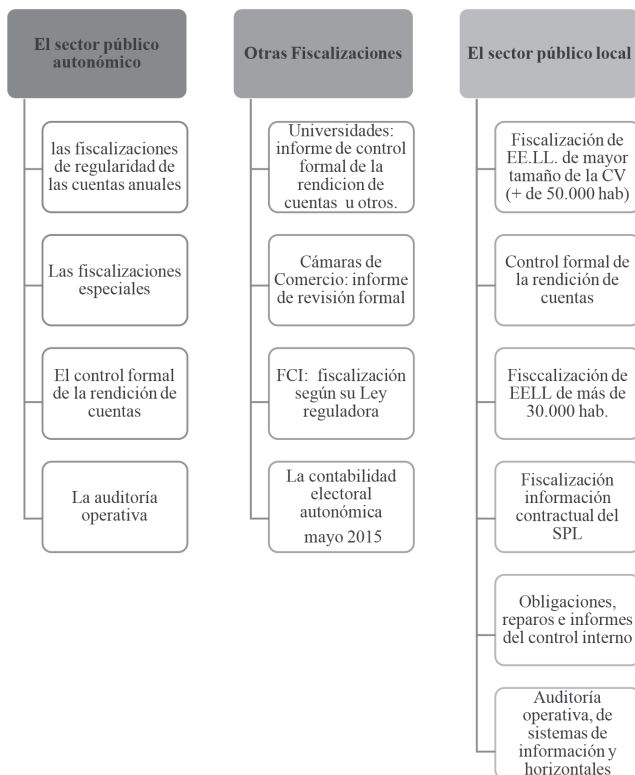
que depende de aspectos como el riesgo de auditoría,⁹⁶ la complejidad del área a auditar, de los recursos, de la iniciativa fiscalizadora de les Corts, de las prioridades establecidas, etc.

La metodología de trabajo diferencia el sector público autonómico del local. En la figura 3.1 se visualiza la metodología de trabajo de la Sindicatura de Comptes.

La Guía de Auditoría es un instrumento que estandariza las actividades del trabajo de auditoría pública y que abarca la planificación, la ejecución y la realización del informe de auditoría. La Guía de auditoría operativa establece: la justificación e introducción; los objetivos y alcance como el ámbito de actuación, período, duración y ámbito geográfico; las áreas o actividades susceptibles a auditar en función del riesgo, de la utilidad y la viabilidad; las fases de la auditoría que son de planificación, de ejecución y elaboración del informe. En estos momentos (diciembre 2015) se han elaborado y aprobado las Guías Prácticas de Fiscalización por la Comisión Técnica de los OCEX, conocidas como las GPF-OCEX, cuyo fundamento es adaptar las normas NIA-ES e ISSAI-ES a las necesidades de los OCEX autonómicos. Este punto se desarrolla en el presente capítulo.

96. El riesgo es definido como la probabilidad de que un hecho afecte adversamente a la entidad, como la falta de suficientes dotaciones presupuestarias o un aumento de los beneficiarios de sus políticas, como por ejemplo, un aumento de los servicios relacionados con el empleo. La evaluación del riesgo requiere que el equipo de auditoría responda a cuestiones relacionadas con el objetivo de la auditoría como; ¿qué problemas pueden surgir? ¿Cuál es la probabilidad de que surjan problemas? ¿Cuáles son las consecuencias que pueden provocar estos problemas? ¿Puede ser el riesgo controlado o minimizado? (Manual de Fiscalización de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana).

Figura 3.1
La metodología de trabajo de las fiscalizaciones



Fuente: Elaboración propia.

- a) La fiscalización de la Generalitat; en este epígrafe, la Sindicatura establece la relación de los entes que ha de auditar, con indicación de su presupuesto inicial en millones de euros y señalando cuáles serán objeto de fiscalizaciones de regularidad, de fiscalizaciones especiales, de control formal de la rendición de cuentas y de auditoría operativa.
- b) Las Entidades Locales, que se refiere al sector local según el tamaño demográfico de las localidades. En primer lugar, se exponen las entidades objeto de fisca-

lización de mayor tamaño, es decir, superior a 50.000 habitantes incluyendo a las Diputaciones Provinciales. En este punto se abordan las fiscalizaciones de las cuentas de los entes programadas como aquellas fiscalizaciones más específicas que han sido planificadas. La fiscalización de las Entidades Locales se realiza conforme a la sección 902 del manual de fiscalización de la Sindicatura valenciana, que incluye la fiscalización de la contratación en el sector público local, distinguiendo entre ayuntamientos con población inferior a 50.000 habitantes y superior a esa cifra.

- c) Otras fiscalizaciones, como las de las cinco universidades públicas de la Comunitat Valenciana, las cámaras de comercio, los Fondos de Compensación Interterritorial y las contabilidades electorales, cuando proceda.
- d) Informes para emitir es un apartado que recoge las principales características que han de presentar los informes en términos de estructura, contenido y criterios de calidad y tramitación. Los informes provisionales se someterán al trámite formal de alegaciones⁹⁷ y las alegaciones recibidas se publicarán en los informes de fiscalización respectivos.
- e) La comunicación de los resultados a los entes fiscalizados constituye un aspecto esencial por mandato legal, además de instarles a la adopción de medidas para subsanar las incidencias detectadas.
- f) La asignación de tareas y de equipos de trabajo para cumplir los objetivos. La Ley de la Sindicatura establece que el Síndico Mayor asignará a los síndicos las tareas recogidas en el programa, con los objetivos concretos y la composición de los equipos de auditoría. Cada equipo tendrá un auditor jefe que elaborará a la síndica o síndico del que dependan, una programación detallada y el calendario para ese ejercicio anual de las tareas encomendadas de acuerdo a la PAA.
- g) Otros aspectos organizativos, que incluye aquellas colaboraciones, actividades y actuaciones encaminadas a la mejora de la calidad de los informes de fiscalización.
- h) La rúbrica oficial del síndico mayor con fecha de la aprobación del PAA.

97. El Pleno de les Corts reunida el día 22 de diciembre, de 1986, acordó aprobar el Informe elaborado por la SC y recomendar que en el cumplimiento de la Ley que regula sus funciones, cuando se emitan Informes sobre la mejora de la gestión, de acuerdo con el art. 11.2 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, ha de ponerse en conocimiento del organismo fiscalizado, el contenido del informe para que pueda alegar lo que proceda previamente a que la Sindicatura remita su Informe de Fiscalización a las Cortes Valencianas (BOCV 201, I Legislatura, 15 de enero de 1987).

3.

LA FUNCIÓN FISCALIZADORA

La principal función de la Sindicatura de Comptes es la fiscalización del sector público valenciano, por delegación de les Corts, de acuerdo a la Ley 6/1985 y su RRI. La función fiscalizadora se desarrolla mediante el examen y censura de las cuentas anuales de la Generalidad Valenciana y de las Entidades Locales.⁹⁸ Por tanto, este examen y censura de las Cuentas Generales determina que el tipo de auditoría que se ha de llevar a cabo normalmente sea de regularidad (financiera y de cumplimiento de legalidad) acompañada de las preceptivas conclusiones.

Señalado esto, las fiscalizaciones tienen por objeto que el órgano de control externo pueda emitir una opinión sobre la información presentada por las entidades fiscalizadas, para verificar el cumplimiento de la legalidad; determinar si la información financiera se presenta adecuadamente, de acuerdo a los principios contables que le son de aplicación; si la gestión de los recursos es correcta en términos de economía y eficacia así como si se ha alcanzado el grado de eficacia en la consecución de los objetivos previstos.

En los últimos años ha adquirido un gran valor legitimador y de fortalecimiento institucional la capacidad para detectar las infracciones, los incumplimientos y las irregularidades observadas para evitar el fraude y, en general, la identificación de supuestos punibles que pudieran derivar en responsabilidades penales y/o contables.⁹⁹

Por su parte, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, establece en su artículo 2, que dicha Ley afecta, también, a la Sindicatura de Comptes.

Por tanto, el órgano fiscalizador valenciano, en materia de Transparencia y Buen Gobierno, ha de regirse por los siguientes principios generales: *a)* el principio de

98. Artículo 7 de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes.

99. Entre las medidas adoptadas por la Sindicatura de Comptes se hallan: 1) la aprobación de la sección 1240 del manual de fiscalización de la SC relativo a las responsabilidades del auditor en la fiscalización respecto al fraude; 2) la firma del Protocolo con la Fiscalía del TCU; 3) la ampliación de las áreas de riesgo en los entes objeto de la fiscalización; 4) la aprobación de informes especiales (auditorías operativas, de sistemas y procedimientos, etc.); 5) los informes sobre reparos formulados por los interventores y secretarios de la Administración local; 6) el informe sobre obligaciones no reconocidas en el presupuesto; 7) el anticipo temporal del Informe sobre contratación de la Cuenta General de la Administración de la Generalitat; 8) los informes sobre el artículo 29 de la LCSP; 9) la ampliación de las muestras seleccionadas en materia de contratación y subvenciones y, 10) la ampliación del seguimiento de recomendaciones de informes anteriores.

transparencia, que garantiza la actividad pública fundada en la accesibilidad de la información y en la excepcionalidad de las restricciones que sólo podrán fundarse en la protección de otros derechos; *b*) el principio de publicidad puesto que la información difundida ha de ser veraz, objetiva, actual y periódicamente publicada; *c*) el principio de libre acceso a la información pública por la ciudadanía, de una manera accesible, comprensible y de la forma más simple e inteligible que sea técnica y organizativamente posible atendiendo a su naturaleza; *d*) el principio de orientación a la ciudadanía: la actividad pública se articula en torno a la ciudadanía, como eje y referencia de su estrategia; *e*) el principio de participación ciudadana, que promueve la intervención ciudadana en asuntos públicos; *f*) el principio de modernización y neutralidad tecnológica, para impulsar el empleo de las nuevas tecnologías para diseñar procesos más eficientes y cercanos a la ciudadanía; *g*) el principio de responsabilidad y rendición de cuentas, que se orienta a la exigencia de responsabilidad por los que desempeñen funciones públicas; *h*) el principio de reutilización de la información.

La materia prima con la que trabaja la Sindicatura de Comptes es la información procedente de la liquidación presupuestaria del gasto público. Una vez obtenida su labora consiste en la verificación de la regularidad financiera y del cumplimiento de la legalidad vigente en la gestión de los fondos públicos con orientación a los criterios de eficacia, eficiencia y economía. De aquí que, teóricamente, el marco legal facilite un conocimiento más diáfano de la gestión pública, de la difusión de información, una percepción más visible de la rendición de cuentas y la promoción de la participación ciudadana.

Antes de profundizar en la función fiscalizadora parece conveniente establecer la correspondencia entre los objetivos de la fiscalización, los principios que la fundamentan y el tipo de auditoría que le corresponde.

La tabla 3.2 sintetiza esta correspondencia, que proporciona una panorámica global de los principios y de la metodología auditora.

Tabla 3.2
La concordancia entre objetivos de la fiscalización, los principios aplicables y los tipos de auditoría

LOS OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN	LOS PRINCIPIOS DE APLICACIÓN	EL TIPO DE AUDITORÍA
Determinar si la información financiera se adecúa a los principios contables para reflejar la imagen fiel de la situación económica financiera	La gestión continuada La transparencia La estabilidad presupuestaria La economía, la eficiencia y la eficacia Los principios contables	Auditoría financiera
El cumplimiento de legalidad	CE, EACV, LOFCA, LHPGV, leyes de presupuestos anuales de la Generalitat y leyes de acompañamiento; decretos y normas específicas aplicables	Auditoría de cumplimiento de legalidad
La evaluación del desarrollo de recursos humanos, materiales y fondo presupuestarios	La economía y la eficiencia	Auditoría operativa
La evaluación del grado de eficacia en el logro de los objetivos previstos	La eficacia	Auditoría operativa

Fuente: Elaboración propia.

3.1. Las normas de fiscalización. El manual de fiscalización

Una de las primeras tareas de la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español, en 1991, fue abordar la elaboración de los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público (PNASP), como los criterios fundamentales que han de observar los órganos de control externo y los expertos independientes para homogeneizar los informes de fiscalización.

La elaboración de estos principios se fundamenta en las normas de auditoría nacionales e internacionales como las del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Las Normas Internacionales de Auditoría (NIA),¹⁰⁰ son normas elaboradas por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (*International Au-*

100. La aplicación de las NIA es obligatoria desde el 1 de enero de 2014, según la Resolución de 31 de enero de 2013 del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

ding and Assurance Board-IAASB)¹⁰¹ de la Federación Internacional de Contadores (*International Federation of Accountant-IFAC*). Las normas internacionales de auditoría sirven para reforzar la normativa contable e incrementar la confianza de los usuarios.¹⁰²

La Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI) adoptó las NIA a través de unas directrices que, junto con la Declaración de Lima,¹⁰³ el Código de Ética y las Normas de Auditoría, constituyen el cuerpo normativo de esta organización internacional y aglutina una colección de normas profesionales y de lineamientos de mejores prácticas para la fiscalización pública conocidas como IS-SAI¹⁰⁴ (siglas en inglés de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores). Tales normas establecen los principios fundamentales de las EFS y los requisitos previos de auditorías públicas.

La importancia de las normas internacionales de auditoría de la INTOSAI reside en su capacidad de penetración a escala mundial que permite la comparabilidad y la homogeneidad de la información contable pública y una visión a largo plazo más fiable. Y, lo que es más importante, los sistemas de control y de evaluación hacen uso de la metodología comparada y del marco de referencia común para evaluar el rendimiento de las políticas públicas implementadas.

La INTOSAI ha generado dos tipos de normas profesionales: las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs) y las Directrices de la INTOSAI para la Buena Gobernanza (INTOSAI GOVs). En 2010 se celebró en Sudáfrica el XX Congreso de la INTOSAI, en el que se desarrolló la implementación de la primera serie de ISSAIs y se apeló a la utilización de un marco de referencia común para la auditoría del sector público. La elaboración de las ISSAIs sigue un protocolo conocido como de *debido proceso*¹⁰⁵ mediante el cual la INTOSAI emite,

101. <<http://www.iaasb.org/>>

102. La mayoría de organismos que definen las normas internacionales como FMI, Eurostat y las organizaciones de Normas Contables Internacionales para el Sector Público pretenden la armonización de las normas para los presupuestos, las estadísticas, las cuentas y la contabilidad, en general. La creciente proyección internacional de la contabilidad pública demuestra el interés por la comparabilidad como uno de sus atributos fundamentales.

103. El documento marco de la fiscalización es la Declaración de Lima que fue aprobado en el IX Congreso de INTOSAI y establece que las EFS son instituciones imprescindibles para el control de la economía pública.

104. International Standards of Supreme Audit Institutions. Contiene los principios fundamentales para el funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los requisitos previos de auditorías de las entidades públicas.

105. El *debido proceso* mantiene la integridad y el rigor de las ISSAI y, desde un enfoque analítico, identifica los pasos para el desarrollo, revisión y eliminación de las ISSAIs e INTOSAI GOVs.

modifica, revisa, desarrolla o elimina las Normas Internacionales, a través del Comité de Normas Profesionales como responsable último del *debido proceso*.

El manual de fiscalización de la Sindicatura es una herramienta de trabajo que recoge los principios y la normativa relacionada con la fiscalización y sus aspectos esenciales. Su vocación es eminentemente práctica, de facilitación y aplicabilidad a las distintas situaciones, con desarrollos específicos de los diferentes tipos de fiscalización y la introducción de todas las normas ISSAI-ES. De esta forma, los equipos de auditores tienen un instrumento de trabajo que, en un contexto complejo caracterizado por la dispersión normativa, les facilita la accesibilidad a las normas aplicables en las fiscalizaciones. El manual de fiscalización compendia todas las leyes y normas, tanto generales como de auditoría, que afectan a su actividad como órgano de control externo y se estructura en un formato de fichas con un acceso individualizado, –numerado y sistematizado–, que comienza con la normativa general hasta desembocar en la más específica.

Las normas de fiscalización nacen con la vocación de reducir los riesgos puesto que la labor auditora no está exento de ellos. Por una parte, encontramos riesgos procedentes del entorno –tanto de los contextos estatales como de las propias Entidades de Fiscalización Superior–; riesgos de los partenariados¹⁰⁶ públicos-privados –así como otras fórmulas procedentes de la NGP–, y los riesgos de auditoría que implican la probabilidad de incurrir en una conclusión incorrecta. El error es una realidad y de lo que se trata es de reducir su existencia en el área auditada. El riesgo ha pasado a considerarse uno de los elementos principales en la fiscalización hasta el punto de materializarse una modalidad de auditoría basada en el análisis de los riesgos (ABAR).¹⁰⁷

La necesidad de adaptarse a las circunstancias inciertas, globales y complejas del sector público ha conducido a que la Conferencia de Presidentes de los OCEX, de 24 de marzo de 2015, encargase a la Comisión Técnica de los OCEX¹⁰⁸ la elaboración de

106. Los partenariados públicos-privados, conocidos como PPP, es una fórmula que genera un tipo de organización para la gestión de una zona, servicio o actividad, en la que los sectores públicos y privados comparten la responsabilidad de la gestión, de la financiación y evaluación de las acciones y estrategias planificadas.

107. La metodología ABAR se trata en el capítulo 5.

108. Esta Comisión Técnica la formaron: Andrés Alonso, del Consello de Contas de Galicia; Ignacio Cabeza, de la Cámara de Comptos de Navarra; Ignacio Barquero/Isabel Linares, de la Cámara de Cuentas de Aragón; Nuria Mendoza, de la Cámara de Cuentas de Andalucía y Antonio Minguillón, de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (coordinador).

unas Guías Prácticas de Fiscalización de los OCEX (GPF-OCEX),¹⁰⁹ que adaptan las NIA-ES e ISSAI-ES, al contexto de los órganos autonómicos de control externo. Este proceso constituye un paso más en la concreción de las normas de auditoría internacionales a la realidad autonómica.

Las guías auditoras incorporan un análisis de riesgos, con una metodología, para conocer a fondo los diferentes tipos de riesgos: el riesgo de auditoría,¹¹⁰ el riesgo inherente,¹¹¹ el riesgo de control¹¹² y el riesgo de detección.¹¹³

4.

LAS AUDITORÍAS, LA ÉTICA Y EL TRABAJO DEL AUDITOR

La auditoría consiste en el examen, la revisión, la verificación y la valoración de los documentos contables y de procedimientos de control y de gestión aplicando una metodología conforme a los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público.

109. GPF-OCEX 1240, Responsabilidades del auditor en la fiscalización con respecto al fraude; GPF-OCEX 1730, Preparación de informes de auditoría sobre los estados financieros; GPF-OCEX 1805, Preparación de informes de auditoría financiera. Consideraciones especiales... (NIA805); GPF-OCEX 1315, Identificación y valoración de los riesgos de incorrección material mediante el conocimiento de la entidad y su entorno; GPF-OCEX 1316, El conocimiento requerido del control interno de la entidad; GPF-OCEX 1317, Guía para la identificación y valoración de los Riesgos de Incorrección Material; GPF-OCEX 1330; Respuestas del auditor a los riesgos valorados y GPF-OCEX 4001, Las fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad y modelos de informes.

110. El riesgo de auditoría se refiere al riesgo de que el auditor exprese una opinión de auditoría inadecuada cuando los estados financieros contienen incorrecciones materiales. El auditor debe reducir el riesgo de auditoría a un nivel aceptablemente bajo, con la finalidad de obtener una seguridad razonable que les sirva de base para expresar una opinión de forma positiva (ISSAI-ES 200; Párrafo, 41).

111. El riesgo inherente, consiste en que los estados financieros contengan incorrecciones materiales antes de realizar la fiscalización.

112. El riesgo de control hace referencia al riesgo de que se produzca una incorrección en una afirmación sobre un tipo de transacción, saldo contable u otra revelación de la información que pudiera ser material y que no sea prevenida, detectada y corregida oportunamente, por el sistema de control interno de la entidad.

113. Por riesgo de detección, se entiende aquel riesgo que subsiste, una vez que el auditor ha aplicado los procedimientos para reducir el umbral de riesgo de auditoría.

La denominación genérica de fiscalizaciones aglutina auditorías financieras, de cumplimiento de legalidad, de economía y eficiencia, de eficacia, o cualquier combinación de las anteriores, así como informes especiales sobre determinadas materias.

La definición de auditoría pública se establece en el artículo 162, de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y en el artículo 119, de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, entendida como: *«la verificación que se realiza con posterioridad y se realiza de manera sistemática, de la actividad económica-financiera del sector público estatal, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la Intervención General de la Administración del Estado»*.

Por otro lado, la norma ISSAI 100 de los Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, define la auditoría pública como: *«un proceso sistemático y objetivo, en el que se obtiene y se evalúa la evidencia que coadyuva a determinar que, la información o las condiciones reales, se adecúan a los criterios establecidos»*.

Además, señala que: *«el entorno de la auditoría del sector público es aquel en el que los gobiernos y otras entidades públicas se responsabilizan sobre el uso de recursos provenientes de la tributación y otras fuentes, para la prestación de servicios a los ciudadanos y otros beneficiarios»*. Tales entidades públicas han de rendir cuentas de la gestión y uso de los recursos públicos, tanto a los contribuyentes como a los destinatarios finales de las políticas públicas.

Michael Power (1996) ha acuñado la expresión «explosión de auditoría» para referirse a la expansión de la cultura auditora en la modernización del control. No solo se han incrementado las auditorías financieras o de gestión sino que esta explosión auditora ha generado un nuevo estilo en la rendición de cuentas que se corresponde con un profundo cambio de patrones de comportamiento en las sociedades contemporáneas. La auditoría se ha convertido en el límite entre las estructuras de control tradicionales y las demandas de una sociedad cada vez más consciente de su producción de riesgos en campos que van más allá del financiero para extenderse en ámbitos como el medio ambiente, la medicina o la educación.

Los principios son los fundamentos básicos de la actividad de auditoría y su incumplimiento desvirtuaría y comprometería gravemente su quehacer puesto que afectan directamente a la competencia profesional del auditor y su equipo, a la independencia de los órganos de control y de los auditores, a la diligencia profesional de los auditores y al alcance de su responsabilidad. Esencialmente, transmite la idea de la necesidad de formación técnica y capacidad profesional para realizar la auditoría, a través de la interiorización de los métodos, las técnicas, las normas, los principios y los conocimientos del sector público.

Junto a la capacitación, encontramos los atributos imprescindibles del perfil profesional como: la independencia, la diligencia profesional a través del cuidado en el cumplimiento de las normas, la supervisión, la responsabilidad y la confidencialidad.

En primer lugar, para ser auditor se deben poseer unos requisitos académicos como un título superior universitario en Derecho, Ciencias Económicas o Empresariales o Profesor Mercantil. Además, según la Ley de la SC y su RRI, los auditores de la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana, han de desarrollar su actividad con dedicación exclusiva y les afecta un régimen severo de incompatibilidades para ejercer cualquier otra actividad pública o privada, retribuida o no.¹¹⁴

La ética en la actividad pública se ha manifestado como una de las principales inquietudes en la actividad de las Administraciones Públicas. Consciente del papel de la ética pública, la Sindicatura de Comptes incorporó en su manual de fiscalización la norma ISSAI 30, que opera como un código de ética internacional e incluye los valores y principios que han de orientar al auditor público. El código de los auditores del sector público implica no solo las exigencias éticas de los funcionarios públicos sino también las específicas de los auditores.¹¹⁵

La integridad se constituye como el valor central del código de ética puesto que los auditores están obligados a cumplir exigentes normas de conductas –como la honradez y la imparcialidad–, durante su trabajo y en sus relaciones con los entes y cuentandantes.

La Norma ISSAI 30 mide la integridad en función de lo que es correcto y justo; exige que los auditores se ajusten a los principios de objetividad e independencia;

114. Excepto: *a)* las actividades derivadas de la administración del patrimonio personal y familiar; *b)* la participación en seminarios, cursos o conferencias en centros oficiales destinados a la formación de funcionarios, cuando no tengan carácter permanente o habitual ni suponga más de dos horas al día, quince al mes o noventa al año; *c)* la participación en tribunales calificadoros de pruebas selectivas en Cuerpos, Escalas o Plazas de la Administración; *d)* el ejercicio de cargo de Presidente, Vocal o miembro de Juntas Rectoras de Mutualidades o Patronatos de Funcionarios, siempre que no sea retribuido; *e)* la creación de carácter literario, artístico, científico y técnico y las publicaciones derivadas de aquella.

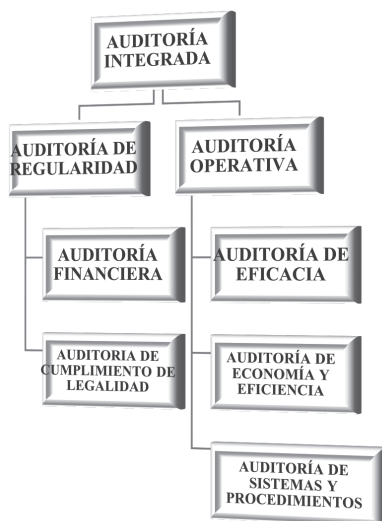
115. El código de ética de la Sindicatura de Comptes está dirigido a los síndicos y a todas las personas que trabajan en la Institución y que intervengan en la labor auditora. A todos se les denomina de forma genérica «auditores». La conducta ha de ser irreprochable en todas las circunstancias, evitar causar perjuicios a la imagen de integridad de los auditores, a la Sindicatura que representan, a la calidad y validez de sus actuaciones auditoras o plantear alguna duda acerca de la fiabilidad y la competencia profesional de la propia Sindicatura.

mantengan una conducta profesional irreproachable; tomen decisiones acordes con el interés público y apliquen un criterio de honradez absoluta en la realización de su trabajo y en el empleo de los recursos de la organización. La Ley de la Sindicatura y su RRI destacan la incompatibilidad existente con el ejercicio de funciones directivas o ejecutivas en partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales y colegios profesionales.

Asimismo, la neutralidad política, tanto la real como la percibida, resulta imprescindible para desarrollar las responsabilidades fiscalizadoras.

Los auditores trabajan en estrecho contacto con los órganos legislativos, con el poder ejecutivo y demás órganos de la Administración Pública como la Intervención General de la Generalitat Valenciana. Asimismo, han de personarse en las distintas dependencias de les Conselleries y Servicios Generales y Territoriales. Si bien los conflictos de intereses siempre están latentes y no pueden suprimirse de la vida de los seres humanos, sí pueden ser gestionados de la forma más eficaz posible para reducir los dilemas éticos.

Figura 3.2
Los tipos de auditoría en el sector público



Fuente: Elaboración propia.

El código de ética del manual de fiscalización de la SCCV articula varias directrices encaminadas a evitar la camaradería entre auditores y personal de las entidades fiscalizadas; establece el rechazo de regalos o gratificaciones que puedan interpretarse como intentos de influir sobre la independencia e integridad del auditor; insta a evitar el uso compartido de la información extraída del ejercicio de sus responsabilidades; a no utilizar el cargo oficial con fines particulares y soslayar las relaciones que susciten dudas sobre la objetividad e independencia del auditor.

En la figura 3.2., se visualizan los tipos de auditoría existentes en el sector público.

4.1. La auditoría financiera

El concepto de auditoría financiera viene desarrollado en la norma ISSAI-ES 200 donde se establecen los principios fundamentales para determinar si la información financiera de una entidad y su marco regulatorio aplicable muestran conformidad.

El objetivo de la auditoría financiera es aumentar el grado de confianza de los usuarios y las normas ISSAI proporcionan un entorno de seguridad razonable. Esto se logra cuando el auditor puede emitir una opinión sobre los estados financieros auditados porque han sido preparados de conformidad con el marco de información financiera que le resulta de aplicación.

Cuando se realiza una fiscalización financiera los objetivos son: 1) la obtención de una razonable certeza de que los estados financieros en su conjunto están libres de incorrecciones; 2) que el auditor pueda expresar una opinión sobre si tales estados financieros están de conformidad con el marco de información financiera aplicable, y 3) la emisión de un informe sobre los estados financieros y la comunicación de los resultados de la auditoría de conformidad con los hallazgos obtenidos por el auditor.

El trabajo de auditoría requiere la seguridad del marco de información financiera que suministran los Planes Generales de Contabilidad y las Instrucciones de Contabilidad. El conjunto de los estados financieros para una entidad del sector público, dentro del marco de información financiera aplicable, está formado por los siguientes elementos que constituyen una unidad y que singularizo para adaptarlo a los informes elaborados por la Sindicatura de Comptes:

- a) *El balance de situación*, que proporciona información contable sobre el total general a 31 de diciembre del ejercicio fiscalizado, expresado en millones de euros.
- b) *La cuenta de resultado económico-patrimonial*; que incluye el total de ingresos del ejercicio fiscalizado y el total de gastos, con expresión en porcentaje de su aumento o disminución en términos comparativos respecto a ejercicios anteriores.

- c) *El estado de cambios en el patrimonio neto*, que refleja los movimientos de las partidas que aglutinan el patrimonio neto durante un ejercicio dado. Con este dato se da información del resultado global económico.
- d) *El estado de flujos de efectivo (EFE)*, que informa del origen y la utilización de los activos monetarios de efectivo y de otros activos líquidos; dando cuenta de los cobros y pagos realizados por los entes y los movimientos de efectivo realizados durante la anualidad, ordenados y agrupados debidamente por categorías.
- e) *El estado de liquidación del presupuesto*, tanto de los gastos como de los ingresos.
- f) *La Memoria*, que incluye un resumen de las políticas contables significativas y de la información explicativa de carácter financiero, de ejecución del gasto y del ingreso público, del endeudamiento y de operaciones no presupuestarias.
- g) *Otros informes complementarios*.¹¹⁶

La información contable debe reunir una serie de atributos como: i) la claridad, para que de forma diáfana y razonable se pueda comprender el significado de las actividades de la entidad; ii) la relevancia, como condición necesaria de una información oportuna y útil y iii) la fiabilidad, en el sentido de libre de errores materiales, de sesgos y con capacidad para transmitir la imagen fiel de lo que pretende representar,¹¹⁷ y iv) la comparabilidad, tanto sincrónica como diacrónica.

En una auditoría financiera, los responsables de la entidad fiscalizada son los encargados de suministrar la información de los estados financieros y de rendir las cuentas presentando la documentación pertinente. Esta responsabilidad recae en el poder ejecutivo (central, autonómico y local mediante la Intervención General y órganos de control interno) como los responsables de los caudales públicos, del cumplimiento de la normativa y del contenido de las cuentas públicas. El poder legislativo representa a la ciudadanía y, en virtud de esta representación, fiscaliza, controla y toma decisiones sobre las finanzas públicas como expresión del mandato democrático.

Ahora bien, la exigencia en la rendición de cuentas ha de ir más allá de la fiscalización de la actividad económica financiera y ha de complementarse con otro tipo de análisis sobre cómo se han gestionado los ingresos y los gastos fiscalizados. Estos análisis serán el objeto de las modalidades de auditorías que se examinarán a continuación.

116. En este apartado de los informes de fiscalización se han ido incluyendo, a lo largo de los sucesivos ejercicios anuales, informes referentes a fiscalización de la contratación administrativa, operaciones extrapresupuestarias, gastos a justificar y la fiscalización del programa de la Asistencia Sanitaria.

117. Se trata de verificar la razonabilidad de las magnitudes presupuestarias y que sean fiel reflejo de la actividad económica financiera de las entidades públicas fiscalizadas.

4.2. La auditoría de cumplimiento de legalidad

La verificación del cumplimiento de la legalidad es una de las herramientas que dispone el poder legislativo para ejercer el control sobre los ingresos y gastos públicos y la forma en que se realiza la ejecución presupuestaria.¹¹⁸ El objetivo de este tipo de auditoría es verificar si un asunto público cumple con las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimiento aplicables establecidas en el marco legal. Conforme a los objetivos fiscalizadores que el órgano de control externo se haya planteado, esta auditoría consiste en una revisión pormenorizada del cumplimiento de la legalidad vigente que afecta a la gestión de los fondos públicos durante un ejercicio anual determinado.

En el manual de fiscalización 2015 de la SC se contempla esta modalidad de fiscalización con la correspondencia entre sus secciones y las normas ISSAI-ES. En el apartado de cumplimiento de legalidad de los informes de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana se establece el siguiente repertorio de normativa estatal y autonómica que ha de ser cumplida escrupulosamente:

- a) La normativa general presupuestaria
- b) La normativa de contratación
- c) La normativa de personal
- d) La normativa de endeudamiento y estabilidad presupuestaria
- e) La normativa de contabilidad
- f) La normativa de subvenciones

La Norma ISSAI-ES 400 sostiene que la fiscalización de cumplimiento aborda tanto la regularidad como la ética que, en definitiva, persigue la observación de los principios generales que rigen una sana administración financiera y los comportamientos adecuados recogidos en el código de conducta de los funcionarios públicos.

La fiscalización de cumplimiento consiste, pues, en establecer si la gestión de los recursos públicos se ha llevado a cabo de conformidad con la normativa vigente y proporciona el marco pertinente para la rendición de cuentas.

118. El artículo 8, tres, b de la Ley 6/1985, de la Sindicatura de Comptes establece que los informes elaborados por la Sindicatura referentes a las Cuentas Generales habrán de «determinar si se ha cumplido la legalidad vigente en la gestión de los fondos públicos». Los Principios Fundamentales de la Fiscalización de Cumplimiento vienen contemplados en la Norma ISSAI-ES 400 desarrollada por la INTOSAI bajo la denominación de ISSAI 400.

4.3. La auditoría operativa

La auditoría operativa se define como un examen sistemático y objetivo para la evaluación independiente de las operaciones, las actividades y los programas implementados por una organización con la finalidad de valorar el nivel de eficacia, eficiencia y economía que ha logrado en la utilización de los recursos disponibles.

Las auditorías operativas, también conocidas como auditorías de desempeño, se encuentran entre las competencias de la institución fiscalizadora valenciana, según el artículo 8, Tres, apartados *c*) y *d*), de la Ley 6/1985 de la Sindicatura de Comptes, que establece que se habrá de pronunciar si «*la evaluación de la gestión de los recursos humanos, materiales y de los fondos presupuestarios se ha desarrollado de forma económica y eficiente y el grado de eficacia en el logro de los objetivos previstos*».

La normativa técnica aplicable de la auditoría del sector público remite a la Norma ISSAI 300¹¹⁹ y su adaptación española ISSAI-ES 300,¹²⁰ que se complementa con la Norma ISSAI 3000.¹²¹ La aplicación de este marco normativo técnico permite valorar en términos operativos de la entidad, del programa o del aspecto que se quiera fiscalizar; permite detectar deficiencias, corregir desviaciones, proponer recomendaciones y adoptar medidas de consecución de los objetivos en términos de las tres *e*s.¹²²

- a) Contribuir a una gestión sujeta a los principios de economía, eficiencia y eficacia.
- b) Proporcionar nuevas perspectivas de análisis para mejorar la toma de decisiones.
- c) Hacer más accesible la información existente a las partes interesadas.

119. Norma ISSAI 300.

120. La Norma ISSAI-ES 300 fue aprobada por el Consell de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana el día 23 de julio de 2014.

121. Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI.

122. A lo largo de esta investigación se ha hecho referencia a los principios de Economía, Eficiencia y Eficacia y su conexión con la Nueva Gestión Pública. La Norma ISSAI-ES 300 incorpora a su texto tales principios, que define del siguiente modo, con vistas a su aplicación práctica en la auditoría operativa: la economía: el principio de la gestión económico-financiera consistente en alcanzar los objetivos fijados en una organización, programa, proyecto, actividad o función minimizando el coste de los recursos utilizados; la eficiencia: principio de la gestión económico-financiera consistente en conseguir la mejor relación posible entre los resultados obtenidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función y los recursos empleados para conseguir aquellos; la eficacia: principio de la gestión económico-financiera consistente en conseguir los objetivos establecidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función.

- d) Aportar una conclusión y visión de conjunto independiente basada en las evidencias empíricas extraídas de la fiscalización.
- e) Proporcionar recomendaciones basadas en un análisis de los hallazgos de la auditoría.
- f) Promover la transparencia ofreciendo al poder legislativo y a la ciudadanía información de la Administración Pública y de sus resultados en términos operativos.
- g) Fomentar la conciencia de responsabilidad en la gestión pública, a través de la emisión de informes de fiscalización.

El Manual de Fiscalización Operativa del TCU, aprobado por su Pleno el 30 de abril de 2015, señala que: «la peculiar naturaleza de la fiscalización operativa, en cuya ejecución no se cuenta con patrones de referencia preestablecidos con los que comparar la gestión fiscalizada, hace necesario establecer recomendaciones de carácter general y compartir las buenas prácticas, con la finalidad de homogeneizar los procedimientos fiscalizadores y alcanzar estándares de calidad en la realización de este tipo de fiscalizaciones y deben complementarse con las aportaciones surgidas de la competencia profesional de los equipos de fiscalización».

Estas auditorías focalizan su atención en áreas de actuación susceptibles de mejora y pretenden evaluar el funcionamiento de la prestación de servicios públicos, los efectos generados y los *outcomes*¹²³ de las políticas públicas. Por este motivo, muchos de los temas que abordan las fiscalizaciones operativas son complejos y políticamente sensibles.¹²⁴

Al igual que en las demás modalidades de fiscalizaciones, las auditorías operativas han de fundamentarse en evidencias suficientes y trasladarse al informe de fiscalización. Este tipo de fiscalizaciones operativas pretenden obtener evidencias sobre la gestión pero no aspiran a emitir una opinión global general sobre la economía, la eficiencia y la eficacia sino que, a través de sus conclusiones, se incorporen en el informe de diferentes formas:

- a) una conclusión general sobre la economía, la eficiencia y la eficacia, cuando lo permi-

123. El *outcome* se refiere al impacto y las consecuencias que ha generado la prestación de los servicios públicos y se diferencia del *output*, que mide cuantitativamente las acciones que se han desarrollado.

124. Esta sensibilidad procede de la búsqueda de legitimidad basada en el rendimiento por parte de los poderes públicos. Si la ciudadanía percibe que el resultado de las políticas públicas es positivo, la legitimidad se refuerza. Sin embargo, si las expectativas no se cumplen, los servicios y las políticas públicas son percibidos como ineficientes, insatisfactorios o de bajo rendimiento, lo que puede erosionar la credibilidad y la legitimidad de los actores políticos que gestionan los recursos públicos.

tan los objetivos de la fiscalización, *b*) una información específica en puntos como los objetivos de la fiscalización, el alcance, las pruebas realizadas, los criterios utilizados, los hallazgos alcanzados y las conclusiones específicas.¹²⁵

El desarrollo de la auditoría operativa implica un complejo trabajo de investigación que exige flexibilidad, imaginación y elevada competencia analítica. Los procedimientos, los métodos y las normas muy racionalizados entorpecen el funcionamiento y el desarrollo de este tipo de fiscalizaciones. Por este motivo, se evita la formulación detallada de la normativa o su excesiva concreción.

Las principales características diferenciales de las auditorías operativas son: *a*) inexistencia de normas y procedimientos estandarizados; *b*) el auditor ha de tener cierta libertad para elegir la forma de cumplir con los objetivos y los métodos de trabajo y *c*) la creatividad y la capacidad analítica del equipo de auditores son atributos necesarios, desarrollando su trabajo con flexibilidad, prudencia y sentido común.¹²⁶

La Sindicatura de Comptes ha elaborado recientemente varias auditorías operativas y la diversidad de los ámbitos de actuación es muy amplia y requiere una profundización sectorial en el ámbito a fiscalizar.

En la siguiente tabla 3.3 se visualiza, sin ánimo de exhaustividad, algunas de la auditorías operativas realizadas por el OCEX valenciano a lo largo de estas tres décadas.

125. ISSAI-ES 300, párrafos 18, 19 y 20, en el Manual de Fiscalización de la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana.

126. Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión del TCU, p. 8.

Tabla 3.3
Las auditorías operativas de la Sindicatura

	DESCRIPCIÓN	AÑO
1	Auditoría operativa sobre el servicio de retirada de vehículos en los Ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes	2012-2013
2	Auditoría operativa del grado de implantación de la Administración Electrónica en municipios de la Comunitat Valenciana mayores de 50.000 habitantes	2008-2013
3	Auditoría operativa sobre la ordenación y las prestaciones de la dependencia: Evaluación con criterios de eficiencia, eficacia y economía del programa presupuestario 313.70	2012-2014
4	Auditoría operativa de la enseñanza primaria: evaluación con criterios de eficiencia, eficacia y economía del programa presupuestario 422.20	2009-2013
5	Gestión de la nómina del Consorcio Hospital General Universitario de Valencia. Auditoría de los sistemas de información y control interno.	2013
6	Gestión de compras de la Conselleria de Sanidad. Auditoría de los sistemas de información y control interno.	2013
7	Registro de Facturas de la Generalitat. Auditoría de los sistemas de información y de control interno	2013
8	Auditoría de eficacia de los sistemas de información y control interno de procedimientos de gestión de personal	2012
9	Auditoría operativa de conciertos sanitarios: gestión del concierto de resonancias magnéticas	2008-2012
10	Auditoría de eficacia de los sistemas de información y de control interno del proceso de gestión de las compras de Ferrocarrils de la G.V.	2011-2012
11	Auditoría operativa de conciertos sanitarios: Gestión del concierto de hemodiálisis	2011
12	Auditoría operativa de <i>e-Administración</i> ; grado de eficacia en su implantación	2011
13	Auditoría operativa sobre recogida de residuos urbanos en los ayuntamientos con población entre 34.000 y 50.000 habitantes.	2011
14	Auditoría de eficacia de los sistemas de información y de control interno de la Ciudad de las Artes y de la Ciencias. S.A.	2010
15	Auditoría de eficacia de los sistemas de información y control interno de los procedimientos de gestión de la nómina del personal sanitario de la Generalitat	2010
16	Perfil del contratante y las instrucciones de contratación en el sector público autonómico valenciano	2010
17	Auditoría operativa Programa 531.20 Desarrollo rural	2004
18	Auditoría operativa Programa 442.50 Calidad ambiental	2001
19	Auditoría operativa Programa 443.10 Protección de los consumidores y calidad de bienes y servicios	2000
20	Auditoría operativa del Programa 313.20 Drogodependencias y otras adicciones	1999
21	Auditoría operativa Programa 452.10 Bibliotecas, archivos y promoción editorial	1998
22	Auditoría operativa Programa 514.10 Infraestructura y actuaciones en la costa	1997
23	Auditoría operativa Programa 322.10 Fomento del empleo	1994
24	Auditoría operativa Programa 442.40 Restauración y protección de los recursos naturales	1994
25	Auditoría operativa Programa 457.10 Fomento y apoyo de la actividad deportiva	1993
26	Auditoría operativa Programa 531.10 Estructuras agrarias y zonas desfavorecidas	1993
27	Auditoría operativa Programa 513.10 Infraestructura de carreteras	1992

Fuente: Elaboración propia.

Estas auditorías operativas muestran una tendencia incrementalista y transitan de programas de gasto concretos a servicios y sistemas informatizados muy complejos, influidos por los enfoques de la Nueva Gestión Pública y la *e-Administración*. En las fiscalizaciones operativas y de sistemas de información existen tres elementos muy relevantes de la entidad fiscalizada que son: *a)* los objetivos,¹²⁷ *b)* los indicadores¹²⁸ y, *c)* el seguimiento de ambos.

Los objetivos, tanto los generales como los específicos, han de someterse a una definición clara relacionada con los principios de economía, eficiencia y eficacia. La experiencia muestra la complejidad del proceso de este tipo de fiscalizaciones y, especialmente, en el sector público dada las especificidades que lo caracterizan como: *a)* la orientación de sus valores al bien común y defensa del interés general; *b)* su naturaleza relacional con el ejercicio del poder político; *c)* la necesidad de legitimidad institucional; *d)* las distintas percepciones que generan los fenómenos sociales, *e)* la ausencia de soluciones aplicables de manera concluyente; *f)* la aplicación del derecho administrativo en las actividades públicas. Estos principios antedichos requieren un tratamiento singularizado, antes de ser reducidos a objetivos y sub-objetivos operacionalizados,¹²⁹ puesto que han de servir de referencia en la gestión y asignación de recursos, al tiempo que permitir una valoración de los resultados logrados.

Respecto a los indicadores, deben ser valorados como adecuados y suficientes; han de ser claros, medibles, fiables, oportunos y comparables, manteniendo la relación con el objetivo y con las actividades del ejercicio. Uno de los aspectos fundamentales en el diseño de los indicadores, es mantener su vinculación pues configuran un sistema integrado con una interacción constante entre ellos, lo que asegura su efectividad. En todo caso, los indicadores deben ser limitados y manejables, siempre en función de los diferentes usuarios y objetivos, manteniendo la armonía del sistema.

127. Los objetivos son la expresión de los resultados que la organización pretende conseguir en un tiempo determinado, constituyendo un elemento esencial de la planificación, puesto que identifican los resultados deseados, orientan la asignación de recursos y presiden las actividades de la gestión (Manual de Fiscalización Operativa del TCU, p. 9).

128. Los indicadores constituyen la forma más común de medida utilizada para el seguimiento de objetivos, ya que permiten realizar la medición de estos de acuerdo con las diferentes dimensiones e intereses de la ejecución. Un indicador puede definirse, en este contexto, como un estadístico que proporciona información relevante sobre algún aspecto de un objetivo (Manual de Fiscalización Operativa del TCU, p. 10).

129. La operacionalización es el proceso por el que ciertos conceptos complejos y/o abstractos, que no se pueden observar directamente o no se corresponden con realidades inmediatas, son transformados mediante unos pasos intermedios a unos niveles de abstracción menores, de forma que se puedan conectar con la realidad de una manera directa y observable (Morlino, 2010:53).

Para otras modalidades de fiscalización existen unos criterios establecidos en las normas legales pero en las auditorías operativas no sucede de esta forma y de ahí la importancia de seleccionar unos criterios fiables y objetivos. Las auditorías operativas se desarrollan en torno a unos procesos o etapas comunes que se exponen en la tabla 3.4

Tabla 3.4
Las etapas comunes del proceso de las auditorías operativas

ETAPA	LA DESCRIPCIÓN	
LA PLANIFICACIÓN	LA SELECCIÓN DE LOS TEMAS	
	EL ESTUDIO PRELIMINAR	
	EL DISEÑO DE LA FISCALIZACIÓN	El conocimiento de la materia fiscalizada
		El correcto diseño de los procedimientos de fiscalización
		El conocimiento por la dirección del diseño y alcance de la fiscalización
		La flexibilidad en la planificación
		La evaluación del riesgo de fraude
		El contacto con los interesados
LA EJECUCIÓN DEL TRABAJO	LA EXTRACCIÓN DE DATOS E INFORMACIÓN	
	EL ANÁLISIS DE LOS DATOS E INFORMACIÓN	Las evidencias
		Las observaciones
		Las conclusiones
LA ELABORACIÓN DEL INFORME	LA PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	El contenido del Informe
		Las recomendaciones
		La distribución del Informe a interesados
EL SEGUIMIENTO	LA COMPROBACIÓN DE LA ADOPCIÓN DE RECOMENDACIONES LA RESOLUCIÓN DE INCIDENCIAS	

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 3.5 se establecen los principales tipos de auditorías operativas aplicables al sector público.¹³⁰

130. Guía de auditoría operativa, sección 951, de la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana y en el Manual de Fiscalización Operativa del TCU.

Tabla 3.5
Los principales tipos de auditorías operativas

<i>LA TIPOLOGÍA DE AUDITORÍAS OPERATIVAS</i>	
LA AUDITORÍA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y PROCEDIMIENTOS	
LA AUDITORÍA DE EFICACIA	LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS
	LOS PROCEDIMIENTOS ALTERNATIVOS
	LA VERIFICACIÓN DE LA CALIDAD DEL PRODUCTO/ SERVICIO
LA AUDITORÍA DE EFICIENCIA	
LA AUDITORÍA DE ECONOMÍA	

Fuente: Elaboración propia.

5.

EL CONTROL DE CALIDAD DE LAS FISCALIZACIONES

La calidad se ha convertido en un valor administrativo, en un principio de organización, y en un requisito de servicio; y, aparece como un calificativo valioso en el lenguaje común, en la cultura organizacional, y como un estilo de directivo público (Aguilar Villanueva, 2006:318). La gestión de la calidad en las administraciones públicas, en un claro impulso por alcanzar la calidad institucional,¹³¹ se ha orientado no solo hacia el exterior de la organización sino también hacia el interior como un proceso de trabajo que estructura la actividad hacia la producción de resultados. El establecimiento de un sistema de control de calidad requiere actuaciones formativas del personal, de los procedimientos y de la metodología auditora.

El control de calidad de los informes de fiscalización constituye una tarea esencial de la Sindicatura para que la elaboración y emisión de informes de auditoría alcance las máximas cotas de excelencia y se reduzcan los riesgos a su mínima expresión.

El enfoque de riesgos plantea la necesidad de reducirlos todo lo posible, a través de mejores controles en el trabajo de auditoría de forma que: a) elimine los errores y las

131. La calidad de las instituciones políticas administrativas no reside sólo en la prestación de servicios públicos de calidad sino también en su capacidad institucional de operar conforme a la legalidad y ser ajena a toda forma de corrupción (Aguilar Villanueva, 2006:418).

omisiones en los informes; *b*) suprima los fallos de redacción o presentación de los resultados; *c*) omita las afirmaciones o las conclusiones no suficientemente respaldadas en los papeles de trabajo, o *d*) evite que sean inoportunos en el tiempo, genéricos, confusos y que contengan incoherencias y deficiencias que puedan lesionar el prestigio y la credibilidad de la institución fiscalizadora.

El concepto de control de calidad de los informes ha evolucionado desde una concepción tradicional basada en la supervisión para detectar errores a otra más amplia que afecta a toda la organización y que se orienta a la prevención.¹³² De esta forma, se identifica con el establecimiento de procesos de revisión técnica de los trabajos de fiscalización y en la Sindicatura se distinguen tres niveles de control:

- a*) Un primer nivel general, aplicable a todas las fiscalizaciones sin excepción, por el auditor y el equipo a su cargo.
- b*) Un segundo nivel, que incorpora una revisión de calidad en la emisión de los informes de fiscalización, realizada por el revisor de control de calidad sobre las fiscalizaciones determinadas al inicio de cada ejercicio.
- c*) Un tercer nivel aplicable al conjunto del trabajo de fiscalización basado en los principios de la ISSAI-ES 200, es decir, de las auditorías financieras, en función del tamaño, la complejidad, el riesgo o el interés público.

Los ejes básicos que articulan la guía de control de calidad de las fiscalizaciones de la institución valenciana son: *a*) el liderazgo; *b*) la asunción, la dirección y el compromiso del auditor jefe; *c*) el trabajo en equipo; *d*) el control interno; *e*) el control de calidad auditor-revisor; *f*) la revisión de control de calidad en la emisión de los informes.

a) El liderazgo

Los impulsores del cambio hacia la cultura del control de la calidad en la Sindicatura es el Consell, como órgano directivo supremo, que debe aportar la nueva visión y el compromiso que como organización está dispuesta a alcanzar para pilotar el cambio. Las normas y los procedimientos son aprobados por el Consell de la Sindicatura y se difunden a todos los miembros de la institución fiscalizadora. No puede obviarse que, dentro de cada organización, los líderes son los que tienen las responsabilidades y han de impulsar el cambio cultural hacia la calidad. Si bien el comprome-

132. El manual de fiscalización de la Sindicatura de Comptes, incluye en la Sección 1202: guía para el control de calidad de las fiscalizaciones, que adapta la NIA-ES 220 «Control de calidad de la auditoría de estados financieros», y la ISSAI 1220, a la idiosincrasia de la institución fiscalizadora valenciana

so de la alta dirección resulta imprescindible para la implementación del proyecto de control de calidad, la comunicación interna y externa juega un papel fundamental en la difusión de la cultura de la calidad.

b) La dirección del auditor jefe, el trabajo en equipo y el control interno

El auditor jefe es el responsable de la calidad global de cada trabajo de auditoría y, además, ha de asegurarse que los miembros del equipo cumplen con las exigencias éticas pertinentes; que los requisitos de independencia son aplicables al trabajo de auditoría y, en su caso, emprender aquellas acciones que reduzcan los riesgos. También le corresponde velar porque el equipo de auditoría y el personal externo contratado cuenten con las competencias y capacidades necesarias para los trabajos de fiscalización.¹³³ Sus responsabilidades no se circunscriben únicamente a las mencionadas, sino que el auditor jefe ha de asumir la responsabilidad de los resultados de la auditoría que esté dirigiendo y que las revisiones sean conformes a los procedimientos.¹³⁴ Uno de los principales dispositivos de control de calidad de los informes es la supervisión sistemática de los trabajos por parte de los responsables de la fiscalización, de manera que el trabajo de los miembros del equipo con menos experiencia es revisado por los más experimentados.

Esta supervisión multilateral¹³⁵ de los integrantes de equipo de auditoría, asegura el cumplimiento de los objetivos de la fiscalización y el mantenimiento de la calidad del trabajo. La supervisión consiste en verificar que el trabajo se ha realizado correc-

133. Las competencias básicas son:

a) Los conocimientos y la formación adecuadas; *b)* La experiencia en fiscalizaciones y en tecnologías de la información o en áreas de contabilidad y auditoría; *c)* El conocimiento relevante del sector en el que opere la entidad; *d)* La capacidad para aplicar el juicio profesional; *e)* El conocimiento de las políticas y procedimientos de control de calidad de la Sindicatura; *f)* La capacidad para cumplir con el mandato de auditoría y comprensión para elaboración de informes; *g)* El conocimiento de las disposiciones legales o reglamentarias así como la de prevención y detección de fraude y corrupción.

134. El auditor público ha de utilizar los procedimientos de control de calidad adecuados en la ejecución de su trabajo para obtener una seguridad razonable como:

a) El cumplimiento de las normas legales y profesionales, los requerimientos reglamentarios; *b)* La adecuación del informe de auditoría respecto de las circunstancias; *c)* La información al equipo de trabajo sobre sus responsabilidades, los objetivos perseguidos, la naturaleza de la actividad que se va a investigar, la valoración de los riesgos, los problemas que pueden surgir durante la fiscalización y el enfoque adoptado para realizar la auditoría.

135. En la Sindicatura, el trabajo de los ayudantes de auditoría es revisado por los técnicos de auditoría o por los auditores y el trabajo de los técnicos lo revisan los auditores.

tamente, de acuerdo a las normas profesionales, legales y reglamentarias, recogidas en el manual de fiscalización; que las cuestiones significativas han tenido una consideración adicional; que se ha consultado, documentado y aplicado las conclusiones resultantes; que se ha revisado los programas de auditoría; que el trabajo realizado sustenta las conclusiones alcanzadas y están documentadas; que las evidencias son suficientes y adecuadas para sostener el informe de auditoría y que se han alcanzado los objetivos de la fiscalización. Junto a este conjunto de criterios susceptibles de revisión, el auditor jefe ha de supervisar de manera más exhaustiva las cuestiones significativas como: áreas críticas o de riesgo, las conclusiones generales de cada área y las incidencias que hayan surgido.

En caso de diferencias de opinión,¹³⁶ el criterio preferente será el del auditor jefe que habrá de fundamentar la discrepancia en las fichas de incidencias y en las conclusiones. El trabajo del equipo de auditoría es un trabajo colectivo y la calidad de éste se halla en función de la calidad del trabajo conjunto de todos sus miembros: ayudantes, técnicos, auditores, auxiliares y demás personal que haya participado, incluyendo revisores de control de calidad y los Síndicos. Las conclusiones derivadas de cada área de trabajo y debidamente supervisadas por los auditores constituyen la base para la redacción del borrador del informe de fiscalización.

c) La revisión de control de calidad en la emisión de los informes

La discusión del borrador previo representa otro de los elementos esenciales para asegurar la calidad de los informes y, de esta forma, la entidad fiscalizada puede conocer los resultados contenidos antes de su tramitación formal. La ISSAI-ES 100 señala que, el auditor debe establecer una comunicación eficaz durante todo el proceso de auditoría. Una vez finalizada esta fase de discusión el auditor se encargará de elaborar el proyecto de informe.

La referenciación constituye otra forma de control de calidad que tiene el auditor de contrastar la información del informe a partir de las evidencias de auditoría. En ella participan auditores que no han trabajado en la confección del informe de fiscalización y que se encargan de revisar los datos, opiniones, conclusiones y recomendaciones. Cuando el trabajo de campo ha finalizado, el auditor ha de elaborar el proyecto de informe para presentarlo al síndico del que depende la fiscalización y ha de adjuntar el cuestionario de control de calidad del Auditor responsable del

136. Por diferencias de opinión ha de entenderse diferencias de opinión de auditoría, discrepancias relativas a la necesidad de incluir o no un párrafo de salvedad en el informe. También deben incluirse otras cuestiones significativas relativas al informe y que pudiera afectar a las conclusiones.

trabajo y, en su caso, incluir el cuestionario de revisión de control de calidad realizado por otro auditor.

El síndico responsable se encarga de elaborar un borrador del informe para remitirlo al cuentadante al objeto de que formule las alegaciones oportunas. Tales alegaciones¹³⁷ se consideran la última etapa del sistema de control de calidad, ya que permite contrastar formalmente las conclusiones y recomendaciones de los informes y la solidez de la evidencia utilizada, con los puntos de vista del ente auditado. Todos los informes definitivos se elevarán a les Corts, incluyendo los votos particulares, y se publican en el BOCV. Los informes se encuentran a disposición de los usuarios a través de la *website* de la Sindicatura de Comptes.

d) El control de calidad del auditor-revisor

Las fiscalizaciones que requieren la revisión del control de calidad, el auditor-revisor¹³⁸ debe atenerse a los mismos principios éticos y de independencia que los miembros del equipo que han realizado los trabajos. El auditor-jefe y el auditor-revisor ponen en común aquellas discrepancias o cuestiones significativas que surjan durante la auditoría. Sin embargo, las decisiones sobre los trabajos de auditoría corresponden al auditor-jefe y la discusión con el revisor del control de calidad no compromete ni reduce la responsabilidad del primero. En caso de que existan discrepancias en el proyecto del informe entre auditor-jefe y auditor-revisor, el síndico responsable se encarga de resolverlas, sin perjuicio de consultar al Gabinete Técnico de la Sindicatura o a la Comisión Técnica de Auditoría cuando lo considere oportuno.

137. Las alegaciones serán siempre por escrito y se incorporarán al informe de fiscalización. La inclusión de las alegaciones permite que los informes soporten además de los hechos observados y las opiniones de los auditores, los argumentos de los responsables de la gestión de los entes fiscalizados y sus propuestas para corregir las deficiencias o anomalías señaladas en el informe. Si las alegaciones son contrarias a los juicios y conclusiones que aparecen en el borrador del informe, el auditor tiene dos alternativas: *a)* si considera justificada las alegaciones del gestor, introducirá las modificaciones antes de elevar el informe definitivo, y siempre que haya obtenido evidencia suficiente que soporte el cambio de juicio; *b)* si el auditor no está de acuerdo con las alegaciones del gestor, lo manifestará en el informe a las alegaciones, y añadirá sus propias observaciones fundamentando por qué no acepta tales alegaciones.

138. El auditor revisor designado por el Consell tendrá permiso solo de lectura para el acceso a los papeles de trabajo electrónicos de la fiscalización. La extensión de la revisión del control de calidad del encargo es una cuestión de juicio profesional y puede depender de la complejidad del encargo de auditoría y del riesgo de que el informe de auditoría no sea adecuado en función de las circunstancias.

El revisor del control de calidad debe documentar que: *a)* se han aplicado los procedimientos de la Guía de control de calidad, Sección 1220; y *b)* que no quedan aspectos o cuestiones sin resolver o que las opiniones del equipo responsable del trabajo y sus conclusiones no sean las adecuadas. Esta labor de documentación requiere cumplimentar un anexo determinado, *Control de calidad: Revisión de control de calidad*, en el que han de formularse las objeciones que estime pertinentes y, una vez firmado digitalmente, ha de remitirlo al auditor responsable del informe.

Éste, una vez que lo haya recibido, ha de adjuntarlo al proyecto de informe para remitirlo al Consell de la Sindicatura de Comptes. En todo caso, el anexo de revisión del control de calidad forma parte de los papeles de trabajo de auditoría, por lo que ha de quedar incorporado a ellos.

6.

LA FUNCIÓN DE ENJUICIAMIENTO DELEGADA DEL TCU

Las actuaciones de naturaleza jurisdiccional son una función exclusiva del Tribunal de Cuentas, como se establece en el artículo 136 C.E., la Ley 2/1982, de 12 de mayo, Orgánica del Tribunal de Cuentas (LOTUCU); y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU). Por consiguiente, solo al Tribunal de Cuentas le corresponde la aplicación de la norma jurídica al acto contable, la emisión del juicio correspondiente y dictar sentencia, absolviendo o condenando al funcionario o responsable del manejo de los fondos públicos que hayan incurrido en responsabilidad contable.

El artículo 26.3, de la LOTCU establece que: *«las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan establecido órganos propios de fiscalización, el Tribunal podrá delegar en éstos la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos»*.

El TCU delega en los OCEX autonómicos la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable pero, fuera de estas actuaciones delegadas de naturaleza preparatorias, los organismos autonómicos de control externo no pueden asumir el enjuiciamiento contable *per se*, ni a siquiera a título de función delegada.

La delegación de la instrucción de los procedimientos de reintegro por alcance,¹³⁹ se acuerda por la Comisión del Gobierno del TCU y el OCEX ha de proceder a la designación de un funcionario para que impulse la instrucción de los procedimientos.

La Ley 6/1985, de la Sindicatura, señala en su artículo 4 Tres: *«que por delegación del Tribunal de Cuentas podrán ser instruidos, por la Sindicatura de Comptes, los procedimientos jurisdiccionales pertinentes para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que pueden incurrir quienes tengan a su cargo la recaudación, la administración, el manejo o custodia de caudales o efectos públicos»*.

La Sindicatura de Comptes ha de remitir todos sus informes de fiscalización¹⁴⁰ al TCU, en cumplimiento del mandato legal y a su Fiscalía, con la que ha firmado un protocolo de actuación conjunto denominado «El protocolo de Actuación entre la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana y la Fiscalía del Tribunal de Cuentas para mejorar su coordinación y colaboración».¹⁴¹

139. Un concepto importante en el ámbito de la responsabilidad contable es el de alcance. Como viene a indicar el Tribunal de Cuentas, en su Auto de 19 de mayo de 1995, el concepto de alcance, a pesar de la antigüedad del término en nuestra legislación histórica y tradicional, ha sido objeto de definición por esta Sala a partir de los Autos de 11 y 18 de enero y 12 de diciembre de 1986, y Sentencias de 18 de abril de 1986 y de 28 de octubre del mismo año, y posteriormente dicha doctrina fue recogida en el artículo 72 de la Ley 7/1988, de 5 de abril. De acuerdo con este último precepto: *«se entenderá por alcance el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos»* (Fernández García, 2013:349). Algunos pronunciamientos sostienen la necesaria coordinación entre la jurisdicción penal y contable, puesto que ésta es reticente a calificar los hechos que juzga como malversación y los conceptualiza como alcance, un término más genérico y de naturaleza estrictamente contable, no penal (Cortell Giner, 2012:81).

140. Los artículos 8, de la Ley de la Sindicatura y 61, de su RRI, establecen que: *«los informes de fiscalización deben contener un detalle sucinto de las infracciones, abusos o presuntas irregularidades que se hayan observado. En caso de que tales infracciones hayan menoscabado los fondos públicos, el instructor de los procedimientos jurisdiccionales habrá de emitir un informe, previa petición del Consell de la SC, sobre la conveniencia de su remisión a la jurisdicción competente y la adopción de medidas oportunas para asegurar el interés general, independientemente de su posible remisión al Tribunal de Cuentas, o la instrucción del procedimiento por la propia Sindicatura. Asimismo, cuando no se hayan advertido anomalías ni responsabilidades contables se hará constar en el informe»*.

141. Protocolo de Actuación entre la Sindicatura de Comptes de la C.V. y la Fiscalía del TCU, firmado el 10 de marzo de 2015.

La Sindicatura, pues, remite sus informes de fiscalización al TCU y a la Fiscalía del TCU, al objeto de mejorar la coordinación y colaboración entre ambos órganos (Protocolo de Actuación, I, 4).

La finalidad del mencionado Protocolo de Actuación es articular un procedimiento para poner en conocimiento de la Fiscalía, la información y esclarecimiento de las cuestiones necesarias, para determinar si existen o no indicios de responsabilidad contable en los Informes de Fiscalización, antes de ser remitidas a la Sección de Enjuiciamiento del TCU para la apertura en sede jurisdiccional del proceso. La dinámica procedimental entre ambas instituciones consiste en la remisión por parte de la Sindicatura a la Fiscalía del TCU de los Informes de Fiscalización del sector público valenciano con pronunciamiento expreso de la existencia o no de responsabilidad contable.

Una vez recibido, la Fiscalía del TCU analiza los informes y si detecta que no existe responsabilidad contable se procede al archivo; en caso contrario, incoa diligencias preprocesales para recabar información previa a la Sindicatura de Comptes o aclaraciones pertinentes, por escrito.

Cuando la SC recibe la solicitud de la Fiscalía ha de responder por escrito al objeto de resolver las cuestiones planteadas, pudiéndose documentar o recabar cuántos informes requiera para fundamentar su respuesta. Una vez que la Fiscalía del TCU tenga respuesta de la SC y la encuentre satisfactoria, procederá al archivo de las diligencias abiertas. En el caso opuesto, si la Fiscalía mantiene su criterio sobre la existencia de responsabilidad contable, al tiempo que envía las actuaciones a la Sección de Enjuiciamiento del TCU, ha de remitir una copia de la resolución adoptada al síndic mayor.

En el caso hipotético que hubiese alguna sospecha fundada, el OCEX valenciano hace constar en el informe de fiscalización los hechos, las evidencias y las actuaciones fundantes de la sospecha, al objeto que la Fiscalía del TCU valore y, en su caso, inicie las actuaciones pertinentes. Para realizar este cometido, el Consell de la Sindicatura de Comptes nombra un delegado-instructor, y designa un síndico encargado del caso, que elabora una propuesta de liquidación provisional de daños y perjuicios, reclama el reintegro al responsable y, si es necesario, ordena su embargo. Con posterioridad, se eleva la instrucción al TCU, que dicta la sentencia.

A lo largo de sus tres décadas de funcionamiento, la Sindicatura de Comptes ha instruido 65 expedientes jurisdiccionales. La tabla 3.6 muestra la evolución de las delegaciones efectuadas por el TCU a la Sindicatura de Comptes desde 1985 a 2015.

En 2000, se produjo un cambio en la base de datos y no aparecen datos concretos. La dificultad para conocer la delegación de expedientes para ese año, —si es que la hubo—, reside en el sistema de archivo puesto que los expedientes no se clasifican por años. Los procedimientos se delegan en una fecha concreta pero su conclusión puede

alargarse en el tiempo en función de su fase instructora, del acta de liquidación provisional, de la apertura o no de pieza separada de embargo, etc.

Tabla 3.6
Delegaciones efectuadas por el TCU a la SC (1985-2015)

<i>AÑO</i>	<i>DELEGACIONES EFECTUADAS</i>	<i>AÑO</i>	<i>DELEGACIONES EFECTUADAS</i>	<i>AÑO</i>	<i>DELEGACIONES EFECTUADAS</i>
1985	0	1995	42	2005	0
1986	0	1996	2	2006	2
1987	4	1997	0	2007	0
1988	2	1998	1	2008	0
1989	2	1999	0	2009	0
1990	0	2000	-----	2010	0
1991	0	2001	0	2011	0
1992	0	2002	0	2012	0
1993	0	2003	0	2013	0
1994	10	2004	0	2014	0
				2015	0
TOTAL					65

Fuente: Elaboración propia.

7.

LA FUNCIÓN CONSULTIVA

La labor consultiva es una actividad auxiliar que supone emitir juicios sobre asuntos económicos, contables y financieros para que el órgano representativo pueda adoptar decisiones con más elementos de juicio. Por función consultiva se entiende la capacidad de la Sindicatura de Comptes para emitir dictámenes y resolver las consultas que, en materia de contabilidad pública y de gestión económica-financiera, le puedan solicitar, tanto los entes sometidos a fiscalización como el parlamento valenciano.

Si bien la función consultiva se ha caracterizado por la posición secundaria que ocupa en la actividad diaria de los órganos de control externo, también debe reconocerse que no se le ha prestado la atención que merece precisamente por su potenciali-

dad en la labor pedagógica y porque no se han extraído todos los beneficios que podrían repercutir en la mejora de la Administración Pública, en aras de una gestión más eficaz de los bienes y fondos públicos (Vallès Vives, 2003:242).

La propia naturaleza de la actividad fiscalizadora es el fundamento de esta función dada la capacidad y la especialidad técnica que detentan estos órganos comisionados de sus respectivos parlamentos. Son estas entidades las que tienen los conocimientos técnicos suficientes para realizar los análisis, que se traducen en informes técnicos relativos a la actividad económico-financiera y que sirven de base para el juicio político de control que deben realizar los parlamentos sobre la actividad del Ejecutivo.

Las tareas consultivas abarcarían todas aquellas propuestas legislativas que afectasen a los presupuestos públicos, tanto en su vertiente de gastos como de ingreso; y un asesoramiento, en casos como el mencionado, de revisión de expedientes y actuaciones en una línea similar. El asesoramiento al Parlamento destaca, pues, como una de las funciones de la Sindicatura de Comptes, en la que puede asesorar, emitir dictámenes y dar respuesta a las consultas que se le formulen en materia de contabilidad pública, de gestión económico-financiera del sector público o de intervención y auditoría que le sean solicitados. También forma parte de la función consultiva las comparecencias en les Corts del síndico mayor, para explicar supuestos determinados relacionados con las competencias de la Sindicatura y resolver las dudas que se planteen en materia de contabilidad pública y de gestión económico-financiera.

Otra misión relacionada con la función consultiva consistiría en el asesoramiento al ámbito local puesto que es donde se dan con más frecuencia los casos flagrantes de irregularidades contables, corrupción y malversación de caudales públicos, debido, en parte a la insuficiente capacidad técnica y profesional de sus gestores.

8.

LA MEMORIA

La memoria refleja lo que es y lo que pretende ser la organización y constituye una de las principales herramientas de trabajo y, a la vez, un requisito legal que se realiza en los primeros días del año. El documento recoge de forma detallada y analítica todas las actividades que se han realizado durante una anualidad, programadas o no, relativas a su organización y funcionamiento interno. Asimismo, sirve para evaluar y proponer aspectos que han de mejorar las programaciones futuras.

El artículo 12, de la Ley 6/1985, de la Sindicatura, establece la presentación de una Memoria de Actividades, que debe aprobar el Consell de la SC, y que está destinada a les Corts.

Los objetivos principales de una Memoria de Actividades Anual son: *a)* fortalecer frente a los demás destinatarios que la institución ha sido bien gestionada y, *b)* promover la confianza y la legitimidad de la institución para su arraigo.

Le estructura tipo de una Memoria de Actividades comienza estableciendo una conexión entre la Memoria y la PAA de ese mismo ejercicio, —que verifica el cumplimiento de los objetivos que se habían establecido—. A continuación se detalla la ejecución del programa, priorizando el informe de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat que se haya auditado; las auditorías operativas que se han realizado; los informes fiscalizadores de las universidades públicas, las cámaras de comercio, los Fondos de Compensación Interterritorial y, finalmente, los informes relativos al sector público local, con todas las incidencias destacadas. Posteriormente, se hace referencia a las novedades introducidas en la normativa de auditoría y en la Base de Datos Económicos del Sector Público Autonómico Valenciano (BADESPAV).

Otro de los grandes apartados de la Memoria de Actividades describe las reuniones del Consell mantenidas durante el año, la participación de los servicios jurídicos en las fiscalizaciones y apoyo a la Secretaría General; el papel desempeñado por los servicios informáticos y la intervención de los servicios de Biblioteca, documentación y archivo; la formación de personal de la Sindicatura de Comptes detallando las acciones formativas desarrolladas y la asistencia a congresos y seminarios.

La siguiente sección de la Memoria sustancia los principales elementos de la gestión económica presupuestaria de la Sindicatura y el cumplimiento de su presupuesto, con el subsiguiente desglose de la ejecución presupuestaria; también, se incluye un epígrafe referido a la auditoría externa de las cuentas anuales de la Sindicatura de Comptes.

Finalmente, se destacan los aspectos institucionales referentes al Premio de Investigación «Mestre Racional»; a las relaciones con los OCEX autonómicos y los acuerdos tratados; las relaciones con el Tribunal de Cuentas y las Comisiones de Coordinación; las relaciones con otras instituciones y convenios vigentes y la actividad de EURORAI.

En suma, la Memoria de Actividades proporciona una panorámica global y sintética de todas las actividades a lo largo de un ejercicio anual y que la Sindicatura pone a disposición de los usuarios en su *website*.



LA GESTIÓN DEL PERSONAL DE LA
SINDICATURA DE COMPTES



1.

LAS PRINCIPALES TRANSFORMACIONES EN LA GESTIÓN DEL PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Las organizaciones hoy son plenamente conscientes de que el éxito depende del trabajo desarrollado por sus empleados. Esta creciente importancia del factor humano se debe al nuevo papel que se le asigna dentro de las organizaciones para dar una respuesta a los cambios experimentados en el entorno actual de la sociedad del conocimiento y del aprendizaje como motor de la innovación y la transformación social (Stiglitz & Greenwald, 2014).

La obra de Peter Drucker, *The Practice of Management*, publicada en 1954 fue pionera en el abordaje de estudiar a las personas en la empresa como un recurso y no como un coste, enfatizando las cuestiones éticas de la organización. Por este motivo se reconoce a Drucker cómo el artífice de la expresión recursos humanos.¹⁴²

142. La investigación sobre la gestión de los recursos humanos puede ser abordada desde cuatro aproximaciones básicas:

- a) La perspectiva universalista, que considera que hay una forma mejor de gestionar a las personas con independencia de los factores contextuales de las organizaciones.
- b) El enfoque contingente, que postula que la gestión de los recursos humanos debe ser congruente con los factores organizativos.
- c) El enfoque sistémico que considera a los procesos en conjunto formando un sistema de ajuste interno.
- d) El enfoque contextual propone una aproximación más amplia, que recoja las particularidades del contexto europeo. De esta forma, el contexto condiciona y es condicionado, a la vez que incluye aspectos de la realidad como las relaciones con las administraciones públicas, los sindicatos, los condicionantes sociales, institucionales, macroeconómicos, etc.

El interés por la gestión del personal ha reforzado el papel del capital humano¹⁴³ como un motor potente de desarrollo de las organizaciones públicas.

En este escenario de identificación de los aspectos humanos como auténticas claves impulsoras del crecimiento y rendimiento de las organizaciones, las Administraciones Públicas no se han quedado al margen y han destacado el papel de los empleados públicos en sus planes estratégicos. La gestión del talento colectivo, de los equipos de trabajo, las capacidades comunicativas, la transformación de la cultura burocrática, la formación y el desarrollo profesional, el liderazgo, la función directiva,¹⁴⁴ las habilidades de negociación, el clima de trabajo en las organizaciones forman parte de los retos de las unidades encargadas de la gestión de las personas.

Las políticas de personal son una variable fundamental con la que los poderes públicos pueden ofrecer respuestas a las demandas del entorno político, social y económico. La gestión de las personas en las organizaciones públicas se ha desarrollado en un contexto fuertemente politizado y juridificado (Cuenca Cervera, 2002:18) y los recursos humanos en el sector público no es independiente del debate general sobre la gestión pública, sus principios y sus métodos (Olías de Lima, 1995).

El modelo burocrático¹⁴⁵ nació históricamente en el sector público y representó un elemento necesario en la creación y consolidación del Estado de Derecho del siglo

143. El nacimiento de la teoría del capital humano, fue anunciado en 1960 por Theodore Schultz y su axioma central se refiere a que las personas invierten en sí mismas de diversas formas, no para obtener satisfacciones actuales, sino para obtener ingresos futuros, tanto pecuniarios como no pecuniarios. De esta forma, la inversión se destina a cuidado médico, a educación, a la compra de información sobre oportunidades de empleo y formación en el trabajo. Originalmente, la investigación del capital humano fue formulado por Schultz, Becker y Mincer y se caracterizaba por un individualismo metodológico, esto es, la idea de que el origen de todos los fenómenos sociales se debe hallar en la conducta individual. La evolución de las diferentes teorizaciones sobre el capital humano ha proporcionado nuevos criterios normativos que incorporan la acción pública (Blaug, 1983:65).

144. Conviene recordar que el estudio de los empleados públicos, en un colectivo tan extenso y heterogéneo como el de las Administraciones Públicas, conduce a diferenciar entre la función pública decisonal, que corresponde a los directivos públicos y la puramente operativa (Canales Aliende, 2002:149). Asimismo, las prioridades directivas relacionadas con los recursos humanos van cambiando a lo largo del ciclo de vida de las organizaciones en función de las distintas fases del desarrollo organizativo (Baird&Meshoulam, 1988).

145. Resulta conveniente recordar que la burocracia tiene sus ventajas como son la especialización y la estandarización funcional. Las Administraciones Públicas españolas siguen el modelo burocrático, en líneas generales, concretado en dos áreas básicas predominantes: la jurídica y la presupuestaria, que se desempeñan como las dos formas de control por excelencia en el ámbito público.

XIX. Y fue, en un sentido técnico, una forma de enfrentarse a las tareas complejas de la naciente Administración Pública. Por otro lado, se puede afirmar que el modelo adoptado en materia de gestión de personal en la Constitución¹⁴⁶ de 1978 es el burocrático (Corral Villalba, 2000:75); si bien, se señala el mérito y la capacidad, y no la antigüedad, como criterios y principios constitucionales.

La convergencia del modelo burocrático y la preocupación por la modernización de la gestión personal se ha materializado de la siguiente forma:

- a) Del modelo burocrático se han salvaguardado los pilares básicos para la democracia como los principios de equidad, la igualdad legal, el mérito, la capacidad para acceder al empleo público, la seguridad jurídica y el crecimiento controlado de empleados públicos.
- b) Los principios fundamentales neoweberianos vigentes son: la objetividad, la profesionalidad, la inamovilidad, el sometimiento pleno a la ley y al Derecho; la jerarquía, los procedimientos, la imparcialidad y la independencia del personal, unido a la capacidad en el acceso y en la promoción profesional.
- c) El Nuevo Servicio Público (Denhardt y Denhardt, 2001, 2007), considera al ciudadano como demócrata y no como cliente consumidor de servicios públicos. Su orientación principal es comprender las necesidades y exigencias de la ciudadanía, a partir de los principios de transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas y participación. Queda sobreentendido la incorporación del principio de la igualdad de trato entre hombres y mujeres.
- d) La Nueva Gestión Pública incorpora espacios de flexibilidad en la gestión; la descentralización; los sistemas de dirección por objetivos; la planificación estratégica; el control de la gestión y la evaluación de resultados; los canales de comunicación y/o colaboración entre organizaciones públicas, privadas y mixtas en un contexto de obernanza para diseñar las políticas públicas.

Las principales modificaciones en la gestión de personal abarcan desarrollos como la coexistencia del estatuto funcionarial con otros sistemas como el del personal laboral y eventual; la aceptación del conflicto colectivo; la introducción de medidas de arbitraje, conciliación y mediación; la reconsideración del principio de jerarquía para facilitar a los empleados públicos vías de participación y de trabajo en equipo; la búsqueda de la eficiencia mediante los planes de empleo, jubilaciones incentivadas, excedencias, reducciones de jornada y traslados de un puesto a otro por necesidades del servicio; la eficacia

146. La CE mantiene el principio de jerarquía: la Administración actúa de acuerdo con los principios de eficacia y jerarquía, con sometimiento a la ley y al Derecho. También señala el acceso a la función pública según principios de mérito y capacidad junto a las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (artículos 97 y 103).

en la planificación y gestión de los recursos humanos; el desarrollo y la cualificación profesional de los empleados públicos y la evaluación de la gestión.

Este empuje modernizador se orienta a la mejora de la productividad, la calidad en el trabajo junto a la conciliación y participación de los empleados públicos.

En todo caso, las personas que trabajan en las Administraciones Públicas son hoy un factor determinante incuestionado del éxito o fracaso de los procesos de modernización (Canales, 2002:148).

El marco legal vigente en el que se desenvuelve la gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas españolas viene establecido en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP) y para la Comunitat Valenciana, la Ley de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (LOGFPV).

Tabla 4.1
Correspondencia entre los principios de actuación de TRLEBEP/LOGFPV
y las corrientes fundamentadoras

FUNDAMENTOS DE ACTUACIÓN	CORRIENTE FUNDAMENTADORA
SERVICIO A LOS CIUDADANOS Y A LOS INTERESES GENERALES	Nuevo Servicio Público Neoweberianismo
IGUALDAD, MÉRITO Y CAPACIDAD	Neoweberianismo
IGUALDAD DE TRATO ENTRE MUJERES Y HOMBRES	Nuevo Servicio Público
SOMETIMIENTO A LA LEY Y AL DERECHO	Neoweberianismo
OBJETIVIDAD, PROFESIONALIDAD E IMPARCIALIDAD	Neoweberianismo
EFICACIA EN LA PLANIFICACION Y GESTION DE LOS RRHH	Nueva Gestión Pública
TRANSPARENCIA	Nuevo Servicio Público Open Government
EVALUACIÓN Y RESPONSABILIDAD EN LA GESTIÓN	Nueva Gestión Pública
JERARQUÍA	Neoweberianismo
NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y PARTICIPACIÓN	Nueva Gestión Pública Nuevo Servicio Público
COOPERACIÓN ENTRE LAS A.A.PP.	Gobernanza
NUEVAS TECNOLOGÍAS	e-Administración Nueva Gestión Pública Open Government
ÉTICA PROFESIONAL	Todas

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 4.1 puede constatarse la correspondencia entre los principios de actuación del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley de Organización y Gestión de la Función Pública Valenciana con las corrientes teóricas modernizadoras de la gestión pública que los fundamentan.

2.

LA FUNCIÓN PÚBLICA VALENCIANA Y EL ESTATUTO DE PERSONAL DE LES CORTS

2.1. El marco jurídico de la Función Pública Valenciana

La gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas se conoce con la expresión de función pública y se regula a través de un conjunto normativo que incluye ciertos artículos constitucionales,¹⁴⁷ las leyes básicas del Estado¹⁴⁸ y las concreciones normativas autonómicas que, en el caso de la Comunitat Valenciana, la representa la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.¹⁴⁹

La regulación de la función pública¹⁵⁰ valenciana se inició con la aprobación de la Ley 10/1985, que respondía a las necesidades de la Generalitat en aquellos momentos de consolidación autonómica, en virtud de su capacidad de autogobierno derivada del EACV, así como de la necesidad de adecuarse a la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Tras sucesivas modificaciones, el texto inicial dio

147. Artículos 23.2, 28.1 y 103 de la CE.

148. Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Antes de la elaboración de este texto, los antecedentes jurídicos de la función pública española los encontramos en la Ley de Funcionarios civiles del Estado aprobado por Decreto 315/1964 de 7 de febrero, Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública y la Ley 7/2007, de 12 abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

149. Esta Ley derogó al Decreto Legislativo, de 24 de octubre de 1995, del Consell de la Generalitat Valenciana por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana. Anteriormente, estuvo vigente la Ley 10/1985, de 31 de julio, de la Generalidad Valenciana, de la Función Pública Valenciana.

150. Una peculiaridad de la Función Pública Valenciana, —posteriormente modificada—, fue la ordenación de la misma conforme a los puestos de trabajo y no a los Cuerpos funcionariales, en la Ley 10/1985 de la Generalitat Valenciana, ya que en la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, este aspecto no se consideró básico. Sin embargo, el mimetismo estatal y de otras comunidades autónomas acabó por imponerse.

paso al Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995, del Consell, que aprobaba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana.

Sin embargo, la aprobación de la Ley 7/2007,¹⁵¹ del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), exigió una nueva adaptación y ajuste de la legislación de la función pública valenciana a las previsiones estatales, que se materializó en la actual LOGFPV.

Recientemente, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP), ha integrado en un texto único las modificaciones de la Ley 7/2007, de 12 de abril, derogando dicha ley.

La función pública valenciana¹⁵² ha cambiado de forma notable, –cuantitativa como cualitativamente–, y ha aumentado el número de empleados públicos en paralelo al crecimiento de su sector público y la expansión del Estado de Bienestar. Como consecuencia lógica también lo ha hecho el capítulo de gastos de personal. La LOGFPV considera a los empleados públicos¹⁵³ como el principal activo de la Administración Pública Valenciana,¹⁵⁴ que garantiza el funcionamiento eficaz y eficiente de los servicios públicos; además de detentar un importante papel en el logro del mandato estatutario y en la consolidación de la autonomía valenciana.

151. La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP) (Disposición derogatoria única).

152. Según el art. 2.2 de la LOGFPV, la función pública valenciana está constituida por el conjunto de personas que prestan servicios retribuidos en la administración mediante una relación regulada por la normativa administrativa o laboral e informada por los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso y en la promoción profesional.

153. El art. 2.3 de la LOGFPV, establece que los empleados públicos, en el desarrollo de sus funciones, actuarán de acuerdo con los principios de imparcialidad, profesionalidad, diligencia, buena fe, confidencialidad, responsabilidad, ejemplaridad y honradez.

154. El art. 3 de la LOGFPV señala su ámbito de aplicación, que es el siguiente:

- a) La administración de la Generalitat
- b) Las universidades públicas de la Comunitat Valenciana
- c) Las administraciones locales en territorio de la Comunitat Valenciana
- d) El personal laboral de empresas públicas, el personal investigador al servicio de la Generalitat y el personal docente y estatutario se regirán por su normativa específica y por la presente Ley.
- e) El personal de Les Corts, de las Instituciones de la Generalitat y de la administración de Justicia se regirá por su legislación específica y esta ley sólo será de aplicación cuando así determina su normativa.

Una de las tendencias más reivindicadas en la función pública es la necesidad de profesionalización del empleo público y la profundización en la mejora de las condiciones laborales y personales de los empleados públicos, de forma que sea viable compatibilizar la vida familiar y profesional. Las nuevas sensibilidades sociales y políticas que han aparecido en la escena pública, demandan medidas destinadas a combatir la violencia de género y la integración real de las personas discapacitadas, que fueron incorporadas a la LOGFPV en sintonía con la normativa estatal.

La ordenación y la gestión de la función pública valenciana¹⁵⁵ implicaron acomodar los cambios estructurales del nuevo modelo, con la creación de cuerpos, escalas y agrupaciones funcionariales de la Administración de la Generalitat y las nuevas titulaciones académicas vinculadas a éstos.

Estos cambios apuntados se alinearon con los desafíos esbozados por la LOGFPV: la orientación a los principios¹⁵⁶ de eficacia, eficiencia y agilidad, a la calidad en la prestación del servicio público, la regulación del personal directivo público profesional, la atención a la ciudadanía junto a la lógica de la participación y el diálogo social en la conformación de la función pública valenciana.

155. La función pública valenciana hace referencia al conjunto de personas que prestan sus servicios retribuidos en la Administración mediante una regulación regulada por la normativa administrativa o laboral e informada por los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso y en la promoción profesional. Por otra parte, se organiza en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes, que deberán acreditarse en los procesos selectivos

156. Según el art. 2 de la LOGFPV, los principios informadores de la función pública valenciana son: *a)* la legalidad, *b)* la economía, la eficacia y la eficiencia, *c)* la igualdad de trato entre hombres y mujeres, *d)* la objetividad, la transparencia, la integridad, la neutralidad y la austeridad, *e)* el servicio a la ciudadanía y a los intereses generales, *f)* el desarrollo y la cualificación profesional permanente del personal empleado público, *g)* la evaluación y la responsabilidad en la gestión, *h)* la jerarquía en la atribución, la ordenación y el desempeño de las funciones y tareas, *i)* la negociación colectiva y la participación, a través de sus representantes, en la determinación de las condiciones de trabajo, *j)* la cooperación entre las administraciones públicas en la regulación y la gestión del empleo público, *k)* la implantación progresiva de nuevas tecnologías de la información y de la administración electrónica para garantizar el derecho de la ciudadanía relacionarse con la administración y acceder a los servicios públicos por estos medios y, *l)* la ética profesional en el desempeño del servicio público. Además, el art. 1.3, del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, explicaba como fundamentos que la profesionalidad, la objetividad y la imparcialidad en el servicio están garantizadas con la inamovilidad del funcionario de carrera.

Los empleados públicos se clasifican en funcionarios de carrera, interinos, personal laboral y eventual.¹⁵⁷ De acuerdo con el requisito de la titulación académica exigida para su acceso, los cuerpos y escalas se clasifican en grupo A1 y A2, B y C1 y C2.¹⁵⁸

El artículo 25 de la LOGFPV establece la existencia de «Agrupaciones profesionales funcionariales»¹⁵⁹ de la Administración de la Generalitat» y que para cuyo acceso no se exige estar en posesión de ninguna de las titulaciones previstas en el sistema educativo.

157. Artículo 9 y ss del TRLEBEP, y artículo 17 de la LOGFPV.

a) Funcionarios de carrera: es personal funcionario de carrera, aquel que en virtud de nombramiento legal, se incorpora a la Administración mediante una relación jurídica regulada por el derecho administrativo, para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

b) Funcionarios interino: es personal funcionario interino aquel que, en virtud de nombramiento legal y por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, presta servicios en la administración mediante una relación profesional de carácter temporal, regulada por derecho administrativo, para el desempeño de funciones atribuidas al personal funcionario de carrera.

c) Personal laboral: ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal; en virtud de un contrato de naturaleza laboral, está vinculado a la administración Pública mediante una relación profesional de carácter permanente o temporal, caracterizada por la ajenidad, dependencia, voluntariedad y retribución.

d) Personal eventual: aquel que nombrado con carácter no permanente realiza funciones de confianza o asesoramiento especial, con retribución a cargo de los presupuestos públicos consignados para este fin. El nombramiento y cese será libre; y, en todo caso, este personal cesará automáticamente cuando cese la autoridad a la que presta su función asesora.

158. El artículo 24 de la LOGFPV y artículo 76 TRLEBEP.

a) Grupo A: dividido en dos Subgrupos, A1 y A2. Para el acceso a este Grupo se exige estar en posesión del título universitario de Grado. Para la clasificación de los cuerpos o escalas en cada subgrupo profesional se atenderá al nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y a las características de las pruebas de acceso.

b) Grupo B: Para el acceso a los cuerpos o escalas del grupo B se exige estar en posesión del título técnico superior de formación profesional

c) Grupo C; dividido en dos subgrupos profesionales C1 y C2, según la titulación para el ingreso. Para el subgrupo C1 se exigirá el título de bachiller o técnico de formación profesional y para el C2 el título de graduado en educación secundaria obligatoria.

159. La D.A. 6ª del TRLEBEP contempla que las Administraciones Públicas podrán establecer otras agrupaciones diferentes de las enunciadas y que para cuyo acceso no se exija requisito de titulación de las previstas en el sistema educativo.

Asimismo, el artículo 23 de la LOGFPV distingue entre sectores funcionariales de la Administración General y de la Administración Especial de la Generalitat, según las funciones a realizar.¹⁶⁰

La función pública valenciana ha experimentado un significativo cambio, no sólo debido a la expansión del sector público valenciano con las nuevas competencias asumidas por la Generalitat, sino también por la extensión de ámbito de intervención de la Administración de la Generalitat a sectores y áreas no tradicionales; con un aumento sin precedentes de empleados públicos como se aprecia en la tabla 4.2.

En la tabla 4.3 se compara la evolución del gasto público de personal de la Generalitat Valenciana en el período 2001-2014, con expresión del porcentaje que representa en el presupuesto de cada ejercicio.

Tabla 4.2.
La evolución de los gastos del personal de la GV 2001-2014

<i>Anualidad</i>	Gastos de Personal	% del presupuesto de gasto total del ejercicio
<i>2014</i>	4.837,2 millones €	33'6%
<i>2013</i>	4.697, 8 millones €	31'6%
<i>2012</i>	4.657,2 millones €	25'5%
<i>2011</i>	5.161,3 millones €	34%
<i>2010</i>	5.417,4 millones €	34%
<i>2009</i>	5.345,3 millones €	33'5%
<i>2008</i>	4.940,8 millones €	35%
<i>2007</i>	4.494 millones €	34'1%
<i>2006</i>	4.162,7 millones €	33'7%
<i>2005</i>	3.912,7 millones €	33'5%
<i>2004</i>	3.685,4 millones €	35'5%
<i>2003</i>	3.406,6 millones €	36%
<i>2002</i>	3.152,9 millones €	35%
<i>2001</i>	2.985,6 millones €	37%

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de fiscalización de la Sindicatura de Comptes.

160. La Administración General tiene atribuidas funciones comunes en el ejercicio de la actividad administrativa, incluidas las de gestión, inspección, asesoramiento, control, ejecución y similares que estén relacionadas. Por su lado, la Administración Especial tiene atribuidas funciones relacionadas con el ejercicio de una profesión determinada.

Tabla 4.3.
La evolución del número de empleados públicos de la Generalitat Valenciana
según su relación jurídica laboral 2000-2011

Año	Número de empleados	Funcionarios de carrera	Interinos	Estatutarios (fijos y temporales)	Laborales (fijos y temporales)	Eventuales
2011	127.294	60.681	11.793	48.642	6.081	97
2010	130.342	59.611	15.317	48.746	6.555	113
2009	131.894	60.786	15.571	48.848	6.600	89
2008	129.272	59.543	13.911	49.390	6.342	86
2007	127.799	58.046	13.999	49.438	6.212	104
2006	124.437	54.866	15.021	48.684	5.753	113
2005	124.615	52.818	16.011	49.807	5.868	111
2004	121.570	51.287	16.723	47.856	5.609	95
2003	119.433	51.205	16.155	46.143	5.859	71
2002	113.123	46.857	12.892	45.212	8.095	67
2001	115.756	50.330	14.874	45.784	4.691	77
2000	107.422	44.098	12.108	37.655	7.408	61

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de fiscalización de la Sindicatura de Comptes.

El crecimiento de la función pública valenciana impulsó la creación del Instituto Valenciano de Administración Pública (IVAP)¹⁶¹ como el órgano encargado de garantizar la profesionalidad del empleado público.

No obstante, el advenimiento de la crisis económica, la precariedad financiera, las medidas de reducción y racionalización del sector público como la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Generalitat, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat, –junto a otros ajustes derivados de la aplicación de la Ley 10/2011, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2012, como la aplicación del Decreto 1/2012, de 5 de enero, del Consell de medidas urgentes para la reducción del déficit en la Comunitat Valenciana–, han producido una disminución cuantitativa de empleados públicos y de los entes de la Comunitat Valenciana.

161. El Instituto Valenciano de Administración Pública se creó mediante Decreto del Consell de 28 de enero de 1980 (DOCV núm. 16, de 15 de febrero de 1980), como órgano en torno al cual gira la política de formación del personal al servicio de las distintas Administraciones Públicas de la Comunidad Valenciana, y fue adscrito a la Conselleria de Hacienda y Administración Pública.

Una vez que se ha descrito, clara y sumariamente, el escenario donde se desarrolla la función pública valenciana, vamos a centrarnos en el Estatuto del Personal de les Corts, que es el régimen de personal que atañe a la Sindicatura de Comptes.

Desde una perspectiva general, la Administración parlamentaria constituye el mecanismo básico para que el Parlamento y los representantes políticos puedan cumplir con las funciones constitucionales y estatutarias; ello comporta un régimen especial respecto de la función pública. Por sus características propias, las Asambleas Legislativas han de gozar de autonomía de organización y de independencia funcional y tales rasgos son de aplicación a la Sindicatura de Comptes.

2.2. El Estatuto del Personal de les Corts

Les Corts constituyen la primera institución de la Generalitat Valenciana y representan a los valencianos como contempla el artículo 21 del EACV. La institución representativa valenciana cuenta con autonomía parlamentaria,¹⁶² afirmación ésta que implica la existencia de un espacio de decisión propio para cumplir, –sin interferencia de otros poderes públicos–, los fines que tiene encomendados en la Comunitat Valenciana. Esta autonomía se ha plasmado en la elaboración de un reglamento parlamentario que ordena el funcionamiento de les Corts.

El actual Estatuto del Personal de les Corts tiene rango de ley y permite cumplir el mandato constitucional del artículo 103 de la CE, que encomienda a la ley la regulación del estatuto de los funcionarios públicos. El artículo 4 del TRLEBEP establece

162. Esta autonomía parlamentaria alude a la capacidad de las Cámaras para decidir sin ataduras ni limitaciones externas sobre los medios personales y materiales que precisa para el cumplimiento de sus funciones. La autonomía y la independencia son características intrínsecas de los parlamentos; históricamente, la Cámaras parlamentarias han ido consiguiendo su estatuto en la vida política de los países mediante el enfrentamiento y el antagonismo con otros poderes. Estas conquistas, hoy consideradas parte de la autonomía parlamentaria, se integran en el artículo 72 de la CE y son las siguientes: la autonomía reglamentaria y presupuestaria y de personal; la autonomía organizativa y la autonomía administrativa y de policía (Cazorla Prieto, 1990; Alba Navarro, 2003; Guillem Carrau, 2009).

la existencia de personal que cuenta con legislación específica propia,¹⁶³ como es el caso de los funcionarios al servicio de las Cortes Generales y de las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

El personal al servicio del parlamento valenciano posee un régimen singular derivado del principio aludido de autonomía parlamentaria que, desde 1984, establecía una regulación específica de su personal.

La Ley 6/1985, de la Sindicatura de Comptes, en su disposición adicional única, establece que «el personal de la Sindicatura se regirá por las disposiciones contenidas en la presente Ley,¹⁶⁴ así como por las que dicten les Corts en relación al régimen jurídico de su personal», sin perjuicio de las normas que apruebe el Consell de la institución fiscalizadora valenciana.

Las disposiciones del TRLEBEP como la LOGFPV tienen carácter supletorio y sólo serán aplicables cuando así lo determine la legislación específica del personal al servicio de Les Corts. Por consiguiente, el Estatuto de personal de Les Corts es de aplicación a todos los empleados públicos que prestan sus servicios en la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

3.

LA GESTIÓN DE LAS PERSONAS EN LA SINDICATURA DE COMPTES

Desde su creación en 1985, la plantilla del órgano de control externo valenciano ha ido aumentando con sucesivas incorporaciones para cumplir las competencias atribuidas en materia de fiscalización del sector público valenciano.

Un sector público que ha crecido de manera sostenida por varias razones: *a)* un aumento de las funciones y servicios que ha de asistir el Estado de Bienestar; *b)* el

163. El personal que cuenta con legislación específica propia es el siguiente:

a) El personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; *b)* El personal funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y de los Órganos Estatutarios de las Comunidades Autónomas; *c)* Los jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal al servicio de la Administración de Justicia; *d)* El personal militar de las Fuerzas Armadas; *e)* El personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; *f)* El personal retribuido por arancel; *g)* El personal del Centro Nacional de Inteligencia; *h)* El personal del Banco de España y de los Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito.

164. Entiéndase Estatuto del Personal de les Corts.

creciente traspaso de transferencias de la AGE a la Comunitat Valenciana, con el correlato de dotarse de la infraestructura administrativa, técnica y económica necesaria para materializar la producción del servicio; c) las tendencias modernizadoras propulsadas por las corrientes neo-empresariales como la NGP y las reacciones procedentes de enfoques neo-institucionalistas como el Nuevo Servicio Público, la teoría de la Gobernanza y la *e-Administración*; d) las demandas ciudadanas que no sólo exigen servicios de calidad a los poderes públicos sino que, además, reivindican canales bidireccionales de participación y colaboración en el diseño de las políticas públicas que les afectan.

En este contexto, los recursos tanto humanos como financieros fueron aumentando y la fiscalización de la gestión de estas nuevas funciones y estructuras pasaba a ser una competencia de la Sindicatura de Comptes, lo que requería ampliar su plantilla de personal.

Uno de las primeras decisiones adoptadas por el Consell de la SC fue definir el perfil técnico del equipo de profesionales que pasaría a integrarse en el OCEX valenciano.¹⁶⁵ Esta definición de las capacidades necesarias para desempeñar la actividad auditora pretendía superar el mero control de legalidad para ir hacia un enfoque de auditoría financiera. La selección del personal auditor se hizo tanto de funcionarios e interventores procedentes del control interno de otras AAPP (principalmente ayuntamientos) y también del sector privado, que incorporaban metodologías de trabajo más modernas, para integrar un equilibrio entre el criterio técnico y la experiencia.

En octubre de 1985, el órgano de gobierno de la Sindicatura aprobó su primera plantilla orgánica.¹⁶⁶ Como las actividades de fiscalización implican un ejercicio de autoridad y de potestades públicas correspondían ser desarrolladas exclusivamente por funcionarios. Desde entonces, la plantilla ha reclutado personal con la finalidad de adaptarse a las nuevas dimensiones del sector público valenciano. La institución fiscalizadora ha sido la encargada de aprobar la oferta pública de empleo y de realizar los procedimientos selectivos para cubrir las vacantes de puestos de trabajo.

165. El capítulo 6 de esta investigación contiene la transcripción de las entrevistas a los Síndicos Mayores. Las declaraciones de los dos síndicos fundacionales, Manuel Girona i Rubio y Vicente Montesinos Julve recogen una preocupación básica de la etapa de nacimiento del órgano fiscalizador valenciano: la búsqueda de auditores y de personal capacitado para iniciar la andadura de la Sindicatura de Comptes

166. Publicada en el BOCV el 16 de noviembre de 1985. Esta plantilla estaba integrada por cuatro auditores, cuatro técnicos de auditoría, cuatro ayudantes de auditoría, un letrado, una gerente, una documentalista-relaciones públicas, cuatro auxiliares de administración general, un conductor-ordenanza y un ordenanza-telefonista (*Quinze anys de la Sindicatura de Comptes*, 2000:33).

Tabla 4.4
Composición cuantitativa de la plantilla de personal
de la Sindicatura de Comptes

AÑO DE REFERENCIA	PLANTILLA TOTAL
1985	21
1990	57
1995	68
1999	71
2003	81
2006	88
2009	90
2015	83

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en la tabla 4.4, el personal de la Sindicatura fue aumentando gradualmente hasta completar su plantilla orgánica con un incremento significativo concentrado en el período que abarca las fases de nacimiento y crecimiento de su ciclo vital. Solo en el primer quinquenio casi triplicó el número de empleados públicos.

Con carácter general, se realizaron numerosos procesos selectivos y los puestos adscritos a la Secretaría General y a los equipos de auditoría se adjudicaron con destino definitivo a funcionarios de carrera.

La Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical supuso el punto de partida para la aprobación por la Mesa de les Corts¹⁶⁷ de las normas para la constitución del Consell de Personal¹⁶⁸ de les Corts e instituciones dependientes de ellas como la Sindicatura de Comptes y el Síndic de Greuges.

167. Por acuerdo de 8 de octubre de 1987.

168. El artículo 48, del Estatuto del Personal de Les Corts establece que el Consell de Personal es el órgano de representación y participación del personal en la determinación de las condiciones de trabajo y participa en el ejercicio de las competencias en la materia. De las votaciones celebradas el 14 de diciembre de 1987 salió elegido el primer Consejo de Personal de les Corts e instituciones dependientes, integrado por cinco personas, de las cuales una era miembro de la Sindicatura

Los diversos cambios legislativos propiciaron que la Mesa de les Corts aprobase en abril de 1995 nuevas normas para las elecciones al Consell de Personal de les Corts y sus instituciones.¹⁶⁹ El propósito era tanto adecuarse al nuevo marco normativo como salvaguardar las especificidades de las tres instituciones consideradas: les Corts, la Sindicatura de Comptes y el Síndic de Greuges, en el sentido de que cada una de ellas tiene funciones específicas, autonomía funcional y estructuras internas homogéneas.

Estas características específicas, –unidas al desarrollo de las prácticas de deliberación, de negociación y de resolución en el interior de cada una de estas instituciones, con sus respectivos órganos de gobierno y su Consell de Personal–, justificaba la constitución y funcionamiento de mesas de negociación diferenciadas.¹⁷⁰

La Mesa de les Corts, reunida el 15 de abril de 1997, acordó modificar la normativa parlamentaria y posibilitó efectuar en las tres instituciones convocatorias diferenciadas de elecciones para la formación de los órganos de representación del per-

169. Los cambios legislativos obedecieron a la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos y el Real Decreto 996/1990, de 27 de julio, que regulaba la composición y el funcionamiento de los órganos electorales previsto en la disposición adicional primera de la Ley. La Ley 18/1994, de 30 de junio, introdujo modificaciones en el sistema de elecciones a representantes que se definía en la Ley 9/1987 y derogó varias normas, como las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley 7/1990 y el Real Decreto 996/1990, de 27 de julio. Con el Real Decreto 1846/1994, de 9 de septiembre, se aprobó el Reglamento de elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de la Administración del Estado, cuyas normas tienen carácter supletorio para la administración autonómica. Estas modificaciones legislativas condujeron que la Mesa de les Corts aprobase el 3 de abril de 1995 nuevas «Normas para las elecciones al Consell de Personal de les Corts e Instituciones dependientes».

170. El establecimiento de órganos diferenciados de representación del Personal de les Corts, de la Sindicatura de Comptes y del Síndic de Greuges, permitía una correspondencia entre cada unidad electoral, el órgano de representación del personal, el órgano de gobierno que es competente en materia de personal y el ámbito de la negociación en que hubiera que desenvolverse. Conviene recordar que la Ley de la Sindicatura de Comptes dispone que su personal se regirá por su Ley reguladora así como por las que dicten les Corts, en relación a su régimen jurídico de su personal.

Ahora bien, las mismas disposiciones reconocen las especificidades de la Sindicatura de Comptes en materia de función pública. Este reconocimiento fortalecía su independencia funcional al asignar a sus propios órganos las competencias del personal a su servicio, con una normativa adaptada a las características singulares de la institución.

sonal.¹⁷¹ De esta forma, el órgano fiscalizador consiguió su propia mesa negociadora, lo que ha implicado más agilidad y flexibilidad en su funcionamiento en materia de personal.

Otro aspecto a tener en cuenta es que, a lo largo de los últimos 30 años, la Sindicatura ha mantenido constante su propuesta de ampliación de personal remitiendo a les Corts su estado de necesidades.

Los planes trienales 2005-2007 y 200-2010 contemplaron la dotación de personal en cuanto a planificación a largo plazo, lo que implicaba determinar las necesidades de personal, número de efectivos, composición, posibles incorporaciones, cualificaciones disponibles y requeridas, necesidades formativas y ajustes organizativos. Además, el tercer objetivo estratégico contemplaba la reducción de la temporalidad para fomentar la carrera profesional.

En las organizaciones públicas existen necesidades de cobertura temporal de puestos de trabajo, que se denominan bolsas de empleo. Por esta razón, la Sindicatura de Comptes¹⁷² aprobó un Reglamento¹⁷³ para regular la interinidad de puestos de trabajo, de acuerdo con su mesa negociadora de personal. La creación de una Comisión de Valoración y Seguimiento de las Bolsas de Empleo Temporal facilitó la publicación de las bolsas de trabajo de diferentes categorías y sistematizó un orden para los nombramientos temporales de funcionarios interinos y las mejoras de empleo.

171. El 13 de abril de 1999, la Mesa de les Corts aprobó la normativa electoral en orden a la constitución de su propio Consell de Personal y procedió hacerlo también para la Sindicatura de Comptes. Desde el 3 de septiembre de 1999, la Sindicatura dispone de su propio Consejo de Personal que cuenta con cinco miembros, configurado por los representantes de los siguientes sindicatos electos en las elecciones de noviembre de 2015: dos miembros por CSIF, uno por UGT, uno por CCOO y uno por Intersindical-STA; elegidos por sufragio personal, libre, igual, directo y secreto. El mandato de sus miembros tiene carácter representativo con una duración de cuatro años. Sus miembros, como representantes legales de los funcionarios, disponen en el ejercicio de su función representativa de un crédito de 15 horas de trabajo y retribuidas como de trabajo efectivo. Para más información véase BOCV, número 336, de 8 de junio de 1999, Normas para las elecciones sindicales del personal al servicio de la Sindicatura de Comptes (Acuerdo del Consell SC 27 de mayo de 1999).

172. Aprobado por el Consell de la Sindicatura el 20 de enero de 2006.

173. Publicado el día 2 de febrero de 2006, BOCV, núm. 165, y DOGV núm. 5.188, de 31 de enero de 2006.

El Consell de la Sindicatura acordó el 20 de enero de 2006 constituyó una Comisión Técnica¹⁷⁴ encargada del estudio de propuestas sobre la carrera administrativa. De hecho, elaboró un proyecto sobre la implantación del sistema de carrera profesional y cuyas conclusiones quedaron pendientes tanto de la entrada en vigor de la LOGFPV como del nuevo Estatuto de les Corts.¹⁷⁵

En definitiva, las mejoras destinadas a los empleados públicos de la Sindicatura fueron consolidándose como lo demuestra el hecho de que, la mesa negociadora del personal, adoptase por unanimidad un Acuerdo de Condiciones de Trabajo¹⁷⁶ para el período 2008-2011, que incorporaba sustanciales mejoras de trabajo como permisos y licencias para la conciliación de la vida laboral y personal de los empleados y mejoras sobre acción social. Este acuerdo aglutinó condiciones sobre las retribuciones, la jornada laboral, los horarios, las vacaciones, permisos y licencias, la acción social, la formación, las indemnizaciones, la salud laboral y la representación del personal.

Otro de los aspectos significativos que se puede destacar de la Sindicatura en materia de personal es su número de comisiones que se han ido constituyendo a lo largo del tiempo.¹⁷⁷ Éstas son las encargadas de interpretar, gestionar, evaluar y

174. La Comisión Técnica de la Sindicatura es la encargada de estudiar una propuesta sobre la carrera administrativa de sus funcionarios y analizar los diferentes modelos de carrera profesional. La composición tiene carácter paritario; de sus seis miembros, tres son designados por los representantes del personal y tres por el Consell de la Sindicatura.

175. El proceso de elaboración del Estatuto del personal de les Corts se inició con la constitución de una ponencia el día 6 de noviembre de 2008. El texto entró en vigor con su publicación en el BOCV 235/VII con fecha 2 de junio de 2010.

176. Fue aprobado por el Consell de la Sindicatura de Comptes, en la reunión celebrada el día 19 de junio de 2008, y publicado en el BOCV de 30 de junio de 2008. Recordemos que la disposición adicional de la Ley de la Sindicatura establece que su personal se regirá por las disposiciones de su ley y también por las normas que dicten les Corts en materia de régimen jurídico de su personal. El acuerdo que se aplicaba correspondía al aprobado por su Consell el día 8 de julio de 2002 y cuya vigencia se preveía hasta el 31 de diciembre de 2004; sin embargo fue prorrogado hasta 2008, cuando entró en vigor el actual. Hasta la fecha, como ninguna de las partes lo ha denunciado ni ha sido sustituido por otro, es el acuerdo vigente.

177. Las principales comisiones de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana son las siguientes: Comisión de Formación; Comisión de Anticipos; Comité de Seguridad y Salud Laboral; Comisión de Ayudas Sociales; Comisión de la Mesa de Contratación; Comisión de Seguro de Accidentes; Comisión de control del plan de pensiones; Comisión de Valoración y Seguimiento de las bolsas de empleo temporales; Comisión de Control del Plan de Pensiones; Comisión Técnica para el estudio de la carrera administrativa; Comisión de Informática y de Gestión de Seguridad de la Información, Comisión de Seguimiento y de Interpretación, Comisión Técnica de Auditoría y la Comisión de valoración documental.

vigilar, –por delegación–, las potestades, competencias o facultades que se le hayan asignado.

Los temas que conciernen a la función pública han ido mostrando una tendencia hacia una mayor complejidad y especialización. Esta tendencia especializada de los grandes asuntos que afectan a su personal, ha proliferado el aumento de comisiones, que pueden tener carácter permanente o *ad hoc*.

Todas estas modificaciones se introdujeron en la relación de puestos de trabajo (RPT),¹⁷⁸ aprobada por el Consell de la Sindicatura, previa negociación con la mesa de negociación del personal el 19 de octubre de 2009.

En un contexto de restricción presupuestaria y de contención del gasto público, la Sindicatura de Comptes redimensionó la plantilla de personal y amortizó vacantes,¹⁷⁹ acordado con la mesa de negociación. Según la Memoria de 2011, la plantilla adscrita a los equipos de auditoría se encontraba dotada al cien por cien. En las Memorias posteriores, correspondientes a los ejercicios 2012, 2013 y 2014, no hay referencia explícita a los movimientos de los recursos humanos de la organización. Recordemos que estos años se alinean con la etapa más severa de la crisis económica y financiera de la Administración Pública española y valenciana.¹⁸⁰

178. Las relaciones de puestos de trabajo (las conocidas como RPT's) son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios. Las relaciones incluyen los puestos de trabajo del personal funcionario, el número, las características de los puestos ocupados por personal eventual y personal laboral; además, han de indicar su denominación, el tipo y el sistema de provisión de los puestos de trabajo; los requisitos para su desempeño; el nivel del complemento de destino y del complemento específico (artículo 15, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública).

179. Las vacantes amortizadas fueron los siguientes puestos: un letrado, un técnico de gestión administrativa y una plaza de ordenanza-telefonista. Sin embargo, en la modificación de la RPT de enero de 2015 se crearon dos puestos de trabajo, uno de auxiliar de gestión administrativa y el otro de Ayudante de auditoría de CC.TT. y otros entes públicos.

180. Desde el año 2010, el objetivo principal del Gobierno fue cumplir el Pacto de Estabilidad y de Crecimiento de la Unión Europea (PEC), como el marco de gobernanza económica que concernía a todas las AAPP. La CORA proponía medidas legislativas, bajo un enfoque de ajuste financiero, de consolidación fiscal y de reformas estructurales. Las medidas de contención de gastos de personal se sustanciaron, *grosso modo*, en las siguientes: R.D. 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, sobre las retribuciones del personal al servicio del sector público y su contención para que no se incrementaran; tampoco se realizaron aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguros colectivos; asimismo, tampoco se procedió a la incorporación de

Tabla 4.5
La plantilla orgánica de la Sindicatura de Comptes (2015)

DENOMINACIÓN	NÚMERO DE PLAZAS	CATEGORÍA PROFESIONAL
Auxiliar administrativo	13	C1
Ayudantes de auditoría	24 (16 son de CC.TT*. y otros entes públicos)	A2
Técnico de auditoría	20 (8 son de CC.TT. y otros entes públicos)	A1
Auditor	7	A1
Técnico superior de personal y asuntos generales	1	A1
Jefa de Gabinete	1	EVENTUAL
Letrado Jefe	1	A1
Técnico de relaciones institucionales	1	A1
Ayudante de relaciones institucionales	1	A2
Ordenanza telefonista	1	C2
Conductor ordenanza	1	C2
Conductor	1	EVENTUAL
Jefe de la Unidad de Auditoría y Sistemas	1	A1
Documentalista bibliotecaria	1	A1
Secretaria de dirección de los síndicos	2	EVENTUAL
Auxiliar de gestión informática	3	C1
Analista programador	1	A1
Traductor-corrector	1	A1
Gerente	1	A1

Fuente: Elaboración propia a partir de la RPT y la plantilla orgánica de la SC.

*La indicación de CC.TT. (Corporaciones Territoriales) y otros entes públicos, designa aquellos puestos que, además de tener las mismas funciones que le corresponden por adscripción a su cuerpo, desarrollan sus trabajos fiscalizadores en cualquier corporación territorial, en sus locales y dependencias, así como en los órganos o entes autonómicos diversos situados fuera del área metropolitana de Valencia. Son los que se denomina coloquialmente auditores «viajeros».

nuevo personal, exceptuando, determinados sectores en los que se fijó la tasa de reposición en el 10%. Estas y otras medidas pueden ser consultadas en el Real Decreto ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Una importante novedad introducida recientemente es el sistema de evaluación del desempeño.¹⁸¹ El Gobierno valenciano había regulado el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat, a través del Decreto 186/2014,¹⁸² de 7 de noviembre, del Consell.

Por su parte, el Estatuto de Personal de les Corts también contempla en su artículo 60 la implantación progresiva de sistemas que permitan la evaluación del desempeño de los empleados públicos a su servicio, mediante valoración de la conducta profesional y la medición del rendimiento o resultados obtenidos.¹⁸³

La adaptación de este artículo a la SC se materializó en el Acuerdo de su Consell¹⁸⁴ que regula el sistema de carrera profesional horizontal,¹⁸⁵ y la evaluación del desempeño¹⁸⁶ del personal funcionario de carrera de la institución fiscalizadora valenciana.

181. La evaluación del desempeño (ED) es un procedimiento que mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados. La evaluación permite el aprendizaje, la mejora y contribuye a una correcta y racional toma de decisiones porque aporta información de retorno sobre los resultados obtenidos.

182. Que ha sido desarrollado parcialmente por la Orden 2/2015 de 3 de diciembre de la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, por la que se desarrolla el sistema de evaluación del desempeño, así como el acceso y el procedimiento de progresión dentro del sistema de carrera profesional horizontal del personal empleado público de carácter fijo de la Administración de la Generalitat.

183. Los sistemas de evaluación pretenden mejorar la gestión de la administración parlamentaria, controlar y reducir el absentismo, contribuir al desarrollo profesional y a la motivación de los empleados públicos mediante su implicación en los objetivos fijados por la organización, con arreglo a los criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación.

184. Acuerdo del Consell de la Sindicatura de Comptes de 26 de noviembre de 2015 sobre la regulación del sistema de carrera profesional horizontal.

185. La carrera profesional horizontal es un conjunto de expectativas de progreso para los funcionarios de carrera al servicio de la Sindicatura de Comptes, que busca incentivar el conocimiento experto de los funcionarios. El reconocimiento individualizado de la carrera profesional horizontal implica la demostración del desarrollo alcanzado por el funcionario, sin que necesite cambiar de puesto de trabajo, como consecuencia de la evaluación de su trayectoria y actuación profesional y de los conocimientos adquiridos y transferidos. La gestión de la carrera profesional implica valorar la actuación personal, calidad de los trabajos desarrollados, los conocimientos adquiridos, conocer su implicación con la organización y sus objetivos y fines (artículo 5 del Acuerdo del Consell de la Sindicatura de 26 de noviembre de 2015).

186. El artículo 20.3 del TRLEBEP contempla que las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto.

El artículo 20 del TRLEBEP dispone que las Administraciones Públicas han de establecer sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados basados en la transparencia, la objetividad, la imparcialidad y la no discriminación.¹⁸⁷

De esta forma, el debate sobre la modernización del modelo de función pública de las Administraciones Públicas planteó la necesidad de la planificación y evaluación del desempeño.

Este debate se hizo extensivo a la Administración parlamentaria¹⁸⁸ integrada por el Parlamento Europeo, a las Cámaras Legislativas de otros Estados miembros, a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

El sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño en el ámbito de la Sindicatura de Comptes transita por cinco grados de desarrollo profesional (en adelante, GCP) que configuran la carrera profesional horizontal. Estos grados comienzan en el GCP inicial, avanzan por los estadios I, II, III y finalizan en el GCP IV. La progresión en el sistema se realiza ascendiendo de un grado inferior a uno superior,¹⁸⁹ siendo el tiempo mínimo de permanencia en cada grado de cinco años.

Las áreas principales sujetas a evaluación para los subgrupos A1, A2, el grupo B y los subgrupos C1 y C2 son: *a)* el cumplimiento de objetivos,¹⁹⁰ *b)* la profesionalidad

187. El informe de la Comisión de Expertos que redactó el EBEP sostenía que «un buen diseño de carrera permite mejorar el rendimiento y la productividad del empleado público y la eficacia de la Administración, ya que de las posibilidades de carrera o promoción en el empleo público dependen la motivación y satisfacción profesional de cada empleado e inclusive la permanencia en el empleo público».

188. La administración parlamentaria se caracteriza por ser una administración *ad intra*, con escaso contacto con la ciudadanía, todo lo contrario de la Administración Pública que se proyecta *ad extra*. En general, los órganos constitucionales y estatutarios como parlamentos, el TCU, los OCEX, etc., se proyectan *ad intra* (Sandomenico, 1997; Pérez Serrano, 1983; Blanco Herranz, 2002).

189. Para solicitar el ascenso al GCP superior se exige un tiempo mínimo de ejercicio profesional en el GCP inmediatamente inferior, así como la obtención de la puntuación mínima establecida, en cada caso, en la evaluación de los méritos que se requieren para acceder al grado concreto, según el grupo o subgrupo de titulación, de conformidad con el presente Acuerdo y la normativa de desarrollo.

190. El cumplimiento de objetivos pretende evaluar el logro de los objetivos asignados al equipo de gestión de proyecto (en adelante EGP) al que se pertenece, así como la implicación y contribución individual del personal en su consecución y, en su caso, el grado de cumplimiento de los objetivos individuales que tuviera asignados. Un EGP es una agrupación a la que se le encomienda un conjunto de tareas interrelacionadas para

d,¹⁹¹ c) la iniciativa y la participación,¹⁹² d) el desarrollo de conocimiento¹⁹³ y e) la transferencia¹⁹⁴ de conocimientos.

cumplir objetivos específicos. Los objetivos susceptibles de evaluación pueden ser: a) de mejora del servicio público y b) los objetivos específicos del EGP, asignados por el Consejo de la SC, que deberán ser cuantificados numéricamente para su seguimiento evolutivo durante un año. El compromiso de los objetivos asignados al EGP se plasmarán en un documento de compromiso de objetivos (DOCO), que suscribirán los responsables de los equipos y que se comunicará a todos los miembros del equipo. Respecto a los objetivos individuales, en el marco de los objetivos colectivos, del EGP, se han de formalizar en el documento de compromiso individual (DOCI) y suscribirse por el responsable del funcionario afectado.

191. La evaluación de la profesionalidad, valora la competencia profesional en el desarrollo de las tareas asignadas, así como su desempeño efectivo. Se evaluará las capacidades, los conocimientos y las habilidades con que el funcionario se desenvuelve en el puesto de trabajo para cumplir con las tareas encomendadas.

192. La evaluación de la iniciativa y la participación en la mejora de la calidad del servicio público tiene por objeto valorar la participación voluntaria en iniciativas destinadas a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión del servicio público y de la atención a la ciudadanía, así como la participación en grupos de mejora de la calidad de las funciones ejercidas por la Sindicatura de Comptes. La iniciativa participativa se sustancia en su colaboración en programas de calidad, grupos de expertos, equipos de trabajo para la modernización y desarrollo de actividades o propuestas que contribuyan a la mejora de las funciones ejercidas por la Sindicatura de Comptes. Asimismo, también se evaluará la participación en el programa «Tutorització del valencià», prevista en el Plan de Fomento del Conocimiento y del Uso del Valenciano.

193. El desarrollo de conocimientos evaluará la formación recibida relacionada con la práctica profesional. Entre el elenco de actividades formativa a evaluar se encuentran las del Plan de Formación del Personal de la SC y también las convocadas u homologadas por los centros y organismos oficiales del formación de los empleados públicos. También computarán los organizados por sindicatos, universidades o entidades promotoras de acuerdos de formación siempre que guarden relación con las competencias de la Sindicatura de Comptes. Entre las acciones formativas se incluyen: cursos, seminarios y jornadas.

194. La innovación y la transferencia del conocimiento se definen como el conjunto de actividades, realizadas por el personal, dirigidas tanto a la difusión del conocimiento técnico y organizativo, como a la investigación, divulgación y desarrollo en materias propias de los distintos ámbitos profesionales de la administración pública, así como de la auditoría y la contabilidad del sector público. La transferencia de conocimientos se orienta a evaluar la participación y colaboración en la docencia, en la investigación e innovación en materias relacionadas con las funciones desempeñadas.

La supervisión de este sistema corresponde a la Comisión de Seguimiento de la Carrera Profesional que garantiza el seguimiento y desarrollo de la implantación de la carrera profesional horizontal y la coordinación. De carácter paritario, la Comisión se compone de un presidente nombrado por el Consell de la SC; los vocales, designados por dicho órgano y una persona por cada una de las organizaciones sindicales presentes en la Mesa Negociadora del personal de la SC. La Comisión de Seguimiento se encarga de formular a la Mesa Negociadora las propuestas de mejora que estime necesarias para el desarrollo profesional y también puede actuar como comisión evaluadora.

En síntesis, la gestión de personal en la Sindicatura de Comptes constituye una importante faceta de la gestión pública de la institución fiscalizadora.

4.

LA FORMACIÓN EN LA SINDICATURA DE COMPTES

La formación del personal ha constituido una prioridad para el Consell de la Sindicatura como eje básico de actuación para lograr fiscalizaciones de calidad.¹⁹⁵ Las actividades formativas son instrumentos esenciales para conseguir los objetivos estratégicos de la organización de control externo, dado el alto nivel de especialización que requiere el trabajo de auditoría y que impacta directamente en la mejora de la productividad.

195. La formación se refiere al conjunto de actividades que, a través del proceso de enseñanza-aprendizaje planificado, se orientan al mantenimiento y la mejora de la competencia profesional con la finalidad de contribuir a mejorar el servicio público, el desarrollo profesional de los empleados públicos y la consolidación los objetivos estratégicos de la Sindicatura.

Desde la creación del OCEX valenciano, los esfuerzos se han centrado en aumentar la capacitación y perfeccionar el desarrollo de las competencias profesionales de su personal. La actualización, la adquisición y la evolución de las habilidades, los conocimientos, las técnicas, las metodologías y las actitudes necesarias para un mejor rendimiento de todos los empleados públicos han constituido un reto para adaptarse a las exigencias del entorno y las nuevas tendencias de gestión. A lo largo de los años, el personal de la SC ha asistido a cursos, seminarios y congresos organizados por la Administración, universidades o por entidades públicas y privadas de reconocido prestigio.¹⁹⁶

Desde 2004, las acciones formativas se reforzaron por la Comisión de Formación,¹⁹⁷ como el órgano encargado de elaborar la propuesta del Plan de Formación,¹⁹⁸ que ha de aprobar el Consell de la SC, y que le compete el establecimiento, organización y desarrollo de la acción formativa.

Durante la fase de madurez, la formación en las nuevas tecnologías devino en una de las máximas prioridades como lo manifiesta el Plan Trienal 2005-2007, coincidiendo con el auge de la *e-Administración* y la implementación de las herramientas de la NGP.

196. La Sindicatura de Comptes organiza su propio programa de acciones formativas, colaborando con diferentes instituciones, como acciones formativas externas. Los convenios firmados para formación con instituciones prestigiosas son: Universitat de València – Fundació ADEIT, Universitat Politècnica de València, Universitat Jaume I de Castelló, Universitat Miguel Hernández, Universitat d'Alacant, Universidad Católica de Valencia, Colegio de Economistas de Valencia, Fundación FIASEP (Fundación para la Formación e Investigación en Auditoría del Sector Público), ISACA-CV, L'Acadèmia Valenciana de la Llengua y Tribunal de Cuentas. Además de los conveniados, sus funcionarios participan en cursos organizados por entidades externas como: Instituto Nacional de Administración Pública, Colegio de Bibliotecarios y Asociación de Archiveros Valencianos, sindicatos como CCOO y CSIF, Tribunal de Cuentas, OCEX autonómicos, Instituto Valenciano de Administración Pública, COSITAL, EURORAI, Diputación de Valencia, Escuela Oficial de Idiomas, ESIC, empresas auditoras como Anaylzyt Consultora SL, Deloitte, Ernst&Young, FVMP.

197. La Comisión de Formación fue creada en 2003 y la preside un síndico, –actualmente la Síndica Marcela Miró–, junto a un letrado, dos miembros designados por el Consell de la SC, representantes de sindicatos y de personal.

198. Siguiendo las especificaciones del Plan Trienal 2005-2007 de la Sindicatura de Comptes, el 1 de diciembre de cada año debe estar preparado el Plan de Formación del año siguiente incorporando las actualizaciones pertinentes. En su diseño han de abordarse las áreas clave de competencias que el personal necesite reforzar para alcanzar los objetivos estratégicos.

Dentro de sus objetivos estratégicos la formación del personal ha figurado como área de actuación preferente, cuyos sub-objetivos desglosados son los siguientes: *a)* la planificación a largo plazo de los recursos humanos de la Sindicatura para integrarlos plenamente con los objetivos estratégicos establecidos en el Plan Trienal; *b)* la eliminación de la precariedad y la temporalidad de la plantilla fomentando la carrera profesional; *c)* el aumento de la seguridad y de la salud laboral junto con la mejora del entorno de trabajo; y *d)* la continuación y mejora de las acciones formativas¹⁹⁹ (Plan Trienal, 2005-2007:15).

Las recomendaciones del IFAC²⁰⁰ se han dirigido tradicionalmente a la necesidad de formar a los auditores en tecnologías de la información, aspiración ésta con enlace con los objetivos generales de la Sindicatura valenciana. Además, las actividades formativas no se circunscriben únicamente al núcleo operativo de la SC sino también al *staff de apoyo* (Mintzberg). Las acciones formativas generales consisten en la oferta de cursos de perfeccionamiento y capacitación, según las necesidades detectadas en cada momento.²⁰¹

Uno de los objetivos operativos del plan estratégico de la Sindicatura es que los funcionarios recibieran una formación mínima de 40 horas anuales en materias relacionadas con la actividad que desarrollan.

En la tabla 4.6 se puede apreciar la evolución de la media de las horas de formación por funcionario en período 2008-2014 y su correspondencia con el volumen presupuestario destinado a la formación. Las causas de la disminución obedecen a varios motivos como que el personal ha alcanzado un alto nivel de formación, las tecnologías informáticas están implantadas con éxito, y la influencia de las restricciones presupuestarias.

Por otro lado, el presupuesto destinado a las actividades formativas se ha reducido a la mitad desde el año 2008, en línea con los ajustes que ha experimentado todo el sector público español.

199. Por ejemplo, para el año 2005 se consideró como un objetivo operativo que «*el 100% de los funcionarios de auditoría debían recibir formación en los sistemas de papeles de trabajo electrónicos o en las herramientas de análisis y extracción de datos; mientras que el 25% lo recibirá sobre ambos sistemas*». Para el año 2006, se mantienen ambos objetivos, con la variación de que el 75% de los auditores deben recibir formación sobre ambos sistemas.

200. *International Federation of Accountants*.

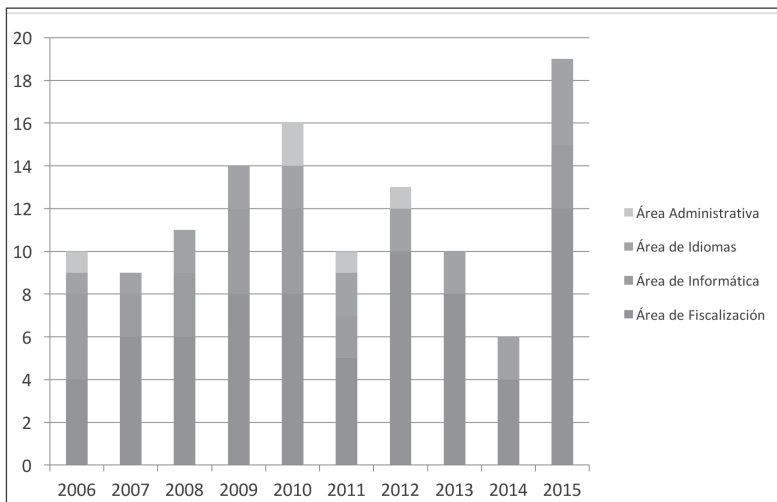
201. Exponer una relación exhaustiva de las acciones formativas desarrolladas por la Sindicatura de Comptes sería prolijo. Durante tres décadas se han realizado numerosas iniciativas en formación pero, de manera sintética los principales ámbitos abordados han sido los siguientes: *a)* Área de Fiscalización y Auditoría; *b)* Área de Informática; *c)* Área de Administración General; *d)* Área de Idiomas.

Tabla 4.6
Media de horas de formación por funcionario en la Sindicatura de Comptes y presupuesto anual destinado a formación

AÑO	HORAS	PRESUPUESTO
2008	76'92	52.000€
2009	48'82	52.000€
2010	48'34	52.000€
2011	36'11	46.252€
2012	28'68	30.000€
2013	34'55	25.000€
2014	30'36	25.000€
2015	46'78	25.000€

Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.1
Actividades formativas de la Sindicatura por Áreas de Conocimiento



Fuente: Elaboración propia.

A pesar del duro ajuste presupuestario la Sindicatura de Comptes siempre ha garantizado una oferta formativa de calidad, por lo que puede afirmarse que la formación es uno de los pilares fundamentales de la gestión de personal de la institución fiscalizadora.

En la tabla 4.7 se visualizan las actividades formativas desarrolladas por la Sindicatura de Comptes, –tanto interna como externamente–, por áreas de conocimiento.

Tabla 4.7
Resumen de las actividades formativas de la Sindicatura de Comptes
entre 2006-2015

AREAS DE CONOCIMIENTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Àrea de Fiscalització	4	6	6	8	8	5	10	8	4	12
Àrea de Informàtica	4	2	3	4	4	2	0	0	0	3
Àrea de Idiomas	1	1	2	2	2	2	2	2	2	4
Àrea Administrativa	1	0	0	0	2	1	1	0	0	0
Total	10	9	11	14	16	10	13	10	6	19
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Acciones formativas internas	10	9	11	14	16	10	13	10	6	19
Acciones formativas externas	N/D*1	N/D*1	N/D*1	N/D*1	8	16	18	9	23	15
	*1 No existen datos completos									

Fuente: Elaboración propia.

5.

LA SEGURIDAD, LA SALUD LABORAL Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

El contexto de la salud, la higiene en el trabajo y la prevención de los riesgos laborales ha desplegado una concienciación cada vez mayor para promover una cultura de la salud laboral, razón por la que las organizaciones públicas y privadas han incorporado estos asuntos a la gestión de su personal.²⁰² Algunos de los factores que más han influido en esta nueva sensibilización, –además del legal–, son el nuevo entorno de las organizaciones preocupado por el valor de la seguridad laboral, la imagen social, la incorporación de las tecnologías y los costes de los entornos laborales inseguros y deficitarios.

El artículo 54 del Acuerdo de condiciones de trabajo del personal de la Sindicatura de Comptes, hace referencia al derecho que tienen los trabajadores a una protección eficaz de su integridad física, a la seguridad y salud en el trabajo, así como al establecimiento de un sistema de prevención.

Dicho sistema articula la elaboración e implantación de un Plan de Prevención que debe incluir una evaluación inicial de riesgos, unas evaluaciones específicas, una planificación preventiva, un plan de emergencia y la vigilancia de la salud en función de los riesgos inherentes al trabajo. Los empleados públicos de la Sindicatura participan en la formulación de las políticas preventivas y el ulterior desarrollo de las medidas que se adopten a través de los representantes que forman parte del Comité de Seguridad y de Salud Laboral.

202. La gestión de la salud laboral, la higiene en el trabajo y la prevención de los riesgos laborales, se refiere a las condiciones físicas y psicológicas que los empleados experimentan como resultado del ambiente de trabajo proporcionado por la organización en la que desarrollan su actividad. Las condiciones físicas incluyen enfermedades profesionales y de accidentes laborales y las condiciones psicológicas resultan del estrés que produce la organización y la baja calidad del trabajo (Dolan et aler, 2007:327).

La creación de dicho Comité puso en marcha la promoción de la cultura de seguridad y salud laboral,²⁰³ —mediante el Acuerdo del Consell de 21 de noviembre de 2000—, como establece el artículo 38.2 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales para aquellas organizaciones con 50 o más trabajadores.

La mencionada Comisión, como órgano colegiado y paritario de participación de consulta en materia de prevención de riesgos laborales, se compone de cuatro integrantes; dos representantes nombrados por el Consell de la Sindicatura y los otros dos por el Consejo de Personal. Sus funciones básicas son:

- a) Elaborar, implementar y evaluar los planes y los programas de prevención de riesgos de la Sindicatura.
- b) Promover iniciativas sobre métodos y procedimientos para la efectiva prevención riesgos, proponiendo a la Sindicatura la mejora de las condiciones en el trabajo.
- c) Conocer la situación de la prevención de riesgos en el centro de trabajo y realizar visitas que se estimen oportunas.
- d) Conocer informes, documentos y datos relativos a las condiciones laborales, o relacionados con la salud e integridad física de los trabajadores, valorando sus causas y proponiendo medidas.
- e) Conocer e informar la memoria y programación anual de los servicios de prevención.

El Comité se reúne trimestralmente, —siempre que lo solicite alguna de las representaciones en el mismo—, para abordar propuestas en materia de prevención y salud laboral. Su constitución se produce después de la renovación del Consell de Personal.

La tarea del Comité de Seguridad y Salud de la Sindicatura ha sido muy importante como lo demuestra que, en 2006, el Plan de Autoprotección de la SC haya adquirido carta de naturaleza.

203. El art. 40.2 de la CE, encomienda a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo. El mandato constitucional encontró su desarrollo en el Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, cuyo objetivo era promover la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y actividades de prevención de riesgos derivados del trabajo. El Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, desarrollaba la mencionada ley. Este marco jurídico constituía la transposición europea sobre la protección de la salud de los trabajadores en el entorno laboral, siendo las directivas más relevantes, la Directiva 89/391/CEE y las Directivas 92/85/CEE y 91/33/CEE y 91/383/CEE. Toda esta normativa en materia de prevención se aplica también a las Administraciones Públicas y constituye, en sus aspectos fundamentales, la norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

En 2008, se produjo la ampliación de la sede de la Sindicatura para disponer de espacio adicional y su consecuencia fue la actualización del Plan de Autoprotección, con medidas en materia de primeros auxilios, en la lucha contra los incendios y la evacuación del personal. En el año 2009 se realizó una encomienda de gestión²⁰⁴ a la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas (CJAP) para que elaborase el Plan de Prevención de Riesgos Laborales de la Sindicatura de Comptes. Los trabajos previos se iniciaron en 2009 y en 2011 la CJAP entregó a la Sindicatura el Plan de Prevención de Riesgos Laborales, de acuerdo a la Encomienda de Gestión suscrita bilateralmente.

El Plan de Prevención de Riesgos Laborales de la SC, contiene los siguientes documentos: Documento de Evaluación de Riesgos Laborales, Documento de Planificación de la actividad Preventiva, Documento de Información de Riesgos Laborales y Documentos de medición de Niveles de Iluminación, Temperatura y Humedad. (Memoria 2011:17).

6.

LA ACCIÓN SOCIAL, LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA CONCILIACIÓN FAMILIAR

El personal de la SC participa en las acciones sociales que prevé el Estatuto del Personal de les Corts. Entre las mejoras sociales se encuentra el Plan de Pensiones de la Sindicatura y, por este motivo, se creó la Comisión de Control del Plan de Pensiones del Sistema de Empleo de la Sindicatura de Comptes, formada por cuatro miembros: dos en representación del Consell de la SC y dos representando al Consejo de personal de la Institución (Memoria, 2006).

También existe una Comisión de Ayudas Sociales encargada de estudiar las peticiones que se formulan y hacer una propuesta de concesión de las ayudas sociales por resolución Síndico Mayor. Cada ejercicio, el Consell de la Sindicatura de Comptes acuerda unas normas para la distribución del fondo de ayudas sociales, previa consulta al Consell de Personal, y se publican en el BOCV. Estas normas son muy similares

204. Dicha encomienda se firmó el día 12 de febrero de 2009, y apareció publicado en el DOGV número 5960 de 23 de febrero de 2009. La encomienda se fundamentó en la falta de recursos, tanto personales como técnicos, para realizar las actividades de elaboración e implantación del plan de prevención de riesgos laborales para garantizar que la Sindicatura de Comptes cumplía la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo y prevención de riesgos laborales. El Área de Prevención de Riesgos Laborales del Sector de Administración Pública, dependiente de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, se encargó de las actividades técnicas.

a las de les Corts y muestran conformidad con el Acuerdo de las Condiciones de Trabajo del personal al servicio de la Sindicatura.

Los Fondos de Ayudas Sociales contribuyen a sufragar los gastos derivados de la matriculación de estudios de enseñanzas básicas, Bachillerato, Formación Profesional, Idiomas en la EOI y estudios universitarios así como la concesión de ayudas para tratamientos dentales y prótesis auditivas, oculares y ortopédicas.

El Plan de Pensiones del Sistema de Empleo de la Sindicatura constituye otro de los grandes componentes de la acción social de la institución. El Reglamento²⁰⁵ del Plan de Pensiones de la SC preveía una Comisión de Control del Plan de Pensiones compuesta por cuatro miembros, dos en representación del Consell de la SC y dos del Consejo de personal de la Sindicatura.

Por otro lado, en el actual contexto se ha ido fraguando una mayor sensibilidad a la conciliación²⁰⁶ de la vida familiar y laboral de las personas, que se presenta como un objetivo a alcanzar. Algunas de las medidas de conciliación más exitosas son las licencias y permisos por maternidad y paternidad, las excedencias voluntarias, o para el cuidado de hijas e hijos menores, y de personas dependientes, o la posibilidad de adaptar la jornada de trabajo para conciliar la vida personal, familiar y laboral.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva entre Mujeres y Hombres (LOIEMH) transpuso al ordenamiento jurídico español las directivas comunitarias reguladoras de estas materias. El EACV, en su artículo 11 establece que «la Generalitat velará, en todo caso, para que las mujeres y los hombres puedan participar plenamente en la vida laboral, social, familiar y política sin discriminaciones de ningún tipo y garantizará que lo hagan en igualdad de condiciones.

La Ley 39/1999, de 5 de noviembre, promovió la conciliación de la vida familiar y laboral estableciendo las posibilidades de adaptar los permisos y licencias, las reducciones de jornadas y las excedencias a las distintas situaciones personales.

205. En el BOCV de 18 de mayo, de 2005, se publicó el texto íntegro del Reglamento del Plan de Pensiones de la Sindicatura de Comptes. En él se contemplaba la disolución de la Comisión Promotora del Plan de Pensiones, y la creación simultánea de la Comisión de Control del Plan de Pensiones del Sistema de Empleo de la SC.

La Comisión de Control del Plan de Pensiones del Sistema de Empleo de la Sindicatura contribuyó a la aprobación del Reglamento del Plan de Pensiones, aprobado por el Consell el 24 de septiembre de 2008 y publicado en el BOCV el 27 de octubre de 2008.

206. Las medidas de conciliación son pautas, programas y/o servicios que implantan las organizaciones con el objetivo de ajustar sus necesidades productivas con las necesidades de espacio y tiempo personal de sus trabajadores y trabajadoras. Con la implementación de tales medidas se facilita a las personas la compatibilidad de tiempo de trabajo con el tiempo de uso personal.

Asimismo, otro aspecto relevante del área de acción social de la Sindicatura lo constituye el Plan de Igualdad entre mujeres y hombres de la Administración de la Generalitat y su protocolo, –ante el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el ámbito laboral de la Administración de la Generalitat–.

7.

EL RECONOCIMIENTO PÚBLICO DEL PERSONAL DE LA SINDICATURA

Para finalizar este capítulo dedicado al personal al servicio de la Sindicatura de Comptes, vamos a referirnos a ciertos aspectos referentes al reconocimiento social que ofrece la institución fiscalizadora a sus empleados. Una organización del tamaño de la Sindicatura, –con menos de 100 empleados públicos concentrados en un mismo edificio–, constituye un escenario donde todos se conocen, interaccionan y se establecen tanto relaciones formales como relaciones informales y de arraigo personal. La Sindicatura reconoce las trayectorias de su personal con la entrega de unos de los galardones más preciados como es la Insignia de Oro. Esta distinción se entrega a los presidentes de les Corts, a los síndicos a mitad de su mandato y al secretario del Consell de la Sindicatura, que es el Secretario General.

A partir del año 2005, coincidiendo con el vigésimo aniversario de la Sindicatura de Comptes, se acordó entregar la Insignia a los funcionarios con una trayectoria de dos décadas de servicio en la institución de control externo.

La concesión de la Insignia y el reconocimiento a los servicios prestados constituyen potentes factores de motivación y de proyección social que operan como una recompensa no económica de compromiso con la organización.

Otro elemento de reconocimiento social es la difusión pública jubilaciones que se van produciendo. Entre ellas puede destacarse la de Enrique Monlleó Gerardo, Secretario General de la Sindicatura desde la creación en 1985, con un acto público en 2007. Posteriormente, fue nombrado Secretario General honorífico de la institución (Memorias de la SC 2006-2007).





1.

LA REVOLUCIÓN DIGITAL EN EL ENTORNO PÚBLICO

Las Administraciones Públicas han sido plenamente conscientes de la necesidad de incorporar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como una gran prioridad en sus estrategias modernizadoras. El mundo de internet con sus tecnologías en constante innovación ofrece tanto a las instituciones públicas como a la ciudadanía numerosas posibilidades de interacción y participación. La globalización y la pertenencia a la Unión Europea han impulsado la difusión de las TIC's y la implantación de la *e-Administración* hacia el advenimiento de una economía del conocimiento basada en la sociedad informacional o sociedad-red (Castells, 1998).

La administración electrónica o *e-Administración* puede definirse como la «utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, y en particular Internet, con el objetivo de mejorar la gestión de los asuntos públicos» (Rapport OCDE, 2003).

La denominación del fenómeno digital aplicado a las Administraciones Públicas ha recibido diversas expresiones que, si bien en puridad no son completamente intercambiables, si presentan cierta complementariedad. Las referencias utilizadas para referirse del fenómeno digital en la administración pública son *e-Administración*, *e-Government*, *democracia 2.0*, *Gobierno Abierto*²⁰⁷ y *Open Data*,²⁰⁸ sin ánimo de exhaustividad. La Comisión Europea²⁰⁹ señala que toda esta terminología alude a la utilización de

207. El concepto de Gobierno Abierto se sostiene en tres pilares básicos: *a)* la transparencia en la actividad, procesos y datos gubernamentales; *b)* la participación como vía para vincular e implicar a los ciudadanos en las decisiones y políticas públicas y, *c)* la colaboración entre Gobiernos, instituciones públicas y la ciudadanía (Lathrop & Ruma, 2010). La noción de Gobierno Abierto pretende ir más allá de la aplicación de las TIC a las Administraciones Públicas y su gran objetivo es un cambio cultural y axiológico.

208. *Open Data* se refiere a la apertura de datos en formatos abiertos y la intercolaboración entre las administraciones públicas y demás actores sociopolíticos que deseen colaborar. La apertura de datos requiere conjugar una serie de garantías necesarias, que faciliten la transparencia a la vez que proteger los datos personales de la ciudadanía. La Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, se refiere a los datos abiertos, «entendido como la puesta a disposición pública de la información que gestiona el sector público con el objetivo de facilitar la generación de valor añadido. La información y los datos que crean y gestionan las diferentes administraciones son activos que pasan así a estar disponibles para las interacciones ciudadanas, iniciativas empresariales o del tercer sector, o investigaciones académicas, entre otras, en los términos previstos en las directivas 2003/98/CE y 2013/37/UE».

209. La Comisión Europea se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre el papel determinante que juegan las nuevas tecnologías de la Información y Comunicación, en la configuración actual de las Administraciones Públicas en este escenario digital contemporáneo. El modelo establecido por la *e-Comisión* contempla 5 niveles diferenciados de servicios electrónicos: **Nivel 0**, que carece de información y encontramos una ausencia de cualquier sitio web, y en el caso que exista no ofrece ninguna posibilidad de información significativa, interacción o transacción.

Nivel 1, que se corresponde con la etapa de información pero apenas registra cambios en la naturaleza de la interacción entre ciudadanos y administración.

Nivel 2, que supone la articulación de mecanismos interactivos electrónicos simples como el correo electrónico. La interacción es unidireccional y se asocia con la posibilidad de descargar formularios de tramitación para imprimirlos y cumplimentarlos, –manual o electrónicamente–, y presentarlo físicamente.

Nivel 3, supone la automatización de la actividad administrativa procedente de una interacción genuina. Sin embargo, algunos procedimientos administrativos utilizan el papel.

Nivel 4, implica una tramitación electrónica que no requiere papel y la actuación administrativa está absolutamente automatizada en toda la organización. No se requiere presencia física en las oficinas públicas para completar y obtener el servicio.

las TIC en las Administraciones Públicas y se vinculan a cambios en la organización y nuevas aptitudes de personal. El objetivo final consiste, pues, en la mejora de los servicios públicos, el fortalecimiento de los procesos democráticos y el apoyo a las políticas públicas. Esta revolución tecnológica no solo ha afectado a las administraciones *ad extra* sino también a la administración parlamentaria (Tudela Aranda, 2002).

Esta inquietud por el avance real de las TIC se ha reflejado en la Agenda Digital para Europa y la Agenda Digital para España como ejes estratégicos para desarrollar la economía y la sociedad digital españolas.²¹⁰

La Comunidad Valenciana ha seguido la evolución de la sociedad de la información y los avances de los procesos de modernización y reforma impulsados por la Unión Europea y la AGE. El diseño de esta estrategia ha dibujado algunas iniciativas fundamentales para el arraigo definitivo de la administración electrónica como: la firma electrónica, el registro electrónico, la creación de la sede electrónica, el Reglamento de Administración Electrónica, el portal digital www.gva.es, la Agenda Digital Valenciana (ADV) y e-SIRCA.²¹¹ El mantenimiento y evolución de la Plataforma de Administración Electrónica de la Generalitat Valenciana es el objetivo principal del proyecto e-SIRCA.

La estrategia de administración electrónica valenciana se materializó en la Agenda Digital y en el Plan Estratégico de Administración Electrónica (PEAE) 2014-2020 para el desarrollo de la *e-Administración* de la Generalitat Valenciana.

En este punto parece adecuado referirse a un concepto de amplia difusión en el ámbito público de la administración electrónica que es el de la interoperabilidad.

210. La Agenda Digital para España está liderada por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La Agenda, estructurada a través de 106 líneas de actuación, marca la hoja de ruta en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y de Administración Electrónica para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda Digital para Europa en 2015 y en 2020, e incorpora seis grandes objetivos para el desarrollo de la economía y la sociedad digital en España que son: 1) el fomento de las redes y servicios para garantizar la conectividad digital; 2) el desarrollo de la economía digital para el crecimiento, la competitividad y la internacionalización de la empresa pública; 3) la mejora de la administración electrónica y los servicios públicos digitales; 4) el refuerzo de la confianza en el ámbito digital; 5) el impulso para la I+D+i en las industrias del futuro y, 6) la inclusión y alfabetización digital y la formación de profesionales TIC.

211. Plan de Simplificación y Reducción de Cargas Administrativas. El proyecto e-SIRCA, se articula en torno a cuatro pilares fundamentales que son: *a)* nueva plataforma de tramitación; *b)* plataforma de autonómica de interoperabilidad; *c)* portal de la Generalitat y, *d)* servicios de autenticación y Firma electrónica (SAFE). <<http://esirca.gva.es/>>

Ésta se define como la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos que los soportan para compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.²¹² La interoperabilidad, pues, figura como una de las prioridades públicas y se fundamenta en la idea de que la propia Administración ha de ser capaz de obtener la información directamente de las fuentes que la origina y reducir la documentación que debe aportar la ciudadanía para la realización de trámites administrativos.

La interoperabilidad en la Comunitat Valenciana se articula a través de la Plataforma Autonómica de Interoperabilidad (PAI),²¹³ que se encuadra en el proyecto e-SIRCA.

La idea que se persigue es hacer realidad efectiva los principios de eficiencia, eficacia, racionalización, agilidad, calidad, simplificación, participación, responsabilidad, confidencialidad, seguridad, accesibilidad, orientación al ciudadano y transpa-

212. Existen diferentes modalidades de interoperabilidad:

- a) La interoperabilidad organizativa; se refiere al conjunto de políticas de colaboración entre las organizaciones con diferentes estructuras internas y niveles de servicios que desean intercambiar información entre ellas.
- b) La interoperabilidad semántica, entendida como la capacidad de entenderse entre sistemas de información que han sido definidos por diferentes organismos y con diferentes orígenes. La semántica pretende definir tanto la estructura como el significado del dato a intercambiar.
- c) La interoperabilidad técnica define el conjunto de características técnicas que permiten garantizar el intercambio físico y lógico de datos a través de los sistemas de información de los diferentes organismos que se van a comunicar. En esta modalidad se enmarca la Plataforma Autonómica de Interoperabilidad.

213. Esta plataforma ofrece un entorno donde publicar los servicios de las Administraciones, permitiendo la integración, la ejecución, un entorno interadministrativo, securizado y monitorizable, que facilite las aplicaciones, la realización de consultas necesarias para verificar los datos de los ciudadanos que han iniciado sus trámites con la administración, liberándole de la obligación de aportar dicha documentación.

La PAI ofrece la posibilidad de integrar los diversos servicios web de la *e-Administración* valenciana, mediante ciertas características clave como: el soporte único a peticiones de tipo sincrónico, asíncrono y paralelo; firma del mensaje variable y soporte WSS completo; orquestación de procesos; consola de alertas y monitorización configurable; autorización y autenticación extensible a estándares de mercado: LDAP, SAML, SSO, etc.; gestión de políticas extensible y configurables a grupos de servicios y funcionalidades de gestión y administración de las peticiones realizadas. La Plataforma Autonómica de Interoperabilidad, como pieza clave de la modernización de la administración pública, facilita una actualización constante de sistemas de intercambio de información, el acceso vía internet, una reducción de tiempo en el proceso de solicitudes, la reutilización, un interlocutor único y un canal homogéneo e independiente del proveedor/consumidor.

rencia en la gestión administrativa electrónica, así como garantizar el principio de servicio a los ciudadanos y progresar en la efectividad de los derechos reconocidos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

Por su lado, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana,²¹⁴ subraya el papel fundamental del desarrollo de las tecnologías de la información y de las redes sociales como mecanismo de participación casi en tiempo real. Esta norma señala en su artículo 46, los instrumentos de participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos. Entre los dispositivos para hacer efectiva la praxis participativa encuentran un lugar privilegiado las nuevas tecnologías como: *a)* la promoción del diálogo electrónico con la ciudadanía; *b)* la participación en las redes sociales y otros instrumentos de comunicación; *c)* la escucha proactiva, tanto por los canales electrónicos como telefónicos; y *d)* la promoción de interacciones y comunicación constante a través de dispositivos de telecomunicaciones móviles, impulsando su utilización en sus relaciones con la administración.

En el fondo, subyace una preocupación por reducir la brecha digital, —entendida como la falta de igualdad en el uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación—. Existen segmentos sociales que, por falta de conocimientos, recursos o de otra índole, no pueden acceder a este recurso, lo que de alguna forma implica una situación de exclusión social y de acceso a contenidos formativos-culturales.

Esta brecha digital se daría entre países y ciudadanos/as generando una población analfabeta digitalmente y sin acceso a las TIC'S.

Respecto al régimen lingüístico de la Comunitat Valenciana, con la cooficialidad de sus dos lenguas, se prevé para facilitar el acceso a los contenidos y servicios desde la sede electrónica y el ciudadano pueda elegir el idioma para realizar sus trámites y sus gestiones.

En esta línea hacia el trabajo con papeles electrónicos en febrero de 2015, la Generalitat Valenciana y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas firmaron el Convenio Oficina de Registro Virtual (ORVE), que ha posibilitado el registro electrónico sin papeles a todas las Administraciones Públicas de la Generalitat Valenciana.

214. Deroga la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

2.

LA SEDE ELECTRÓNICA DE LA SINDICATURA DE COMPTES

La sede electrónica²¹⁵ es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias. Así pues, se entiende por sede electrónica de la Generalitat el punto de acceso electrónico a los servicios públicos digitales de la Generalitat Valenciana.

Mediante esta dirección electrónica todos los ciudadanos pueden acceder a determinados servicios públicos cuya titularidad, gestión y administración corresponde a la Generalitat Valenciana. Las sedes electrónicas cuentan con la asistencia de sistemas de seguridad que aseguran las comunicaciones y prestan servicios que requieren la identificación de la Generalitat en sus relaciones electrónicas con los ciudadanos y con otras Administraciones Públicas. El Decreto 220/2014²¹⁶ señala en su artículo 2, que su ámbito de aplicación se extenderá a las instituciones de la Generalitat a las que se refiere el artículo 20.3 del EACV, entre las que figura la Sindicatura de Comptes.

Todas las sedes derivadas han de ser creadas mediante un informe preceptivo y vinculante del órgano directivo con competencias horizontales en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones y, posteriormente, publicado en el DOGV.

Así pues, la sede electrónica de la Sindicatura de Comptes es la dirección electrónica del órgano de control externo valenciano a través de la cual, la ciudadanía, las empresas, los cuentandantes y los medios de comunicación, pueden ejercer su derecho de acceso a la información y a determinados trámites electrónicos del órgano de control externo valenciano, a cualquier hora del día y todos los días del año.

215. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

216. Por el que se establece el Reglamento de la Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

Su accesibilidad es universal para toda la ciudadanía,²¹⁷ de forma que la información esté accesible en todo momento, tanto para personas con discapacidad como en edad avanzada y en las dos lenguas cooficiales.

Los elementos básicos de la sede electrónica de la Sindicatura de Comptes son:

- a)* Identificación de la sede y la del órgano responsable de la gestión.
- b)* La información sobre los contenidos dispuestos a través de la sede.
- c)* La información necesaria acerca de la utilización de la sede.
- d)* La relación de sistemas de firma electrónica admitidos por la sede.
- e)* El registro electrónico de la SC y la normativa que la regula.
- f)* Los procedimientos que puedan ser utilizados electrónicamente.
- g)* La información referente a la protección de datos de carácter personal.
- h)* El perfil del contratante, de acuerdo a su normativa vigente.
- i)* Los informes de fiscalización de la SC y los programas anuales de actuación.

La sede electrónica, de acceso libre, no requiere el registro previo de los usuarios. Sin embargo, por razones de seguridad y privacidad, el acceso de algunas áreas y servicios exigen autenticación de la persona usuaria. La certificación digital es el único medio que garantiza, —técnica y legalmente—, la identidad de una persona en internet. Esta herramienta ofrece servicios seguros como firmar los mensajes de correo electrónico, autenticar a los usuarios en el acceso a los trámites telemáticos, la firma electrónica y el cifrado de los documentos electrónicos.

217. Los canales de acceso por parte de los ciudadanos a la SC son: *a)* el acceso electrónico; *b)* la atención presencial en la c/ Sant Vicent, 4 de Valencia; *c)* la atención telefónica y *d)* la atención por escrito en los términos previstos en la Ley 30/1992; y, *e)* cualquier otro que se establezca en el futuro.

Para una mejora atención a los usuarios, la Sindicatura ha puesto en marcha un procedimiento de gestión de incidencias telemático que hace un registro y seguimiento de las mismas cuando lo notifica el usuario. El formulario se encuentra en la intranet, que se cumplimenta y se envía por correo electrónico. Todas las incidencias se almacenan en un buzón hasta que son gestionadas y el parte se da por finalizado.

Uno de los servicios clave que ofrece la SC es el registro electrónico²¹⁸ que es el encargado de la recepción de documentos, solicitudes, escritos y comunicaciones que se remitan y expidan mediante firma electrónica por la ciudadanía valenciana.

Estas razones fundamentan que los procedimientos administrativos iniciados a través de la sede electrónica de la SC requieran el uso de certificado digital²¹⁹ como medio seguro para autenticar la identidad y evitar la suplantación y/o usurpación de la identidad ajena. El OCEX valenciano es responsable, en su ámbito competencial, de la integridad, de la veracidad, de la integridad, de la exactitud y de la actualización de la información, trámites y servicios que se alojen en su sede electrónica.²²⁰

218. La creación y la regulación del registro electrónico de la SC, se efectuó por Acuerdo de 12 de septiembre de 2012. En la sede electrónica de la institución fiscalizadora, figuran los documentos que pueden presentarse en el registro, la relación de soportes, medios y aplicaciones informáticas compatibles para hacer efectiva la recepción y salida de documentos, escritos y comunicaciones, los sistemas operativos y navegadores que pueden ser utilizados y el formato electrónico admisible.

219. La obtención del certificado digital compete a la Dirección General de la Policía (DNI electrónico) y a la Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica de la Generalitat. El certificado de usuario contiene: datos de identificación del usuario como NIF, nombre y apellidos o razón social, número del certificado, fecha de concesión y de expiración del certificado, clave pública y firma digital. Estos datos, junto con una clave privada almacenada en el navegador del propietario del certificado, permiten garantizar que las conexiones entre los navegadores y servidores web se realizan con autenticidad, confidencialidad e integridad. Por otro lado, la Sindicatura de Comptes, para cumplir las normas de seguridad ha implantado una aplicación que permite encriptar la información de los documentos electrónicos ubicados en los discos duros de los ordenadores personales y en los dispositivos USB.

220. No obstante, en la sede electrónica se hace constar que sólo los textos publicados en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana u otros diarios y boletines oficiales, tienen carácter auténtico. Las disposiciones legislativas, documentos e informaciones de la *website* tienen únicamente carácter informativo. La información administrativa disponible en la web ha de ser entendida como una guía sin propósito de validez legal; aquella no sustituye la publicidad legal de las leyes, de las disposiciones generales y de los actos que tengan que ser publicados formalmente a los diarios o boletines oficiales de las administraciones públicas. En el caso de discrepancias entre la versión documental de la *website* de la SCCV o la versión oficial, será esta última la única legalmente válida.

3.

LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN
Y LA AUDITORÍA INFORMÁTICA

Desde su nacimiento, la Sindicatura de Comptes se ha preocupado por la gestión y la seguridad de la información de la labor fiscalizadora de la actividad del sector público autonómico valenciano. El desempeño de las competencias bajo los criterios de economía, eficacia y eficiencia que tiene asignadas el órgano fiscalizador requiere la utilización intensiva de las TIC's, en aras de obtener fiscalizaciones de más alcance.

El Acuerdo del Consell de la SC, de 25 de febrero de 2009, aprobó el documento de políticas generales de gestión y seguridad de los sistemas de información (SI). En el Plan Trienal 2005-2007, la Sindicatura valenciana documentaba la significativa inversión realizada en tecnologías de la información y dedicaba una de las áreas de actuación —su tercer objetivo estratégico—, a potenciar las TI en los trabajos de fiscalización, al refuerzo de la seguridad informática y de la unidad organizativa que habría de liderarla.

Los sistemas informáticos y de gestión del conocimiento no se han circunscrito exclusivamente al área de informática sino que se han generalizado en toda la organización y han adquirido un rol transversal como soporte de todos los procesos.

La intensa utilización de los medios informáticos, a su vez, también constituyó un reto a la seguridad informática y exigió crecientes medidas de seguridad informática, un sistema de revisión continua de la metodología auditoría y la profundización de un enfoque de riesgo en la labor fiscalizadora, en entornos intensamente informatizados como es el caso de la Generalitat Valenciana y sus distintas empresas y organismos.²²¹

Por políticas de gestión de los Sistemas de Información (SI) se entiende la base sobre la que se fundamenta toda la gestión y estructura de seguridad de la Sindicatura. Los principios reguladores son de aplicación tanto al personal como a los que tengan acceso autorizado a la red. Por consiguiente, la responsabilidad sobre la seguridad de la información de los SI recae en toda la organización y se reparte en base a las funciones y responsabilidades de cada puesto u órgano.²²²

221. En el Plan Trienal 2008-2010, se cifraba el creciente volumen de transacciones en el conjunto de la Generalitat en varios millones. En aras de una mayor eficacia, eficiencia y economía se implantaron los denominados ERP (*Enterprise Resource Planning*); aplicaciones informáticas que originaron que las pistas de auditoría (firmas, documentos contables, autorizaciones) en soporte tradicional en papel fueran desapareciendo y sustituidas por evidencias electrónicas.

222. El máximo responsable de la Seguridad de la Información en la Sindicatura de Comptes es el Consell, que tiene atribuidas las competencias para aprobar las políticas generales de los SI.

El esquema organizativo en esta materia se completó con la Comisión de Informática y de Gestión de Seguridad de la Información²²³ como órgano responsable de revisar las normas de seguridad informática aprobadas y proponer nuevas normas o modificar las existentes.²²⁴

Una de las grandes propuestas estratégicas de la institución fiscalizadora valenciana es el conocido sistema de papeles de trabajo electrónicos²²⁵ o «auditoría sin papeles» cuya implantación se inició en abril de 2004. El trabajo de fiscalización requiere mucho tiempo para organizar los papeles de trabajo que implica actividades como el registro de entrada y salida de documentación, la eliminación de duplicados, la referen-

223. Dicha Comisión se compone de un presidente (que suele ser un síndico), cuatro vocales que son el secretario general, el director del gabinete técnico, un analista-programador y un documentalista-archivero-bibliotecario y un secretario, que suele ser el jefe de la unidad de auditoría de sistemas de información y apoyo. Sus principales competencias son: *a)* proponer al Consell la modificación o adopción de normas en materia de SI; *b)* revisar y seguir las incidencias en la seguridad de la información; *c)* proponer y revisar iniciativas para mejorar la SI; *d)* evaluar el seguimiento de las medidas adoptadas para la implantación de controles de seguridad de la información; *e)* analizar los proyectos y planes de inversión en materia de SI y su adecuación con los objetivos generales de la SC.

224. Las normas en materia de seguridad informática, competencia de la Comisión Informática y de Gestión de Seguridad de la Información (BOC, núm. 141, de fecha 8 de abril de 2009), son los siguientes:

- a)* El control de cambios
- b)* Las normas de seguridad de usuarios
- c)* El registro de incidencias de seguridad
- d)* La sensibilidad y la clasificación de la información
- e)* El análisis de riesgos de seguridad
- f)* La seguridad lógica
- g)* La seguridad en los ordenadores
- h)* La seguridad en las comunicaciones
- i)* La seguridad física
- j)* La seguridad del personal
- k)* El desarrollo y el mantenimiento de sistemas y aplicaciones
- l)* El plan de continuidad de negocio
- m)* El plan de formación y concienciación de los usuarios
- n)* La conformidad con los requisitos legales

225. Los papeles de trabajo son los documentos que contienen los elementos de prueba soportes de las constataciones, conclusiones y juicios del auditor. Incluyen el conjunto de las evidencias preparadas u obtenidas por el auditor durante la auditoría y son el nexo entre el trabajo de campo y el informe. Están constituidos por las pruebas materiales, documentales, testimoniales y analíticas (ISSAI-ES 100).

ciación de los papeles, el archivo y su custodia. El sistema de papeles de trabajo electrónicos ha permitido ganar eficiencia en el proceso de documentación y en la elaboración de los informes y su posterior revisión. Las ventajas de los papeles electrónicos son las siguientes: *a)* la accesibilidad para varios usuarios a la vez; *b)* el incremento de la productividad y efectividad del trabajo del auditor; *c)* la estandarización de los papeles de trabajo dentro de la organización; *d)* la flexibilidad y la polivalencia para todas las modalidades de auditoría; *e)* la facilidad de control del trabajo y, *f)* la mejora de la calidad de las auditorías.

En la actualidad, la documentación sobre la que se sustentan las fiscalizaciones se realiza en formato electrónico. Cuando se acaba una fiscalización, los expedientes se cierran, se firman electrónicamente y se transfieren al archivo.²²⁶ La transferencia se realiza digitalmente y en ella se reflejan los principales campos de clasificación para el repositorio como se aprecia en la figura 5.1

Si bien la ventaja de la informatización es incuestionable, la prudencia y la evaluación sistemática han de acompañar las decisiones en el desarrollo de las auditorías informáticas. La intensa informatización plantea a los auditores públicos problemas de auditoría puesto que todas las funciones y procesos dependen de los sistemas informáticos.²²⁷

226. El archivo de la documentación electrónica se realiza mediante unas relaciones de transferencia, que son *pdf* dinámicos que reflejan el cuadro de clasificación de la documentación de archivo. El auditor responsable de un proyecto adjunta los datos y lo firma, después de haber suprimido todos los accesos electrónicos de su equipo y dar acceso exclusivo a la responsable de archivo y biblioteca. Una vez que a ésta le llega el formulario, lo revisa y si está todo correcto firma la conformidad; se la hace llegar al auditor responsable y le desactiva de los accesos. Con este proceso se da por realizada la transferencia y se guarda en un repositorio, como parte del proceso administrativo de traspaso de la custodia. Todos los proyectos se encuentran en la base de datos. Para consultar el archivo se accede electrónicamente, con firma digital y las devoluciones se realizan desactivando los accesos.

227. Sin ánimo de exhaustividad, algunos de los principales problemas de auditoría que se plantean y que requieren un cambio de enfoque son los siguientes, según (Minguillón Roy, 2010):

- a)* La ausencia de transacciones y de autorizaciones, de documentos en soporte papel, como pedidos, albaranes, facturas, cheques, etc.
- b)* La sustitución de procedimientos de control interno manuales, por otros que se realizan básicamente por los sistemas informáticos.
- c)* El riesgo de manipulación de la información.
- d)* La pérdida generalizada de pistas visibles de auditoría.
- e)* La desaparición de los libros de contabilidad tradicionales en papel, y su sustitución por las bases de datos contables.

Figura 5.1

RELACIÓ DE LLIURAMENT DE DOCUMENTACIÓ A L'ARXIU / RELACIÓN DE TRANSFERENCIA DE DOCUMENTACIÓN AL ARCHIVO

SERVIZIO CHE REMETTE / SERVIZIO CHE REMETTE:

RESPONSABLE / RESPONSABLE:

Team Name:

NÚMERO TOTAL / NÚMERO TOTAL

ARXIVADORS / ARCHIVADORES

ARXIVADORS / ARCHIVADORES

DATA DE REMISSIÓ / FECHA DE REMISIÓN

Age / Age

Max / Max

 $D_{\text{S}}/D_{\text{A}}$

TIPUS DOCUMENTAL/TÍTOL/CODI/TIPO DOCUMENTAL/TÍTULO/CÓDIGO
(Quadre de Classificació) / (Cuadro de Clasificación)

ANY
AÑO

SUPPORT/
SOPORTEDescripció contingut/Descripción contenido
(de l'informe)/(del informe)

Codi Expedient / Código Expediente
(nom del projecte TMI) / (nom

Número arxivador
Número arxivador

OBSERVATIONS
OBSERVACIONES

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

—

1

1

1

1

1

1

1

1

LIBRARY PER,
FRANKLIN COUNTY, OHIO

RESULTS

ARCHITECT CENTRAL

Fuente: Sindicatura de Comptes.

- f) La falta de segregación de funciones; muchos de los procedimientos de control que antes ejecutaban varias personas ahora se concentran en sistemas informáticos manejados por una persona, que puede incurrir en la realización de funciones incompatibles.
- g) La posibilidad de errores o irregularidades humanas en el mantenimiento y en la ejecución de los sistemas informatizados de control. También existe la probabilidad de acceso de personas no autorizadas a los datos, e incluso, alteraciones de pruebas visibles.
- h) El inicio o ejecución automático de transacciones, lo que supone que algunas autorizaciones no estén documentadas de la misma forma que en los sistemas manuales.
- i) El volumen ingente de las transacciones puede dificultar la identificación y corrección de errores en el proceso.
- j) El ordenador genera de forma automática, transacciones significativas, anotaciones directas o cálculos complicados de información financiera en otras aplicaciones que pueden no ser validadas.

En este contexto, ha surgido el concepto de «enfoque de riesgos» conocido como ABAR (Auditoría Basada en el Análisis de los Riesgos).²²⁸ El enfoque ABAR implica la progresión de varios pasos esenciales que incluyen el análisis y valoración de los riesgos inherentes de las TI; la evaluación de la fiabilidad de la evidencia de la TI y, el análisis de la eficacia de los controles y procesos de las TI.

Por esta razón, la SC ha desarrollado diversas medidas organizativas y metodológicas para abordar los inevitables riesgos que acompañan a las fiscalizaciones. Una de las medidas más importantes, ha sido potenciar las auditorías de los sistemas de información (ASI), con la creación de la UASI²²⁹ como unidad especializada. El principal motivo que ha impulsado a la Sindicatura valenciana a desarrollar las ASI, no es tanto la creación de un área de trabajo singularizado como la necesidad de reducir los riesgos de auditoría. De hecho, se parte de la premisa básica que la única alternativa viable para fiscalizar el sector público es la hibridación de las auditorías fiscales y las auditorías de los sistemas de información. La implantación de la ASI en la Sindicatura de Comptes, –desarrollada en la fase de madurez de su ciclo vital–, ha vinculado ciertos requerimientos que son los siguientes:

- a) La implementación de la ASI y la adopción de un enfoque ABAR necesita un plan a largo plazo enmarcado en las normas técnicas NIAs e ISSAI.
- b) La integración de la ASI en las fiscalizaciones, es condición *sine qua non* para desarrollar las funciones que tiene atribuidas legalmente la Sindicatura. Sin una utilización adecuada de las tecnologías de la información resulta inviable la consecución fiscalizaciones eficaces y eficientes. Los auditores buscan la evidencia informática en las fiscalizaciones y a ella sólo se puede acceder utilizando la tecnología adecuada. Por evidencia informática ha de entenderse la información creada, transmitida, procesada, grabada y/o guardada en soporte informático que respalda el contenido del informe de fiscalización y que engloba asientos contables, documentos, justificantes, contratos electrónicos, facturas e información de interés para el auditor.

228. En una ABAR, el objetivo del auditor es obtener una seguridad razonable de que no existan manifestaciones erróneas significativas en las cuentas anuales originadas por errores o irregularidades. Esta situación implica: a) evaluar el riesgo de manifestaciones erróneas significativas en las cuentas anuales; b) diseñar y ejecutar procedimientos de auditoría precisos para responder a los riesgos evaluados y reducirlos a un nivel más bajo y c) emitir un informe basado en la evidencia de auditoría obtenida y en las incidencias detectadas.

229. En líneas generales, la creación de la función de auditoría informática se debate entre dos alternativas diferenciadas: la creación de un departamento especializado y singularizado o la integración de especialistas en los distintos equipos.

- c) El incremento de las actividades formativas han capacitado a los empleados públicos para adquirir conocimientos más exhaustivos. Un auditor dedicado a la ASI ha de conocer el software que apoya su tarea y el que soporta los sistemas que ha de auditar.
- d) La utilización de las técnicas de auditoría asistidas por computadora conocidas como CAATs (en inglés, *Computer Assisted Audit Techniques*) es una necesidad para el desarrollo de las fiscalizaciones. Estas técnicas son las que permiten al auditor obtener evidencias contables para sostener sus observaciones y recomendaciones. Uno de los principales problemas de la utilización de las CAATs consiste en que el auditor debe asegurar la integridad de los datos, es decir, que los datos extraídos con CAATs son idénticos a los datos del sistema operativo fiscalizado (Singleton, 2010).
- e) La intangibilidad de los elementos de trabajo, la escasa literatura técnica, la necesidad de estandarizar la forma de trabajar y las dificultades para definir los objetivos concretos en la ASI constituyen algunos de los principales desafíos en su implantación. Pero lo cierto es que no hay futuro para la fiscalización del sector público sin la metodología ASI.

4.

LA BASE DE DATOS (BADESPAV)

La BADESPAV²³⁰ se creó como un registro histórico de datos económicos derivado de su actividad de control del sector público valenciano. El objetivo de la base de datos consiste en disponer de datos fiables y relevantes de las cuentas anuales del sector público autonómico valenciano que, presentados de forma clara, transparente y sistemática permitan a los usuarios su consulta digital.

Esta base de datos histórica aglutina información sobre estados contables, los balances y las cuentas de pérdidas y ganancias de las entidades autónomas, empresas públicas, fundaciones públicas y la cuenta de la Administración; también incorpora información presupuestaria y proporciona indicadores y magnitudes del sector público autonómico. De esta forma, centraliza digitalmente información sobre las entidades de la Administración Pública valenciana.

Su elaboración ha sido gradual puesto que, en un primer momento, se centró en el diseño, creación e informatización de datos para el ejercicio 2008 y, posteriormente, se introdujo la información referente de los ejercicios 2005-2007.

230. Aprobada por el Consell de la Sindicatura, el 28 de diciembre de 2009.

En 2014 se registró la información de los ejercicios 1997-2000 y 2013. El proceso de grabación de la información tuvo un doble control para evitar errores; mientras una persona grababa la información, otra la revisaba. Asimismo, el diseño de la base de datos comenzó por aquellos componentes que ofrecían un nivel de complejidad menor.

La información se presenta tanto a nivel individual²³¹ como agregado²³² y aporta la sistematización del ámbito objetivo y subjetivo, la sectorialización, la división en sectores y subsectores.

5.

LA PLATAFORMA PARA LA RENDICIÓN DE LAS CUENTAS GENERALES DE LAS EELL

Uno de los grandes retos en la rendición de cuentas es que las Entidades Locales cumplan con la obligación de rendir la Cuenta General.²³³ El Portal Rendición de Cuentas²³⁴ es una iniciativa liderada por el Tribunal de Cuentas con la participación de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Cámara de Cuentas de Madrid, la Sindicatura de Comptes de les Illes

231. La información individual que se encuentra disponible es la siguiente: Administración de la Generalitat, Les Corts y resto de Instituciones de la Generalitat, Entidades autónomas de carácter administrativo, Entidades autónomas de carácter mercantil, industrial, financiero o análogo, Universidades, Entidades dependientes de universidades, Consorcios, Entidades de derecho público, Sociedades mercantiles, Cuentas consolidadas de grupos, Fundaciones y Cámaras de Comercio.

232. Se puede encontrar información agregada disponible sobre: el sector público autonómico valenciano, la Generalitat, el sector instrumental, el subsector administrativo, el subsector empresarial, el subsector fundacional, el subsector empresarial cameral y les Corts y resto de Instituciones de la Generalitat; Entidades autónomas administrativas, Entidades autónomas comerciales, Universidades, Entidades dependientes de universidades, Consorcios, Entidades de derecho público y Sociedades mercantiles.

233. Las Entidades Locales, a la terminación del ejercicio presupuestario, han de formar la cuenta general que pone de manifiesto la gestión realizada en los aspectos económico, financiero, patrimonial y presupuestario (Art. 208 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. La cuenta general está integrada por: a) la de la propia entidad, b) la de los organismos autónomos y c) las de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de las entidades locales (art. 209). Las cuentas anuales, nos informan de cómo se ha desarrollado la ejecución del gasto público.

234. <<http://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html>>

Balears, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, la Cámara de Cuentas de Aragón y el Consello de Contas de Galicia para facilitar la rendición de cuentas de las Entidades Locales y permitir a los ciudadanos el acceso a la información y conocer la gestión realizada.

Esta Plataforma inter-opera con los sistemas informáticos utilizados por la Cámara de Cuentas de Andalucía y la Sindicatura de Comptes de Catalunya y, en su momento, fue utilizada y gestionada por la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, —hasta la entrada en vigor de la Ley 1/2014 de 24 de abril, de las Cortes de Castilla-La Mancha, de supresión de la referida Sindicatura de Cuentas—. ²³⁵

Para dar cumplimiento a la ley, la Sindicatura y el TCU suscribieron un convenio de colaboración para implantar unas medidas de coordinación de la rendición telemática de las cuentas generales de las EE.LL. El Consell de la Sindicatura de Comptes acordó con fecha 26 de abril de 2007 la presentación de la información de los entes locales y la Cuenta General de las Entidades Locales exclusivamente en soporte informático, según la Resolución de 28 de julio de 2006 de la IGAE. ²³⁶

Implantado el soporte informático, como formato para la presentación de las cuentas, la virtualidad de esta plataforma es que permite en un acto único rendir cuentas ante ambas instituciones fiscalizadoras evitando duplicidades.

Por un lado, los ciudadanos pueden acceder y obtener información sobre la gestión económica financiera de las EELL, de sus cuentas anuales, de los ingresos recaudados anualmente, de los principales impuestos y tributos, la ejecución del gasto público y la situación patrimonial de la Entidad local. Por otro lado, las Entidades locales están obligadas a presentar la Cuenta General al Tribunal de Cuentas y a los OCEX de sus Comunidades Autónomas. ²³⁷

Los actores sociales, económicos y políticos necesitan y exigen plena información sobre la actividad y situación financiera-patrimonial actualizada de las Entidades Locales para tomar diferentes decisiones dentro de sus ámbitos sectoriales. En aras del interés público, de la objetividad y de la transparencia los resultados de esta informa-

235. La Cámara de Comptos de Navarra y el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas no utilizan la Plataforma de Rendición de Cuentas.

236. Véase B.O.E. nº 189, de 9 de agosto de 2006.

237. En el caso de la Comunitat Valenciana, el artículo 39 del EACV señala que corresponde a la Sindicatura el control externo económico presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat, de los entes locales comprendidos en su territorio y del resto del sector público valenciano. Por consiguiente, existe un señalamiento específico de carácter estatutario de los Entes Locales dentro del ámbito funcional de la Sindicatura, y la Ley 6/1985 los considera como parte integrante del sector público valenciano.

ción pública han de estar disponibles a la ciudadanía para un mejor conocimiento de la realidad local.²³⁸

También se examina el cumplimiento de la obligación de remitir al TCU la relación de los contratos celebrados o las certificaciones negativas de no haberse celebrado.²³⁹

La Sindicatura recoge la información sobre las Entidades Locales que no han rendido cuentas y, además, publica y difunde un cuadro informativo de las entidades que no han presentado sus cuentas en los ejercicios correspondientes.

La difusión de estos datos constituye un estímulo para instar a las EELL a cumplir con su obligación de informar, justificar y responsabilizarse de la actividad económico-financiera que han realizado durante un ejercicio determinado.

6.

LA INTRANET DE LA SINDICATURA DE COMPTES

Uno de los activos intangibles más valiosos de los que dispone la Sindicatura de Comptes, —aunque no aparezca cuantificado desde la perspectiva contable—, es la información porque constituye la materia prima con la que trabajan los órganos de control externo.

La intranet es un sistema de información que se diseña en un entorno web y cuyo desarrollo se ha producido de forma simultánea al de internet. Su definición puede considerarse tanto desde un punto de vista tecnológico como desde una perspectiva funcional. En el primer caso, su definición apunta a una red corporativa que utiliza las tecnologías de internet y que está protegida por un sistema de seguridad. Pero, desde una perspectiva funcional representa una nueva forma de gestionar la comunicación *intra*, en la que los ordenadores de una organización están interconectados y sus usuarios comparten información y recursos.

238. El artículo 20 de la Ley 2/2015 de la Generalitat establece que «las instituciones han de difundir la información pública para facilitar y promover su reutilización, para que ciudadanos, instituciones académicas, empresas y otros agentes puedan generar valor mediante nuevos productos y servicios, respetando los límites establecidos en el ordenamiento jurídico. La reutilización estará disponible electrónicamente y entre sus condiciones de reutilización, se ha de garantizar que el contenido no sea alterado, desnaturalizado y que se cite la fuente y la fecha de la última actualización».

239. Según el art. 40.2, de la LFCU.

Las intranets son herramientas que permiten gestionar la información, el conocimiento y la comunicación interna; que facilitan y agilizan los procesos organizativos entre los empleados y contribuyen a concentrar en un determinado entorno contenidos internos, externos y corporativos. Las organizaciones vislumbraron las ventajas de la utilización interna de las tecnologías de internet puesto que implicaba un ahorro de costes y de tiempo, al concentrar en un punto único de acceso todos los recursos que diariamente se necesitan para trabajar. Su acceso suele ser restringido al personal de la organización y desde sus puestos de trabajo al que se accede mediante autenticación personal.

Una de las principales líneas de trabajo actuales consiste en acceder a los contenidos de los servicios de documentación de la intranet de les Corts y de otras instituciones de la Generalitat.

La intranet de la Sindicatura de Comptes permite el acceso a varias aplicaciones y recursos que provee de contenidos y servicios de interés. Su diseño establece cinco bloques temáticos a los que se acceden pulsando en las pestañas superiores y está disponible en las dos lenguas cooficiales. El itinerario de navegación se despliega en la parte superior de la intranet de izquierda a derecha.

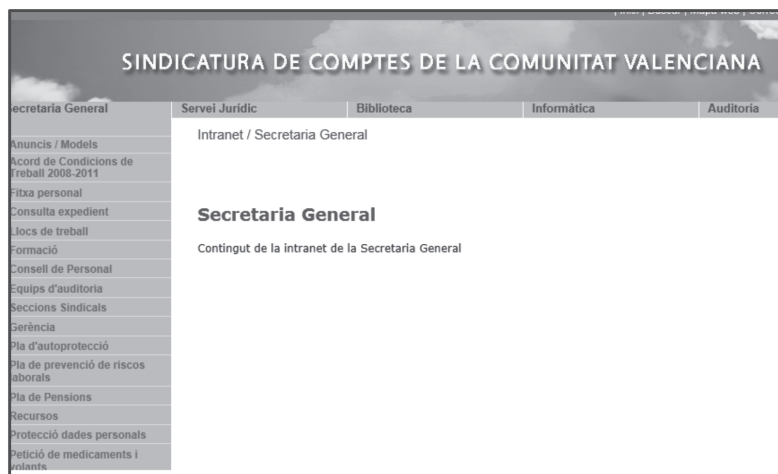
El primer bloque temático de la intranet es la secretaría general (figura 5.2) Los contenidos de esta pestaña se relacionan con los recursos humanos como los acuerdos de las condiciones de trabajo, la ficha personal, el expediente, la formación, el Consell de personal, las secciones sindicales, la Gerencia, la autoprotección y los riesgos laborales, la protección de datos personales, la petición de medicamentos y la póliza de accidentes.

Seguidamente, la intranet permite el acceso al Servicio Jurídico. En la aplicación se recopilan contenidos sobre las diversas normativas estatal, autonómica, de la Sindicatura, de les Corts, de los OCEX y del Tribunal de Cuentas, documentación jurídica y un apartado para incidencias.

El tercer bloque temático es la biblioteca y las áreas de navegación permiten acceder a las cartas de servicio, a la prensa, al archivo, al catálogo de la biblioteca, a la documentación, a los boletines oficiales, los diccionarios y existe una opción para enviar peticiones y sugerencias.

El cuarto bloque es la informática, que integra contenidos relacionados con los programas informáticos de la Sindicatura de Comptes, las copias de seguridad, las incidencias *TeamMate*, las incidencias informáticas, el borrado de información, las políticas de seguridad, las utilidades, las preguntas frecuentes, los formularios, la información sobre la firma digital, las sugerencias sobre seguridad y, finalmente, el acceso a estadísticas web.

Figura 5.2
La intranet de la Sindicatura de Comptes: acceso Secretaría General



Finalmente, el itinerario de navegación acaba en la pestaña de Auditoría. Este bloque de contenidos engloba los manuales y las directrices de fiscalización, ACL,²⁴⁰ la aplicación de auditoría, el programa *TeamMate*,²⁴¹ la contabilidad, el archivo legal de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana, la formación, los enlaces y la Comisión Técnica de Auditoría.

240. ACL es junto con Excel, una de las principales herramientas informáticas para tratamiento de datos utilizados en la SCCV, que permite recoger y procesar información masiva con el objetivo de realizar pruebas y analizarla. Algunas de las pruebas de cumplimiento se realizan sobre una muestra seleccionada aleatoriamente o muestreo estadístico; si el auditor dispone de ACL puede ejecutar la comprobación sobre el 100% de la población (M.F. de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, Secció 593, Guia para la realització de proves de dades).

241. Esta expresión anglosajona se puede traducir como «compañero de equipo», en este caso para los auditores. El programa es un software de gestión de auditoría que la Sindicatura renueva cada año (30 licencias renovadas en marzo de 2015).

7.

EL PORTAL DE LA TRANSPARENCIA

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, regula la transparencia de la actividad de los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, desde una doble perspectiva: *a)* la publicidad activa, y *b)* el derecho de acceso a la información pública. Dicha Ley incluye en su artículo 2. f, al TCU y a las instituciones autonómicas análogas aunque limita su aplicación a sus actividades sujetas a derecho administrativo.

La Generalitat Valenciana, en el desarrollo de la ley estatal, aprobó la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. En su artículo 2.1.c, ésta incluye a la Sindicatura de Comptes en el ámbito subjetivo de la ley pero limita la aplicación de sus disposiciones a «su actividad administrativa y presupuestaria».

Ambas leyes excluyen, pues, de su ámbito de aplicación la actividad fiscalizadora de la Sindicatura en conformidad con la ISSAI-ES 100, Principios fundamentales de la fiscalización del sector público, que establece en el párrafo 30 que: «los datos relativos a los entes fiscalizados obtenidos por los auditores en el ejercicio de sus funciones no deberán ser utilizados para fines distintos de la propia fiscalización».

Por otro lado, la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2015 de la Generalitat establecía que tanto les Corts como las instituciones estatutarias reguladas por el artículo 20.3 del EACV habrían de incorporar en el plazo de seis meses las modificaciones necesarias de sus reglamentos o normas de gobierno para adaptar su régimen y funcionamiento a los principios y obligaciones contenidos en esta ley. Por esta razón, la institución fiscalizadora aprobó unas normas de adaptación que se materializaron en el Acuerdo del Consell del OCEX valenciano.²⁴² La iniciativa daba luz verde al portal de transparencia de la Sindicatura²⁴³ donde se facilita información a los usuarios y consta de tres bloques informativos clave: *a)* información institucional; *b)* organización y personal y, *c)* información presupuestaria.

El contenido de la información institucional del órgano fiscalizador permite acceder a los siguientes aspectos: *a)* Funciones y normativa; *b)* El Consell; *c)* El Programa Anual de Actuación; *d)* Informes de Fiscalización; *e)* BADESPAV; *f)* Código de Ética²⁴⁴ y, *g)* EURORAI.

242. Dicho Acuerdo se puede consultar en BOCV 14/IX, de fecha 18/09/2015.

243. En vigor desde el 1 de octubre de 2015.

244. Fundamentado en ISSAI 30, Ley 6/1985 y RRI.

El apartado dedicado a los aspectos organizativos y funcionales consta de: *a)* Organigrama; *b)* RPT; *c)* Plantilla orgánica; *d)* Representantes sindicales; *e)* Empleo público y, *f)* Directorio de personal.

Finalmente, la información presupuestaria enlaza con *a)* Contratación y perfil del contratante; *b)* Convenios con la diferentes instituciones y organizaciones; *c)* Presupuesto anual; *d)* Información económica y financiera.

Mediante solicitud previa y con las limitaciones previstas en la ley,²⁴⁵ los ciudadanos y ciudadanas pueden solicitar telemáticamente la información que no se encuentre en las plataformas digitales, a través de un procedimiento conectado electrónicamente con el registro de entrada de la Sindicatura.

245. Con carácter general, el límite de acceso a dicha información pública está previsto en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El régimen aplicable en el caso de que la información solicitada contuviera datos de carácter personal es el previsto en el artículo 15, de la Ley 19/2013.



6

EL ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS



1.LA ENTREVISTA COMO HERRAMIENTA
DE OBTENCIÓN DE DATOS

En este capítulo se plasmarán las entrevistas realizadas a los síndicos mayores y al President de les Corts, *Molt Excel·lent Senyor* Enric Morera i Català, como parte empírica de esta investigación.

La entrevista es una técnica de investigación cualitativa multidisciplinar que permite un conocimiento profundo de las opiniones, de las experiencias y valoraciones de los entrevistados. Dada su gran capacidad para generar información ofrece un conocimiento más exhaustivo sobre la realidad social estudiada.

La obra de Lewis A. Dexter (1970), *Elite and Specialized Interviewing*, representó una importante contribución, que puso de manifiesto la importancia de la entrevista a las élites para conocer con profundidad cómo el entrevistado define una determinada realidad social. En ella se destaca el tratamiento, —no estandarizado—, del entrevistado como un experto o una autoridad en una materia determinada sobre la que se le pregunta. Se puede convenir en que una entrevista a élites es una entrevista especializada y en profundidad, que guarda una estrecha relación con el análisis pretendido en esta investigación. Las entrevistas a los expertos y/o élites, están reconocidas por los estudios cualitativos en las ciencias sociales (Flick, 2012).

Merece hacer una pequeña mención a las diferencias entre la entrevista y el cuestionario porque son dos procedimientos distintos. En la entrevista, las respuestas son formuladas verbalmente y se necesita al entrevistador; en cambio, en el cuestionario, vía correo postal o electrónico, el encuestado rellena por sí mismo el cuestionario. La diferencia sustancial entre ambas modalidades de recopilación de datos reside en la presencia o ausencia del encuestador/entrevistador.

El cuestionario base diseñado para el desarrollo de las siguientes entrevistas tiene un carácter semiestructurado porque lo que perseguía era abordar algunos contenidos comunes a todos los entrevistados pero teniendo en cuenta sus trayectorias y el ciclo vital de la organización cuando les correspondió ejercer el cargo de *Sindic*

Major.²⁴⁶ Para el President de Les Corts se elaboró un cuestionario *ad hoc* de más calado político.

Las entrevistas a los tres síndicos han extraído los relatos de sus experiencias y valoraciones para abarcar las tres décadas de existencia de la Sindicatura de Comptes, teniendo en cuenta que entre 1998-2003 fue síndic major, D. José Antonio Noguera Roig, fallecido en 2003.

La entrevista al *Molt Excel·lent Senyor* se justifica porque representaba el futuro inmediato de la institución fiscalizadora teniendo en cuenta que en mayo de 2016 correspondía la renovación de los tres síndicos en unas Corts renovadas y con nueva mayoría parlamentaria. No puede soslayarse que las instituciones estatutarias tienen naturaleza política y que su ubicación fronteriza entre el ámbito político y administrativo ofrece a los altos cargos unas especificidades como:

246. De los cuatro cuestionarios/entrevistas que presento en este capítulo cabe distinguir lo siguiente:

Manuel Girona i Rubio respondió el cuestionario por escrito y lo remitió por correo electrónico. Esta modalidad de remisión ha permitido al encuestado mayor tiempo de reflexión antes de responder a las preguntas. Por consiguiente, no se ha realizado la entrevista de manera presencial. Sin embargo, como me interesaba muchísimo su perfil, —fue el primer Síndic Major, el impulsor y líder de la Sindicatura en su fase germinal—, he procurado triangular la información recabada a través de los correos electrónicos que mantuve con él; de su respuesta al cuestionario; de las declaraciones de terceros sobre su persona y de la extracción de datos por Internet y los medios de comunicación, dada su proyección pública e institucional.

Vicente Montesinos Julve fue entrevistado a partir del formulario previamente preparado y con una lista de preguntas establecidas. Si bien, el cuestionario iba guiando la entrevista, intenté que no fuera excesivamente estructurado y que el entrevistado respondiera con iniciativa y libertad. La duración aproximada de la entrevista fue de hora y media. También he de añadir que los numerosos correos electrónicos que hemos intercambiado me han permitido extraer información sobre su perfil.

Rafael Vicente Queralt respondió solícito a la entrevista en profundidad y, a raíz de la misma, que duró hora y media, respondió al cuestionario por escrito. Dada la posición institucional que detentaba en el momento que contacté con él, —ocupaba el cargo de Síndic Major— entendí su preferencia para responder por escrito al cuestionario y disponer de más tiempo para reflexionar sobre las cuestiones objeto de la investigación.

La entrevista al president Enric Morera i Català, se canalizó a partir del cuestionario diseñado *ad hoc*, con una relación de preguntas. Durante la entrevista me propuse alejarme del modelo «interrogatorio», por lo que decidí dejar fluir las respuestas, a partir de las reflexiones del entrevistado, ofreciendo al President la iniciativa y la libertad para abordar las cuestiones planteadas pero con una estructura consistente que guiase la sucesión de los asuntos, con el objetivo de sistematizar los temas que debían tratarse.

- a) una relación directa y continua con los representantes políticos.
- b) un liderazgo y una autoridad para impulsar la modernización administrativa.
- c) los nombramientos de los altos cargos traducen las cuotas de poder de las mayorías con representación parlamentaria.

De forma sucinta, voy a incluir un breve perfil de los tres síndicos entrevistados y del President Morera.

- a) Manuel Girona i Rubio. Es Doctor en Ciencias Económicas y licenciado en Ciencias de la Información. Fue el primer presidente de la Diputación de Valencia (1979-1983), Síndic Major de Comptes (1985-1991), Alcalde de Sagunto (1991-1997) y miembro destacado del PSPV. Ha escrito varios libros,²⁴⁷ colaborado en la prensa y ha dirigido una editorial de publicaciones infantiles en Valencia.²⁴⁸
- b) Vicente Montesinos Julve. Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Valencia. Auditor inscrito en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas. Fue Decano de la Facultad de Economía de la UV y ejerció de Síndic de la Sindicatura de Comptes de 1985 a 1991, año en que fue nombrado Síndic Major de Comptes hasta 1998. Ha sido Presidente de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad y es miembro de su Comisión de Normas Contables. Es el actual Vicepresidente de FIASEP. Su producción intelectual es prolífica y extensa²⁴⁹ y participa activamente en congresos, foros y seminarios.
- c) Rafael Vicente Queralt. Licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia y Graduado Social. Funcionario del Cuerpo de Interventores de Administración Local en Ayuntamientos de Onda, Vila-real, Oropesa y Benicàssim. Técnico Superior del Ministerio de Administraciones Públicas y profesor asociado de derecho administrativo de la Universitat Jaume I. Fue síndic de la Sindicatura de Comptes desde el año 2000 y como Síndic Major desde 2003 a 2016.

247. Dialnet; publicaciones de D. Manuel Girona i Rubio
<<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1030125>>

248. La hemeroteca ofrece información de D. Manuel Girona i Rubio
<http://elpais.com/diario/1986/11/25/ultima/533257202_850215.html>

249. Publicaciones de D. Vicente Montesinos Julve
Dialnet; <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=270647>>
Redalyc; <<http://goo.gl/ayTEO8>>

SCielo: <<http://www.scielo.org.co/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>
Entrevista en Auditoría Pública:
<http://www.auditoriapublica.com/hemeroteca/199601_04_73.pdf>

Participa en seminarios, congresos y jornadas de auditoría pública. Tiene varias publicaciones.²⁵⁰

- d) Enric Xavier Morera i Català.²⁵¹ President de Les Corts (2015-actualidad). Licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia. Fue agente de la Comissió Jurídica del Parlament Europeu (1990-1994) y ha ejercido como abogado y empresario. Es Secretario General del *Bloc Nacionalista Valencià* y co-portavoz de *Compromís*. En 2006, fue reelegido secretario general del Bloc y parlamentario en Les Corts Valencianes en la legislatura 2007-2011 y 2011-2015, por la Coalición *Compromís*.

2.

LOS RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS

A continuación se recogen las transcripciones de las entrevistas realizadas a los tres síndicos mayores y al President de Les Corts. Sus respuestas han contribuido a enriquecer esta investigación y a rescatar del recuerdo sus intervenciones durante las tres décadas de existencia de la institución fiscalizadora valenciana.

Las transcripciones de las entrevistas se han realizado siguiendo el orden cronológico de la ocupación del cargo para que el lector pueda enlazarlas con la evolución del ciclo vital de la Sindicatura de Comptes.

Por otro lado, la cronología es importante para captar de manera más afinada el desarrollo de cada entrevista e integrarla en una unidad conceptual que nos dará la visión de conjunto a través de las manifestaciones de sus síndicos mayores.

En la transcripción de cada respuesta aparece reflejada la correspondiente pregunta dado que hay ligeras variaciones buscadas intencionalmente para adaptarme a las cronologías en que ocuparon los cargos directivos en la Sindicatura.

Cabe aclarar que las diferencias en el número de las preguntas en cada entrevista o cuestionario no modifica en absoluto la calidad de las respuestas. El cuestionario es mucho más rígido y más estructurado que las entrevistas. Por esta razón, las respuestas de las intervenciones orales se condensan y se subsumen en otras contestaciones mientras que el cuestionario comporta más rigidez.

250. Publicaciones de D. Rafael Vicente Queral; <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=104504>>

251. Semblanza del Sr. Enric Xavier Morera i Català en <<http://goo.gl/6wy2si>> <<https://compromis.net/primaries/public/uploads/candidates/curriculums/EnricMore-Catal%C3%A0.pdf>>

El cuestionario tiene preguntas base que se repiten para los encuestados –excepto para el *Molt Excel·lent Senyor*, por las salvedades ya mencionadas–, pero con algunas variaciones que responden a la cronología en que ostentaron el cargo y a la actualidad que en la agenda política y mediática tiene la rendición de cuentas públicas.

La entrevista a Rafael Vicente Queralt se realizó cuando ejercía el cargo de síndic mayor y parecía pertinente profundizar en la perspectiva institucional que podía ofrecer.

Las preguntas tienen en común: *a)* la Sindicatura de Comptes como organización y los ciclos de vida que les correspondió gestionar y liderar; *b)* sus roles de liderazgo, con sus desafíos y logros; *c)* la modernización del control externo autonómico; *d)* la percepción de la ciudadanía sobre la Sindicatura de Comptes; *e)* la supresión (hipotética) de la Sindicatura como órgano fiscalizador autonómico y su relación con la CORA.

Por su lado, la entrevista al President Enric Morera i Català, se ha caracterizado por la introducción de un matiz más político, con una clara orientación sobre lo que ha de ser y cómo debe funcionar la Sindicatura de Comptes, a partir del proyecto político iniciado en la IX legislatura (2015-2019).

Mientras que los resultados de la investigación de los tres síndicos ofrecen una mirada retrospectiva y de análisis del pasado, la mirada hacia el futuro la proyecta el President de Les Corts.

Esta conexión entre el pasado y el futuro y la necesidad de delimitar entre la arena política y la arena técnica constituye una de las aportaciones más importantes que fluyen en las entrevistas que se presentan a continuación.

3.

LA ENTREVISTA A MANUEL GIRONA I RUBIO, SÍNDIC MAJOR 1985-1991

1. ¿Cómo definiría el papel de la Sindicatura de Comptes en el sistema democrático valenciano en tres palabras clave?

*El papel esencial de la Sindicatura es el **control** económico financiero de los órganos e instituciones públicas. Un control que es externo al ente fiscalizado, tiene por destino el parlamento o cámara legislativa que es la auténtica controladora de las tareas de gobierno, y permite a los ciudadanos a través de los medios de comunicación, conocer el estado de las cuentas públicas.*

*Otra palabra clave sería **legalidad**. Toda la gestión pública está regida por el principio de legalidad al cual deben ajustarse tanto los entes fiscalizados como, por supuesto, los fiscalizadores.*

*Finalmente la publicidad o información oportuna del control realizado. Es básico que este se realice lo más próximo en el tiempo a la gestión. Es decir: la **temporalidad** sería la tercera palabra clave. De nada sirve fiscalizar una gestión cuando han pasado varios años desde su ejecución. La rendición de cuentas debe ser lo más inmediata posible y el control no se puede posponer.*

2. ¿Cómo definiría la evolución y comportamiento del sector público valenciano durante su etapa al frente de la Sindicatura?

En 1985, cuando la Sindicatura inicio sus tareas con el control de las cuentas de 1983 y 1984, la Generalidad Valenciana (GV) disponía de escasos recursos que desde entonces han ido en constante incremento a un ritmo muy superior al conveniente. Se asumieron nuevas transferencias del Estado y al tiempo se intentaba incrementar el material humano de la GV. Un incremento que debía mantener la calidad para una gestión adecuada y no siempre fue así.

3. ¿Qué características o decisiones estratégicas destacaría de aquella época?

La tarea inicial de la Sindicatura en 1985 fue ponerla en funcionamiento. Al inicio no disponíamos ni de local, ni de medios de ningún tipo. Por supuesto que no teníamos personal ni presupuesto para contratarlo. Es verdad que estas circunstancias solo fueron en los primeros momentos y muy pronto pudimos disponer de medios, aunque siempre escasos. Fue una bella tarea montar desde los impresos necesarios hasta el diseño de los informes y la adquisición de mobiliario y maquinaria necesaria para el correcto funcionamiento. Para todo esto dispusimos de la colaboración de la Cámara de Comptos de Navarra y de la Sindicatura de Catalunya que ya estaban en funcionamiento.

Los primeros auditores los buscamos en el sector privado. Técnicos con probada experiencia que abordaron perfectamente las tareas de puesta en marcha de los primeros informes. Alguno procedía de la administración local.

La relación con las Cortes Valencianas, destinataria de nuestros informes, fue normal. Es decir muy crítica por parte de la minoría y ninguna alegría por parte de la mayoría gobernante. Nadie estaba preparado para recibir tanta información y los primeros informes fueron, ciertamente, impactantes en los partidos políticos representados en las Cortes y también en la opinión pública ocupando páginas enteras de los periódicos durante varias semanas.

La primera decisión estratégica de los Síndicos fue adquirir el compromiso de hacer el informe anual sin retraso de ningún tipo. Verdad es que ello lo indicaba la ley de la Sindicatura, pero también es cierto que conocíamos los informes de otros órganos de control externo (Tribunal de Cuentas) cuyos informes se presentaban con muchos años de retraso.

4. ¿Cuáles son los retos que tuvo que asumir la Sindicatura durante su etapa de dirección?

El principal reto al que hicimos frente fue el buscar técnicos adecuados para la labor de auditoria, tanto a nivel de auditor como a niveles inferiores. Puedo decir que acertamos en la elección ya que algunos de ellos siguen auditando en la Sindicatura.

Junto a lo anterior tuvimos dificultad en obtener las cuentas en el plazo adecuado en los primeros informes, pero muy pronto se acostumbraron a rendir cuando indicaba la ley. La tarea de nuestros técnicos en los puntos de gestión no tuvo graves problemas aunque ello suponía una novedad.

Ahora podemos decir que la Sindicatura ha controlado toda la gestión de la GV desde sus comienzos y siempre en el plazo mínimo permitido por la ley.

5. ¿Qué logros son los más significativos de su trayectoria como Síndico Mayor? ¿Cómo surgió EURORAI?

Yo diría que lo más significativo es la misma puesta en marcha de la institución. Hacer los informes dentro de los mínimos plazos aún con la falta de experiencia de los primeros años. Que esos informes fueran independientes, objetivos, y que fueran útiles para el control del ejecutivo. Muy pronto se consideraron como algo normal pese a que nunca habían existido

En los primeros años fuimos invitados, en alguna ocasión, por el Tribunal de Cuentas de España a asistir como observadores a reuniones de INTOSAI quedando muy claro que nunca podríamos pertenecer a ella con pleno derecho.

*Así lo indicaba su nombre al indicar que eran las **supremas** en las tareas de control. Como se verá en la respuesta siguiente, las relaciones con el Tribunal de Cuentas no eran muy cordiales por lo que pensamos crear una organización similar que agrupara órganos regionales de control. Investigamos cuales eran los países europeos que tenían un estado federal o similar como el caso español. Luego vimos que incluso en estados centralizados, como Francia, disponían de cámaras regionales, que, aunque no disponían de la autonomía de las españolas, podrían estar interesados.*

Los estados federales de Alemania fueron nuestra primera gestión. Inicialmente alguno nos decía que solo se pretendía hacer turismo, aunque se ha visto que puede ser de una gran ayuda para el control externo de los pequeños órganos de control. La verdad es que no fue excesivamente laborioso conseguir la adhesión de los primeros, poner en marcha la maquinaria.

Finalmente se constituyó con todas las de la ley en 1992, pero su funcionamiento venía de años anteriores. Con el fin de dejar claro que era una institución nacida en Valencia, se acordó que la Secretaria General estuviera siempre en Valencia.

6. Desde el nacimiento de la Sindicatura de Comptes ¿Cómo fue la relación con el Tribunal de Cuentas y los otros OCEX autonómicos?

La relación entre los OCEX autonómicos fue excelente desde el primer momento. Los más veteranos ayudaron siempre a los que se iban constituyendo en su organización y funcionamiento. Estos contactos entre los nuevos y los que ya funcionaban fue importantísimo y se mantuvo posteriormente. No recuerdo nada negativo en esta relación.

Respecto al Tribunal de Cuentas, no se puede decir lo mismo. Aunque la relación personal con los consejeros, y aún con el presidente, era buena, las cosas se complicaban cuando teníamos que delimitar el ámbito competencial de cada uno. El TCU siempre quiso seguir actuando, o no actuando, como siempre. Como si nada hubiera pasado, como si las autonomías no existieran, y ello pese a la ayuda que podíamos proporcionar a su tarea. No solo sus informes se presentaban con un retraso de años, sino que el control sobre las Autonomías y grandes municipios, era inexistente. En nuestras reuniones pretendían poder hacer un informe sobre lo que ya habíamos hecho, y ello a pesar de que les ofrecíamos (como de hecho se hacía) enviarles todos nuestros informes al mismo tiempo que al gobierno autonómico fiscalizado.

Me temo que el tema siga sin resolverse legalmente y que tan solo se haya llegado a un pacto de funcionamiento sin soporte legal. (Esto lo supongo pero no lo puedo afirmar porque no lo sé). Pese a esa posición teórica, nunca se hizo, al menos que yo recuerde, un informe por el Tribunal de Cuentas de algo que ya hubiéramos realizado nosotros.

7. La rendición de cuentas se ha convertido en uno de los ejes principales de la agenda pública. ¿Considera que se ha avanzado en la rendición de cuentas de las entidades locales?

El avance en el control de las cuentas de las entidades locales ha sido espectacular. Desde el primer momento hicimos estos controles aunque solamente referidos a uno pocos pequeños municipios. En Parte por falta de personal técnico, pero también porque algunos grandes, como Valencia, se resistían a rendir cuentas al órgano autonómico (y supongo que tampoco al órgano estatal). No recuerdo muy bien, pero creo que eso solo se resolvió mediante alguna ley autonómica que determinó claramente que la Sindicatura debía controlar los entes locales.

El ascenso en este campo ha sido espectacular. Año tras año era mayor el número de entidades que rendían cuentas anuales. En estos momentos creo que ya lo hacen todos. Los medios informáticos han permitido realizar anualmente un cierto control que hace que, al menos, los entes locales se sientan controlados externamente. En definitiva creo que se ha producido un avance muy satisfactorio.

8. Desde su punto de vista ¿qué característica distintiva singulariza la Sindicatura de Comptes respecto a otros órganos de control externo?

Quizás nuestro aspecto más positivo sea el rigor que siempre hemos puesto en la presentación de los informes en el menor tiempo posible, con el fin de que la función de control del legislativo fuera eficaz. Sin embargo no creo que ello sea una singularidad de esta Sindicatura ya que me consta que otras (no sé si todas) también cumplen este objetivo. alguna singularidad viene dada por la composición del Consejo de la Sindicatura Valenciana. Formado por tres síndicos y el secretario general (sin voto) siempre ha funcionado sin problemas. Creo que es una composición mejor que aquellas que son más los síndicos e incluso de aquellas que solo tienen un miembro.

9. ¿Tiene Vd. la percepción que las instituciones públicas y la ciudadanía comprenden la labor que desarrolla la Sindicatura?

Creo que las instituciones públicas sí que comprenden esta labor. Los parlamentos autonómicos se sirven de nuestros informes para su tarea de control al ejecutivo. Es el mejor instrumento de que disponen y los han creado sin oposición de nadie. Algunos están recogidos en los estatutos de autonomía, pero aunque no figuren en ellos, su creación ha sido aceptada por todos los grupos políticos.

Otra cosa es la ciudadanía. En este caso el informe les llega por los resúmenes que hacen los medios de comunicación, ya que no hay nadie que se lea el informe tal cual se entrega y publica en los diarios oficiales. Nada se alega contra los informes (por parte de los ciudadanos) porque los resúmenes que se leen, recogen, por lo general, aquellos aspectos negativos de la gestión, la mala gestión. Ello resulta atractivo y gusta leerlo.

Sin embargo, creo que la bondad de los informes empieza a ser cuestionada cuando el ciudadano lee en los mismos periódicos las actividades de la policía judicial que cuestionan ampliamente la veracidad de la rendición de cuentas. Es muy fácil plantearse por qué los órganos de control externo, y también interno, no han descubierto los enormes fraudes que aparecen todos los días. La fiscalización de tan solo las cuentas rendidas es la razón de los informes y, por lo general, se oculta al fiscalizador aquello que finalmente descubre la policía.

Sin embargo esto no siempre es conocido ni comprendido y puede producirse un desprestigio de la Sindicatura y tener que oír que digan: ¿Y eso no lo ha visto la Sindicatura? Entonces... ¿Para qué está?

10. Algunas voces autorizadas sostienen que la gestión pública y el control deben estar cerca tanto en espacio como en tiempo. Sin embargo, la CORA se pronuncia por eliminar OCEX autonómicos y abrir secciones territoriales del

TCU. ¿Qué opina Vd. sobre esta cuestión cuando ya han transcurrido más de tres décadas desde la implantación del Estado autonómico?

Alguna cosa he dicho a este respecto al contestar alguna pregunta anterior. En mi opinión es indiferente que el control se realice de una forma o de otra, es decir por un tipo de organismo u otro. Lo importante es que se haga en plazo razonable para que el control político y ciudadano tenga algún sentido.

Para ello hay que disponer de medios suficientes «a pie de obra», lo cual es difícilmente conseguible si el Tribunal de Cuentas fuera el único órgano fiscalizador. La enorme burocracia que ello supondría nos conduciría inevitablemente a presentar los informes con años y años de retraso.

La pretensión de eliminar las OCEX no se basa en la posibilidad de realizar un mejor control, sino en la pretensión de volver al centralismo y anular el estado autonómico.

Por tanto estoy en el más completo desacuerdo en que una delegación del TC se instale en cada autonomía eliminando los órganos que se contemplan, en ocasiones en los Estatutos de Autonomía.

Por el contrario creo que ya hace muchos años debería haberse realizado una delimitación competencial entre el TC y los OCEX que aclarara las obligaciones de cada uno.

Por supuesto que en mi opinión el TC se debería dedicar exclusivamente al control de la Administración del Estado (cosa que no hace ni remotamente) y dejar a las OCEX en el ámbito de la administración autonómica y local de cada autonomía y con total competencia no compartida en ningún aspecto.

Es incomprensible la demostración de una falta de confianza en la honestidad de los órganos autonómicos de control. Se transfieren miles de millones para la gestión de la educación, la sanidad y tantas otras cosas y hay quien cree que los elegidos para controlar por las Cortes Españolas son más eficaces que los elegidos por las Cortes o Parlamentos autonómicos.

Insisto en que el TC no debía ocuparse, en modo alguno, del control de las autonomías y entidades locales. Caso de producirse alguna falta para obtener un correcto control, tanto en el TC como en las OCEX, debería poder denunciarse ante los tribunales ordinarios.

11. Desde su marcha de la Sindicatura ¿cuáles son los aspectos o elementos del órgano fiscalizador valenciano que más cambios han experimentado?

No puedo contestar a esta pregunta desconozco los cambios que se hayan podido realizar desde que dejé la Sindicatura.

4.

LA ENTREVISTA A VICENTE MONTESINOS JULVE,
SÍNDIC MAJOR 1991-1998

1. ¿Cómo definiría el papel de la Sindicatura de Comptes en el sistema democrático valenciano en tres palabras clave? Explique el significado de cada una de ellas.

*La Sindicatura de Comptes es un órgano **técnico** que depende de les Corts, con un **vínculo político** en el nombramiento de los síndicos y un cuerpo técnico potente y profesional, con una **independencia** muy marcada, aspecto éste que es fundamental. El vínculo político ha de estar imbuido de la necesidad que se actúe con independencia para elaborar las fiscalizaciones con el alcance, pronunciamientos y aspectos en los que hay que entrar. El aspecto de la independencia, reitero, es importantísimo y, de hecho, las Declaraciones de Lima, México y la ONU en 2011 van en esa línea de apoyar la independencia y a ampliar el alcance. El vínculo político es siempre espinoso, está ahí y queda mucho por perfeccionar.*

2. ¿Cómo definiría la evolución y comportamiento del sector público valenciano durante su etapa al frente de la Sindicatura? ¿Qué características destacaría?

Quando entro en el año 1985, en plena construcción autonómica, existe un componente de reafirmación, de la cultura valenciana, de incorporación de vanguardias cultural. Sinceramente, quedé impactado por todo lo que se estaba construyendo y cómo se iba a pagarlo. Yo tenía una visión contable, técnica y ese sesgo me planteaba el análisis de si se podía ser más austero. Fue una etapa muy interesante, de crecimiento muy rápido hasta que explotó la sostenibilidad de las finanzas públicas. Al final, se impuso la realidad... la disciplina europea nos hace ir hacia la realidad. El ciudadano es el destinatario de los servicios públicos, el que sufre sus efectos y ha de saber en qué se gasta el dinero. De la misma forma que se ponen en marcha procesos de presupuestos participativos, también se habla de incorporar en el proceso de control la participación ciudadana, aunque me parece difícil de implantar.

3. La rendición de cuentas se ha convertido en uno de los ejes principales de la agenda pública. ¿Considera que se ha avanzado en la rendición de cuentas de las entidades locales?

Se cambió la ley con la idea de que yo no pudiera aplicarla; coincidía con el final de mi mandato... Me preocupaba y me preocupa mucho la auditoría porque una rendición de cuentas que no tenga un debido control tiene mucho más de retórica que de realidad. Fijese, en la Cuenta General de las CC.LL. se recogía la liquidación del

presupuesto, los estados financieros, los balances, la cuenta de resultados, etc., pero los balances, por ejemplo, tenían auténticas barbaridades porque no se depuraba el inventario inicial y aparecían unos saldos sin significación; con tesorería negativa. Parecía que nadie se extrañaba de aquello y la información no estaba auditada. Yo abogaba y abogo por realizar una fiscalización con alcance: por lo menos una fiscalización sistemática en cada legislatura.

4. ¿Cuáles son los retos que tuvo que asumir la Sindicatura durante su etapa de dirección?

En primer lugar, la constitución de la Sindicatura de Comptes desde la nada. Hay que tener presente las dificultades que planteaba el marco legal para construir una Sindicatura que no fuera excesivamente funcionarizada.

Si la Sindicatura se nutría de funcionarios e interventores procedentes del control interno de otras AAPP —principalmente ayuntamientos—, cuya tradición y formación era eminentemente jurídica más que económica, su enfoque sería predominantemente de control de legalidad y no de auditoría financiera. Procuramos hacer un mix con auditores procedentes del sector privado cuyas metodologías de trabajo eran más avanzadas, más modernas. Lo que buscábamos era un equilibrio entre el criterio técnico y el basado en la experiencia, entendiendo que era un verdadero reto y un problema —porque había que tener en cuenta los principios de mérito y capacidad— cuando se trata de una institución pública.

Otro de los retos era las relaciones con la clase política y con el Parlamento. Yo tenía asumida mi independencia, con cierto carácter ético y no siempre el vínculo político lo entendía así. En este punto quisiera hablar del papel de Manuel Girona; rendirle un tributo porque él, como Síndic Major y a pesar de su origen político, tenía asumido ese aspecto de la independencia. Él y yo íbamos propuestos por el PSOE, entonces el partido gobernante y Francisco Gil, de origen liberal, perteneciente al Cuerpo de Interventores del Estado y con un carácter más técnico, fue propuesto por el PP. Tanto Manuel Girona como Paco Gil fueron exquisitamente respetuosos. Y, en el caso del entonces Síndic Major Girona asumió completamente lo que yo entendía que debían ser las pautas de independencia. Yo llevaba el sector autonómico y Francisco Gil el sector local. Buscábamos que no hubiera susceptibilidades con la Generalitat y por eso me pusieron a mí a cargo del sector autonómico, puesto que yo había sido propuesto por el partido que tenía la mayoría parlamentaria y gobernaba la Generalitat. Las críticas se asumían mejor si procedían de un síndic que había puesto el partido fiscalizado. Por eso cuando yo era síndic major y gobernaba el PP, puse a Paco Gil (porque era una facultad del síndic major) a cargo de la fiscalización del sector autonómico.

5. ¿Qué logros destacaría de su trayectoria como síndico mayor? ¿Qué característica distintiva singulariza la Sindicatura de Comptes respecto a otros órganos de control externo?

Uno de los acontecimientos de los que estoy más orgullo es la propia creación y consolidación de la Sindicatura de Comptes, con una influencia creciente. Destacaría, también, el hecho que Manuel Girona comenzó, —con mi apoyo—, la fase de relaciones internacionales que acabó cristalizando en mi época directiva en la Sindicatura, con la Secretaría General de EURORAI, cuya sede está en Valencia. Fue para mí uno de los pilares fundamentales y me permitió contactar con colegas internacionales; combinar el mundo académico y profesional. De alguna manera la creación del EURORAI se hizo a imagen y semejanza del INTOSAI.

Lo cierto es que resultó una experiencia interesante compartir experiencias similares con otros OCEX como Cataluña, dos cámaras de Länder alemanes, y algunas cámaras regionales francesas puesto que Francia era un aliado interesante y por esta razón nos reunimos con Pierre Joxe, que fue ministro de Defensa y de Interior en el país vecino. También se unió Reino Unido. Cuando se fue Manuel Girona aún no se había constituido EURORAI pero se habían sentado las bases.

6. ¿Cuáles son los elementos que necesariamente han de modernizarse en el control externo español y valenciano, en particular?

Después de todos los años de permanencia en la Sindicatura de Comptes, tenía la percepción de que el impacto de la nuestra tarea era reducido respecto a mejorar la gestión pública, la gestión de los recursos y evitar abusos. Casi diría que era desilusionante... Los periodistas sólo buscaban un titular, una expresión llamativa para sus medios, por ejemplo.

Por otro lado, era importante el efecto catalizador que teníamos para evitar abusos mayores de los que se podían haber producido. Con los instrumentos que contábamos y con la visión de la clase política del papel de la Sindicatura, que te decía: «Vd. fiscalice a los demás, pero a mí no»: o, «fiscalice a éste o aquel ayuntamiento». Cuando les respondías que no se podían fiscalizar todos los ayuntamientos, te respondían: «Ah! Pues eso es porque quiere proteger a tal ayuntamiento gobernado por este partido político o por aquel otro...».

Yo echaba en falta una mayor eficacia de los informes, también capacidad sancionadora, un cambio de cultura que tendiera a reforzar la independencia, de manera que fuera algo más próximo al Poder Judicial; que te respetaran más.

También resultaba alarmante que te consideraran que estabas en la misma arena política por haber sido elegido por un determinado parlamento, cuando yo estaba en otra arena, en otro juego y no en el día a día político. Pero esta idea no la tenían asumida. A día de hoy, cuando observo ataques al Poder Judicial... siento lo que yo sentía, como se

busca neutralizarlo. Este posicionamiento se detectaba en los políticos cuando no le convenían y, especialmente, en el partido que no te había propuesto. Era costoso hacerles entender que las normas y la ética por los que me regía me llevaban a entender que yo estaba en otra arena y que no podía incumplir mis principios éticos.

La cultura política administrativa requiere entender lo que es el auditor y que ha de tener cierta distancia; el interés del político es diferente del interés del auditor.

7. Desde su punto de vista ¿considera que perseguir la corrupción ha de constituir una competencia, una tarea expresa e insoslayable de los OCEX? ¿Tiene Vd. la percepción que las instituciones públicas y la ciudadanía comprenden la labor que desarrolla la Sindicatura?

La persecución de la corrupción está implícita en las funciones de la Sindicatura; como por ejemplo en el cumplimiento de la legalidad. Lo cierto es que falta eficacia en los mecanismos fiscalizadores. Las denuncias que se reciben pueden ser como mecanismos participativos y que ponen el acento en aspectos o focos de atención, pero teniendo presente que también hay denuncias falsas y que están poco documentadas.

Como he señalado antes, la labor de los OCEX no se entiende y en mi época lo que se buscaban eran noticias escandalosas. Lo que hay que desarrollar son mecanismos preventivos y controles.

8. Algunas voces autorizadas sostienen que la gestión pública y el control deben estar cerca tanto en espacio como en tiempo). Sin embargo, la CORA se pronuncia con una línea diferente de actuación, que pasa por eliminar OCEX autonómicos y abrir secciones territoriales del TCU. ¿Qué opina Vd. sobre esta cuestión cuando ya han transcurrido más de tres décadas desde la implantación del Estado autonómico y éste se encuentra estructuralmente arraigado y con órganos de autogobierno consolidados?

El Tribunal de Cuentas no puede llegar a todas partes; está en Madrid y su constante desplazamiento tiene un coste muy alto. Cuando la génesis del Estado autonómico se habló de hacer delegaciones del TCU y, sin embargo, finalmente se renunció a ello. En los Estados Federales sus órganos de control externo dependen de los Estados federados o Länder y no tiene por qué existir duplicidad. En Alemania, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas Federal fiscaliza el presupuesto federal y los Länder son fiscalizados por sus respectivos órganos de control externo. En Quebec, Canadá, por ejemplo, las auditorías de los ayuntamientos las hace el sector privado.

La supresión que propone la CORA no se puede hacer a la ligera, es casi un atrevimiento; hay que fundamentarlo.

También uno puede pensar qué necesidad hay de que los OCEX sean colegiados y uno piensa que así los consejeros o síndicos se apoyan unos a otros frente a las presiones del Poder Ejecutivo. A mí me gusta el modelo de Auditor General pero ha de ir acompañado de un cambio normativo y cultural para evitar las presiones sobre el Auditor General, de manera que se refuerce su independencia.

9. Desde su marcha de la Sindicatura ¿cuáles son los aspectos o elementos del órgano fiscalizador valenciano que, detecta, más cambios han experimentado?

No he seguido la evolución de la Sindicatura de Comptes desde mi marcha y, en realidad, nunca me han llamado para nada. Conozco a todos los síndicos, sigo la prensa y voy a congresos como vicepresidente de FIASEP, pero no puedo decir mucho más.

5.

LA ENTREVISTA A RAFAEL VICENTE QUERALT,
SÍNDIC MAJOR 2003-2016

1. ¿Cómo definiría el papel de la Sindicatura de Comptes en el sistema democrático valenciano en tres palabras clave? Explique el significado de cada una de ellas.

Rendición de cuentas, transparencia y buen gobierno.

*De acuerdo con los Principios fundamentales de la fiscalización del sector público (IS-SAI-ES 100), las fiscalizaciones del sector público contribuyen al **buen gobierno** ya que:*

- a) proporcionan a los destinatarios de sus informes información independiente, objetiva y fiable, así como conclusiones u opiniones basadas en la evidencia suficiente y adecuada relativa a las entidades públicas;*
- b) mejoran la rendición de cuentas y la transparencia, promoviendo el progreso continuo y la confianza sostenida en el uso apropiado de los fondos y bienes públicos, y en el funcionamiento de la Administración Pública;*
- c) fortalecen la eficacia tanto de aquellos organismos que, dentro del marco constitucional legal, ejercen labores de supervisión general y funciones correctivas sobre el gobierno, como de los responsables de la administración de actividades financiadas con fondos públicos;*

2. La rendición de cuentas se ha convertido en uno de los ejes principales de la agenda pública. ¿Cómo interpreta la Sindicatura que debe ser esta rendición de cuentas? ¿Considera que se ha avanzado en la rendición de cuentas de las entidades locales?

La rendición de cuentas debe ser en tiempo oportuno, es decir debe efectuarse lo más cercana en el tiempo a los actos de gestión. Debe estar ligada a la transparencia, es decir debe ser accesible a todos los ciudadanos y realizada de forma que sea comprensible para ellos. Sin duda se ha avanzado de forma notable en la rendición de cuentas de las entidades locales.

Actualmente el índice de entidades que rinden cuentas en plazo es muy elevado. La Sindicatura ha trabajado intensamente en la última década para favorecer este proceso: se ha colaborado activamente en el desarrollo de la actual plataforma de rendición de cuentas, se han realizado proyectos pioneros en España para establecer mecanismos de recepción y fiscalización de contratos de las EELL, de los informes de reparos, la revisión del control interno de los ayuntamientos de más de 25.000 habitantes, fiscalizaciones específicas, etc.

3. ¿Podría mencionar algunas similitudes y diferencias de la Sindicatura de Comptes respecto a otros ICEX? ¿La Sindicatura valenciana tiene alguna característica distintiva que la singulariza respecto a otros órganos de control externo?

El entorno general es similar a todos nosotros. Yo destacaría algunos elementos diferenciales:

- a) Hemos desarrollado metodología de fiscalización permanentemente actualizada y adaptada a las circunstancias cambiantes (de los últimos 20 años). Esta metodología está plasmada en nuestro Manual de fiscalización, que es referencia en todos los OCEX.*
- b) Hemos creado (hace 8 años) el único equipo de auditoría de sistemas de información de los OCEX. Ahora hay varios OCEX que intentan seguir nuestros pasos en este sentido. Este es un aspecto esencial para fiscalizar una administración electrónica.*
- c) Nuestros auditores utilizan herramientas informáticas de análisis de grandes (en algunos casos muy grandes) volúmenes de datos con un alto grado de eficacia.*
- d) Nuestra metodología de auditoría operativa también está muy avanzada y es referencia.*
- e) Nuestros plazos de emisión de informes están entre los más reducidos y cercanos al momento de la gestión.*

4. ¿Cuáles son los retos que ha tenido que asumir la Sindicatura durante su etapa de dirección? Desde su punto de vista ¿qué logros destacaría de su trayectoria como de Síndico Mayor?

Abordar y llevar a buen término las iniciativas recogidas en el punto anterior. No ha sido fácil y ha requerido movilizar y coordinar a toda la institución.

5. La introducción de las nuevas tecnologías ha cambiado el panorama de la Administración Pública con los ciudadanos. ¿Cómo entiende la Sindicatura la Administración electrónica?

Al respecto pensamos, como todas las organizaciones internacionales y nacionales, que el cambio que las TIC representan en la administración es absolutamente radical. Y en consecuencia el efecto sobre la actividad fiscalizadora también.

Quien no reconozca este hecho incuestionable y se no adapte al nuevo entorno será un actor secundario, inútil y prescindible en el nuevo escenario.

6. ¿Tiene Vd. la percepción que las instituciones públicas y la ciudadanía comprenden la labor que desarrolla la Sindicatura?

Cada vez más, pero hay que ser realista y pensar que la función didáctica sobre nuestras funciones, informes, etc., debe ser sostenida en el tiempo.

7. Uno de los términos de moda es la innovación pública ¿Considera que la innovación constituye un elemento fundamental para mejorar la eficiencia y la eficacia de las fiscalizaciones? ¿Qué papel juega la calidad y la transparencia en la labor de la Sindicatura?

En la Sindicatura tenemos un proceso de mejora permanente de nuestra metodología y procedimientos de trabajo. Esto se refleja en la introducción de determinadas tareas en las que hemos sido pioneros a nivel nacional y que otros OCEX o emulan o intentan hacerlo, ya que algunas de ellas además de ser complejas requieren un grado de determinación, dedicación y constancia muy alto.

Quizá el ejemplo más claro de ello sea la introducción y utilización de herramientas y metodología basada en las TIC en un amplio abanico de nuestras tareas. Ha requerido mucha innovación, formación e inversión.

Pero no solo en el ámbito TIC hemos innovado. También en nuevos tipos de fiscalizaciones para mejorar la eficacia de nuestra labor, la calidad de nuestro trabajo y la transparencia. Desarrollo de un manual de fiscalización públicamente accesible para mejorar la calidad de nuestras fiscalizaciones y la transparencia sobre nuestro trabajo, etc.

8. Algunas voces autorizadas sostienen que la gestión pública y el control deben estar cerca tanto en espacio como en tiempo. Es decir, el control externo ha de estar lo más estrechamente unido al lugar donde se aprueban los presupuestos (a los que deberá fiscalizar). Sin embargo, la CORA se pronuncia con una línea diferente de actuación. ¿Qué opina Vd. sobre esta cuestión cuando ya han transcurrido más de tres décadas desde la implantación del Estado autonómico?

El informe CORA, en lo que se refiere al control externo nació con propuestas absurdas e hipótesis de partida errónea y, afortunadamente, como tal despropósito, murió como nació. Hoy nadie lo evoca.

9. Desde 2003 ha manifestado Vd. de forma reiterada la necesidad de dotarse de más medios humanos, materiales e informáticos. ¿En qué aspectos concretos necesita mejorar la Sindicatura de Comptes? (tanto a nivel interno, externo, con los entes fiscalizados, ciudadanos...).

Ya está aprobada la creación de plazas y su provisión mediante oposiciones de puestos de especialistas en auditoría informática.

Debemos renovar prácticamente todo nuestro parque informático, ya que como consecuencia de las restricciones presupuestarias de los pasados años, está a punto de quedar obsoleto.

Se va a reforzar la plantilla para poder fiscalizar un porcentaje superior del sector local, al que actualmente llegamos de forma limitada.

10. La reciente reforma de la Ley del Consejo de Cuentas de Galicia refuerza su papel institucional y funcional con nuevas competencias. Sin embargo, en otras Comunidades Autónomas se ha optado por la creación de oficinas antifraude. ¿Piensa que ambas vías son complementarias o se solapan? ¿Cuál considera que es la vía más adecuada a seguir para un mejor control de la actividad económica financiera del sector público autonómico?

En nuestra opinión ninguna iniciativa antifraude es mala. La propia Sindicatura ha actualizado sus normas de auditoría y adaptado su guía sobre el fraude a los criterios nacionales e internacionales más actuales y posteriormente ha colaborado en la elaboración de una guía sobre el fraude aplicable a todos los OCEX.

Dicho esto estamos convencidos que la vía más eficaz, sin descartar otras, de lucha contra el fraude sería la de reforzar con mayores medios a las fiscalías anticorrupción, que han demostrado de forma reiterada su eficacia en el cumplimiento de su misión. Pero esta es la última línea de defensa.

La primera línea de defensa, especialmente en el sector local, consistiría en reforzar la independencia y los medios de las intervenciones.

Nosotros y las oficinas antifraude estamos en una posición intermedia. Pero todos nos complementamos.

11. Intente visualizar la Sindicatura de Comptes dentro de cinco años ¿Cómo le gustaría que fuera?

Plenamente adaptada a una administración 100% electrónica. Con unos plazos de emisión de informes reducidos a la mitad (y eso que actualmente somos los que emiten sus informes de forma más rápida y completa de España).

Tabla 6.1
Cuadro resumen de las entrevistas a los síndics majors de
Comptes de la Comunitat Valenciana 1985-2015

	MANUEL GIRONA I RUBIO	VICENTE MONTESINOS JULVE	RAFAEL VICENTE QUERALT
<i>PALABRAS CLAVE</i>	Control Legalidad Temporalidad	Técnico Vínculo político Independencia	Rendición de cuentas Transparencia Buen gobierno
<i>ROL DE LIDERAZGO</i>	De rango completo	De rango completo	De rango completo
<i>RETOS PRINCIPALES</i>	Reclutar y capacitar los Recursos Humanos. Implantar la cultura de la rendición de cuentas.	Realizar fiscalizaciones con alcance. Las auditorías y la metodología. Reclutar auditores con capacidades técnicas y experiencia.	La Metodología fiscalizadora. La creación de la UASI. Especialización auditora. Auditorías operativas.
<i>LOGROS DESTACADOS</i>	La puesta en marcha de la Sindicatura de Comptes. Compromiso de publicación de Informes de Fiscalización sin retrasos. Creación de EURORAI y adscripción de la Secretaría General para Valencia.	La creación y consolidación de la Sindicatura de Comptes EURORAI y la Secretaría General para Valencia. El marco de colaboración y Gobernanza.	La e-Administración UASI, más auditorías operativas. Reducción de plazos de emisión de los informes. Acercar gestión y control.
<i>DIFICULTADES</i>	Relaciones con el TCU. Las contingencias del contexto político.	Relaciones con los políticos. Independencia. Mayor eficacia de los IF y capacidad sancionadora.	La coordinación de la institución. La función didáctica de la SC.
<i>CAPACIDAD DIRECTIVA PREDOMINANTE</i>	Política y relacional	Académica y técnica	Técno-crática-administrativa
<i>PRINCIPAL LOGRO DE LA SINDICATURA</i>	La rendición de cuentas de los EE.LL.	La cultura de la fiscalización y la rendición de cuentas.	La auditoría informática.
<i>EJES DISCURSIVOS</i>	Medios de comunicación. Ciudadanía. Tiempo. Primar los aspectos negativos de los IF.	Cultura político administrativa. Independencia. Separación entre Político/Auditor.	Metodología. Rendición de cuentas. Auditoría. Sistemas de información.
<i>RETOS MODERNIZADORES</i>	Refuerzo de la rendición de cuentas y de la actividad del control Delimitación competencia TCU/OCEX Apertura a la ciudadanía	Falta de eficacia. Desarrollo mecanismos preventivos. Independencia. Separación político y auditor Cultura política administrativa	La Administración electrónica integral. Reducción plazos en la rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

6.

LA ENTREVISTA AL *MOLT EXCEL·LENT* SENYOR ENRIC MORERA I CATALÀ, *PRESIDENT DE LES CORTS*, 2015 ACTUALIDAD

1. *President*, lleva poco tiempo presidiendo la máxima institución representativa de los valencianos. Su visión sobre la Sindicatura ¿ha cambiado desde que preside les Corts? ¿Se percibe o entiende mejor el rol que juega el control externo en el ciclo de fiscalización de la gestión pública?

Mi visión sobre la Sindicatura no ha cambiado. Lo considero un instrumento muy necesario para el control, supervisión y auditoría de las instituciones públicas pero creo que debe tener un papel más importante en el futuro.

Desde mi posición institucional y como ciudadano creo que los controles en el pasado han fallado. Pero, creo que en esta nueva etapa hay que reforzar las competencias del control e ir más allá de hacer un simple reparo.

En este sentido, el debate sobre la Oficina Antifraude es muy actual y relevante.

2. Como máxima autoridad de Les Corts ¿qué valoración hace de las relaciones con la Sindicatura de Comptes?

Hay ideas muy interesantes hechas por las misma Sindicatura para reforzar su papel. Las relaciones en lo personal son muy correctas. De hecho, le pedi al Síndic Major, D. Rafael Vicente Queralt, que hiciesen la auditoría del presupuesto de Les Corts y lo hicieron de forma muy rigurosa.

Es cierto que, en el pasado, —y espero que no ocurra en el presente ni en el futuro—, la Sindicatura ha estado muy condicionada para emitir sus informes, de forma que pudiese eludir las presiones políticas.

3. ¿Cómo definiría el papel de la Sindicatura de Comptes en el sistema democrático valenciano en tres palabras clave? ¿Tiene Vd. la percepción de que las instituciones públicas y la ciudadanía comprenden la labor que desarrolla la Sindicatura?

*Las tres palabras son **Independencia, profesionalidad y rigor técnico**.*

Y sí, creo que la existe un gran desconocimiento sobre la labor de la Sindicatura, siendo como es un elemento clave. Hemos de reforzar los controles y su independencia funcional para evitar que se confunda el dinero público con el dinero privado. Nosotros ya lo denunciábamos y yo mismo hice actuaciones en mi grupo parlamentario solicitando más concreción, más informes y la injerencia del poder gubernamental del anterior

*Consell impidió ir más allá. Por eso estoy convencido que la palabra clave y principal es la **independencia**.*

4. ¿Para cuándo se producirá una reforma de la Ley de la Sindicatura de Comptes?

Hay que actualizar la Ley a los nuevos tiempos y me consta que los grupos parlamentarios lo tienen en cuenta; de hecho elaboran propuestas para mejorar la Sindicatura de Comptes como órgano fiscalizador independiente, no sólo de las cuentas de la Generalitat, sino de todo el sector público valenciano.

Yo le hablo en términos políticos y le puedo decir que el papel de la Sindicatura se ha quedado en una mera descripción de lo que hay, en hacer recomendaciones pero considero que estamos en un punto en el que o bien se refuerza el papel de la Sindicatura o ver cómo puede encajar todo ello con la Oficina Antifraude, impulsado por el Consell como parte del Pacte del Botànic.

Ciertamente, los grupos parlamentarios tienen interés en mejorar la Sindicatura pero también ha de estar en un contexto con la Oficina Antifraude.

5. La Sindicatura suele manifestar su estado de necesidades y, de forma reiterada, reivindica la necesidad de dotarse de más medios humanos, materiales e informáticos. ¿Está de acuerdo en el déficit de medios disponibles por el OCEX valenciano para fiscalizar adecuadamente todo el sector público valenciano?

Lo cierto es que es la primera Comunidad Autónoma en entregar su informe de fiscalización. El informe no lo audita todo sino que escoge una muestra, algunos contratos de los aspectos que, aleatoriamente, la Sindicatura considera que deben tenerse en cuenta o fiscalizarse y que se contemplan en su Programa de Actuación Anual. Hemos de partir del principio de la austeridad de los recursos públicos. Siempre harán falta más medios en ámbitos como el sanitario, el educativo, para las agencias y órganos de control, etc., y hay que hacer eficientes los recursos que tenemos. En este sentido, hay personal de la Sindicatura muy cualificado y competente como se puede ver en anuarios europeos.

No digo que los recursos son suficientes pero, desde el punto de vista político, considero que deberíamos ir a la búsqueda de mayores intervenciones; que las peticiones de documentación, que los señalamientos y los requerimientos de la Sindicatura de Comptes sean de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas y hasta la fecha no ha sido así... un reparo de legalidad se subsanaba con un escrito, por ejemplo.

También pasaba con los grupos de oposición en la anterior legislatura donde el control de la acción de gobierno fue tan difícil... Fíjese que en nuestro grupo parlamentario pre-

sentamos quince recursos de inconstitucionalidad por falta de información u otros temas, y que nos fueron aceptados por el Tribunal Constitucional. Y pasó eso como si nada... había una opacidad absoluta y la única vía que quedaba era acudir a los tribunales, a los cuales acudimos.

Es decir, y volviendo a la pregunta, los medios siempre serán insuficientes pero la mejora orgánica siendo necesaria debe ir con la mejora funcional, para reformar las propias capacidades de la Sindicatura y que están entrelazadas con el nuevo organismo que se quiere crear, la Oficina Antifraude.

Convento en que hace falta reformar la Ley e incluso estudiar el método de elección que, hasta ahora, requiere un acuerdo de grupos parlamentarios. Es importante no instrumentalizar los órganos estatutarios como la Sindicatura o el Consell Valencià de Cultura para utilizarlos de «aparcaderos» de políticos.

6. La Comunidad Autónoma de Galicia ha reforzado el papel del Consello de Contas mientras que la Comunidad Valenciana ha optado por la creación de una oficina antifraude. ¿Piensa que ambas vías son complementarias o se solapan? ¿Cuál considera que es la más adecuada para un mejor control de la actividad económica financiera del sector público autonómico valenciano?

Ese debate existe y tiene diversas posiciones. La cuestión es si se refuerza el papel de la Sindicatura, desde el punto de vista funcional y de competencias e, incluso, de su estructura orgánica, para llegar hasta el límite de lo que podría ser una intervención judicial o se opta por un paso intermedio, es decir, si se implanta la Oficina Antifraude que, ante la sospecha o indicio en el ámbito administrativo o gubernamental, recoja toda la información para facilitar el trabajo de la propia Justicia... en fin, es un debate.

Creo que un órgano especializado puede ayudar en aquellas áreas clave como la adjudicación de contratos, la caja fija, etc., a mejorar la reputación de las instituciones y evitar conductas que nos han llevado donde nos han llevado...

El único precedente [de Oficina Antifraude] que tenemos es el de Cataluña y que se ha de estudiar...

Le voy a poner un ejemplo, para ilustrar un poco. La Conselleria de Gobernación que llevaba D. Serafín Castellano, en el tema de AVIALSA, tenía el Capítulo I muy bajo y, sin embargo, el Capítulo II, Contratación Externa, básicamente, era prevención y extinción de incendios y era muy grande. Yo, entonces en la oposición, pedía los contratos con todas las empresas y por qué se hacían... y era imposible conseguir nada. Me dirigía a la Sindicatura de Comptes y me decían «tiene Vd. razón, aquí también lo desconocemos...».

Así era imposible hacer mi labor de oposición, de control del gobierno.

7. ¿Se han planteado en algún momento suprimir la Sindicatura de Comptes?

No, en absoluto. Sería ineficaz y absurdo que la gestión del dinero público de la Generalitat, de las Universidades y de los demás entes públicos valencianos fuese fiscalizada por órganos no estatutarios. La falta de controles nos ha costado mucho, muchísimo dinero...

7.

CONCLUSIONES DE LAS ENTREVISTAS

Tras un análisis de las entrevistas realizadas a los actores institucionales se pueden extraer algunas ideas principales y que guardan una estrecha conexión con las biografías personales y profesionales de los entrevistados así como con las etapas en que lideraron el órgano fiscalizador valenciano.

Para los tres síndicos mayores entrevistados el rol de liderazgo que han detentado es el de rango completo. El modelo de liderazgo transformacional evolucionó hacia un modelo de *Full Range Leadership* o liderazgo de rango completo. La virtud de este modelo reside en que un mismo líder puede expresar conductas de un líder transformacional o transaccional dependiendo de la capacidad que tenga de interpretar correctamente la situación, del contexto de la organización, de sus colaboradores y las tareas a realizar (Bass & Riggio, 2006). Por su parte, Mintzberg (1991) establece diez roles directivos, que compacta en tres categorías: los roles interpersonales (cabeza visible, líder y enlace), los roles informativos (monitor, difusor y portavoz) y los roles de decisión (emprendedor, gestor de crisis, asignador y negociador). Todos estos roles han sido ejercidos por los síndicos mayores durante sus etapas directivas.

Manuel Girona i Rubio desplegó sus habilidades sociales y políticas para conseguir la puesta en marcha de la Sindicatura de Comptes con todos los desafíos que enfrentaba un proyecto de esta envergadura. Se trataba de demostrar la utilidad de la institución, en aras de producir legitimidad y de operar con la debida y necesaria independencia ofreciendo valor público a la sociedad valenciana. A su vez que había de convivir con unas estructuras políticas y una generación de gobernantes nuevos que implicaba hacer una pedagogía constante de la actividad del control y de la rendición de cuentas.

Por su lado, Vicente Montesinos Julve, con un perfil académico marcado y especialista en cuestiones metodológicas, lideró la etapa de crecimiento de la Sindicatura de Comptes aunque ya actuaba como síndico junto a Manuel Girona i Rubio, —al que le profesa un gran reconocimiento en lo personal y en lo profesional como se desprende de las palabras de su entrevista—. Por consiguiente, tras la marcha de éste continuó con la labor de consolidación de la Sindicatura, la EURORAI y su secretaría general que logró ubicar en Valencia.

Rafael Vicente Queralt es el síndico mayor que más tiempo ha ocupado el cargo puesto que fue síndico desde 1998 con José Antonio Noguera Roig y síndico mayor 2003 a 2016.

Su etapa destaca por la preocupación constante hacia la profesionalización auditora, el impulso de las metodologías fiscalizadoras, la rendición de cuentas de los EELL, la sistematización de los manuales de fiscalización y la ampliación de las auditorías operativas. Su última etapa como síndic major se ha caracterizado por un gran protagonismo mediático derivado de los casos de fraude y corrupción que se han desvelado en el sistema político valenciano y que ha resuelto satisfactoriamente para la Sindicatura de Comptes.

Finalmente, la entrevista al President de les Corts ha puesto de manifiesto el calado político que tienen las decisiones sobre las instituciones de autogobierno de relevancia estatutaria. La línea fronteriza entre Política y Administración se suele difuminar conforme se asciende en la pirámide directiva puesto que los altos cargos nacen del decisionismo político como sucede en este caso.

El común denominador de todos los entrevistados es su férrea defensa de la Sindicatura de Comptes como una gran institución de autogobierno y el reconocimiento de su labor fiscalizadora para aspirar a una rendición de cuentas de más calidad.

CONCLUSIONES



Para culminar esta investigación me propongo plantear las principales conclusiones para ofrecer una visión de conjunto. En el presente trabajo se ha realizado el análisis de un OCEX, –la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana–, desde el prisma de los procesos de modernización políticos-administrativos durante las tres últimas décadas.

El sistema de rendición de cuentas y la fiscalización del gasto público español se articula en un sistema dual, compuesto por el Tribunal de Cuentas y los Organismos de Control Externo autonómicos como es la Sindicatura de Comptes valenciana.

Parece, pues, pertinente plantear las conclusiones comenzando por los aspectos generales del sistema de control externo español para derivar en la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana como institución que se orienta a producir y reproducir legitimidad y que contribuye a la vertebración de la sociedad valenciana.

1. Las Administraciones Públicas son grandes consumidoras de presupuesto público y también sus administradoras, lo que comporta la necesidad de establecer más dispositivos de control. El control del gasto público es un requisito imprescindible para la supervivencia del Estado de Bienestar y es la condición de posibilidad de la democracia liberal representativa porque asegura la legitimidad de ejercicio y fortalece la confianza institucional. Las instituciones fiscalizadoras de control externo son órganos auxiliares técnicos de los parlamentos y garantizan la integridad de los recursos colectivos, aseguran la correcta gestión de los caudales públicos y generan un clima de certidumbre y de seguridad que favorece la legitimidad.

2. Los mecanismos de control del gasto público son una de las formas de control político-técnico más importantes de una democracia y las transformaciones que han experimentado han afectado a todo el ciclo de la gestión presupuestaria y a la contabilidad pública. La contabilidad traduce las intervenciones políticas financiadas por esos presupuestos; informa de los resultados obtenidos de las actuaciones públicas y, en todo caso, la contabilidad siempre arroja luz sobre la eficacia o ineficacia de las políticas públicas. En síntesis, el presupuesto nace como una aspiración de determinados ideales políticos para ser materializados en la sociedad y la contabilidad traduce los resultados reales de esa aspiración.

3. La modernización del control y de la rendición de cuentas del gasto público ha de cimentarse en unas bases sólidas sobre el papel de la función parlamentaria y de sus órganos auxiliares en el seno del sistema político así como su utilidad social. La res-

ponsabilidad se erige como el principio de actuación básico de quién tiene la obligación ética, legal y cívica de ofrecer a la otra parte, a la ciudadanía, las razones de las políticas públicas desarrolladas y la justificación de su desempeño.

4. Uno de los grandes desafíos de la modernización del control externo español, consiste en la corrección del diseño institucional del sistema TCU-OCEX para conseguir mayores cotas de coordinación y optimizar las actuaciones de la fiscalización dinámica de todo el sector público español. La vertebración del sistema de control externo español, como gestión compartida de la fiscalización, ha de concebirse como una necesidad democrática de primer orden.

5. Los OCEX autonómicos –como órganos auxiliares de los parlamentos–, son instituciones de autogobierno autonómico, de relevancia estatutaria y la razón fundamental de su existencia es la fiscalización sobre la ejecución presupuestaria del gasto público de los ejecutivos de las CC.AA. Por consiguiente, las diferentes formas organizativas que adoptan los OCEX no constituyen ningún obstáculo para ejercer el control externo del sector público autonómico y mucho menos un argumento sólido para intentar suprimirlos. La CORA y sus medidas han afectado al sistema de control externo autonómico, con su medida número 1.00.004, de Racionalización de los OCEX de las CC.AA., que instaba a la supresión de las instituciones de fiscalización autonómicas, fundamentándose en: *a)* la desigualdad entre las CC.AA., porque no todas cuentan con OCEX propio y, *b)* la heterogeneidad en las estructuras, en la composición, en las funciones y en los resultados de los OCEX. El argumento de la homogeneidad estructural no parece consistente puesto que, las Entidades de Fiscalización Superior de cada país, adoptan diferentes modelos y configuraciones estructurales que no son relevantes para la obtención de resultados eficientes y eficaces como testimonia la INTOSAI. La producción de la legitimidad de ejercicio no depende, pues, de la adopción de un determinado diseño estructural.

6. En líneas generales, existe un desconocimiento generalizado sobre el papel del control externo español en el sistema político-administrativo. Entre los principales argumentos utilizados para criticar las actuaciones de los OCEX se encuentran: *a)* su incapacidad para sancionar y obligar a los incumplidores a implementar las recomendaciones del informe de fiscalización; *b)* los informes fiscalizadores son prolijos, técnicos y de difícil comprensión para una mayoría de ciudadanos; *c)* la confusión entre las funciones que establece el mandato legal de los órganos de fiscalización y las exigencias para que actúen ante la aparición de casos de corrupción y fraude, lo que a su vez, plantea la cuestión de si el auditor debe auditar buscando fraudes y malversaciones.

7. La Comunidad Valenciana desde su creación ha experimentado una profunda transformación, tanto en su rol regulador como empresarial, instituyendo un vasto

sector público autonómico formado por las Administraciones Públicas valencianas, los organismos y las empresas dependientes de ellas. La NGP, con su impronta eficientista, reivindicaba una *huida del derecho administrativo* para buscar más flexibilidad normativa y de contratación, una visión de la actividad administrativa enfocada hacia el mercado, la creación de organismos públicos con diferentes formas jurídicas y una relajación de los límites de endeudamiento público. El crecimiento del sector público autonómico valenciano, a la par que se descentralizaba, también hacía más complejo el ámbito subjetivo de las Cuentas Generales y su consolidación contable. Precisamente, este aspecto es el que me interesa destacar porque la consolidación de las cuentas públicas es la que permite a los ciudadanos contribuyentes conocer el coste de los servicios prestados, con independencia de la forma de gestión o figura jurídica utilizada; es decir, representa uno de los elementos informativos más importantes de la rendición de cuentas públicas.

8. Durante treinta años, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana ha emitido puntualmente sus informes de fiscalización, al objeto de pronunciarse sobre los principios contables que son aplicables, sobre el cumplimiento de legalidad de los fondos públicos, sobre la evaluación de la gestión de los recursos humanos, materiales y presupuestarios de forma económica y eficiente, y sobre la evaluación del grado de eficacia en los objetivos establecidos. Desde 1985 a 2015, la Sindicatura ha elaborado 36 informes de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat; 35 informes de la Cuenta General de las Corporaciones Locales; 157 informes de fiscalización de los Ayuntamientos y 80 informes de fiscalización varios (Fondo de Compensación Interterritorial, gastos electorales y otros no clasificables en el resto de categorías, como los informes especiales de procedimiento de gestión de los expedientes). Respecto, a las delegaciones efectuadas para la instrucción de expedientes jurisdiccionales, se han realizado 64 delegaciones del TCU a la Sindicatura en las tres décadas transcurridas.

9. La Sindicatura de Comptes valenciana realizó importantes aportes en las diferentes fases de su ciclo de vida. En la fase de creación 1985-1989, su atención estuvo centrada en la institucionalización y búsqueda de legitimidad; en la fase de crecimiento 1989-2003, además de seguir legitimándose, su actividad perseguía la generación de valor público mediante más fiscalizaciones y en la fase de madurez 2004-2015, junto con la búsqueda de legitimidad y valor público, su orientación estuvo marcada por la incorporación de las nuevas tecnologías y la definición de metodologías de trabajo.

10. La función pública también ha constituido uno de los principales focos de la modernización emprendida por las AAPP y se ha desarrollado en un contexto politizado y juridificado. La plantilla de personal de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana ha experimentado un notable aumento en los últimos treinta

años con la finalidad de abarcar la fiscalización del creciente SPV. En estos momentos cuenta, aproximadamente, con 80 empleados públicos, entre funcionarios, laborales y eventuales. De la dotación de personal, 35 personas tienen una categoría profesional de A1; 25 pertenecen al subgrupo A2; del grupo C1 y C2, hay 18 empleados públicos y 4 eventuales. La formación y la evaluación de desempeño representan importantes prioridades asumidas por la Sindicatura de Comptes para la mejora del rendimiento, de la productividad y de la motivación de los empleados públicos. Para 2015, la media de horas anuales de formación por empleado fue de 46'78 horas y el presupuesto anual para actividades formativas ascendió a la cantidad de 25.000 €.

11. La Comunidad Valenciana adolece de una baja financiación autonómica junto a Murcia y la Comunidad de Madrid puesto que son las que reciben menos financiación estatal, lo que parece inexplicable desde una perspectiva de suficiencia equitativa. Los principios en los que se fundamenta el modelo de financiación, a saber, la suficiencia, la equidad, la solidaridad y la igualdad entran en contradicción con los resultados. La deficitaria financiación autonómica repercute en los presupuestos de las instituciones públicas. La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana ha tenido un presupuesto de 6.250.570 € para el ejercicio de 2015, lo que implica que la Sindicatura de Comptes le cuesta a cada valenciano anualmente 1,26 €.

12. En las tres décadas transcurridas del marco autonómico, cuatro síndicos mayores han ocupado el cargo de síndico mayor: Manuel Girona i Rubio, Vicente Montesinos Julve, José Antonio Noguera Roig y Rafael Vicente Queral, a lo que se puede añadir que desde el mes de junio de 2016 es síndic mayor, Vicent Cucarella Tormo. De las tres entrevistas realizadas se pueden afirmar algunas ideas finales sobre el liderazgo público en la institución fiscalizadora.

- a) La definición del sentido y del significado de la Sindicatura la proporciona el líder que, como directivo público, detenta un poder político-administrativo, una relación directa con los representantes políticos y lidera la modernización administrativa.
- b) El rol de liderazgo de los tres síndicos ha sido de rango completo, lo que sugiere que un mismo líder puede adoptar diferentes conductas en función del contexto y que permite unir la *potestas* con la *auctoritas*. En una institución pública, como la Sindicatura de Comptes, la autoridad, el poder, la burocracia y la jerarquía están presentes.
- c) Los síndicos mayores entrevistados han sido altos cargos institucionales. Esta afirmación tiene como corolario lógico el reconocimiento de la ligazón entre las esferas política y la técnica-profesional. Si bien existen lógicas conexiones, ello no implica que no sea posible operar en las «distintas arenas» diferenciándolas y minimizando las interferencias. Los tres síndicos mayores entrevistados son al-

tos cargos institucionales, nombrados por diferentes partidos. Sin embargo, los tres síndicos mayores se han caracterizado por varios denominadores comunes: la defensa de la Sindicatura de Comptes, una clara orientación directiva a consolidar el perfil técnico-profesional de la institución de autogobierno, por encima de otras consideraciones y la perseverancia para que la Sindicatura sea mejor conocida dentro del sistema político-administrativo valenciano.

- d) La entrevista al president de les Corts ha puesto de manifiesto el calado político de las decisiones adoptadas por los grupos parlamentarios y la voluntad política para transformar la realidad.

A modo de síntesis final, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana se ha visto afectada por todas las oleadas modernizadoras que han transformado el sistema político administrativo español. La modernización ha calado en todos los ámbitos territoriales, —central, autonómico y local— y, en diversos ámbitos funcionales, —el institucional, el ámbito prestacional de los servicios y, sobre todo, el recaudatorio y de la gestión de los ingresos—. Sin embargo, el impacto de las reformas ha sido muy inferior en los sistemas de control y de rendición de cuentas de las instituciones públicas, que son los que han de fiscalizar el presupuesto destinado a la puesta en marcha de los servicios y de las políticas públicas.

La Sindicatura de Comptes continúa la senda modernizadora emprendida sin renunciar a objetivos más ambiciosos que refuercen sus capacidades institucionales para seguir cumpliendo su mandato legal como institución fiscalizadora de autogobierno de la Comunitat Valenciana dependiente de les Corts.



BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA



- ACKERMAN, J. 2005. «Social Accountability in the Public Sector: A conceptual Discussion», *Social Development Papers: Participacion and Civic Engagement*, núm. 82.
- ADIZES, ICHAK. 1994. *Ciclos de Vida de la organización*. Madrid: Díaz de Santos.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. 2000. *La hechura de las Políticas*. México: Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. 2013. *El gobierno del gobierno*. México: INAP.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. 2014. «Las dimensiones y los niveles de gobernanza». *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 1, núm. 1, pp. 11-36.
- AGULLÓ MATEU, RAFAEL D. 2009. «Valencià i procediment administratiu» en Josep J. Sanmartín. *La Comunitat Valenciana en el segle XXI. Reptes i solucions*. Alicante: ECU, pp. 63-79.
- AGUILÓ LÚCIA, LLUÍS. 1986. «Autonomía parlamentaria y función pública: el caso valenciano», en Lluís Aguiló Lúcia, Julia Sevilla Merino y Francisco J. Visiedo Mazón. *Jornadas de Estudio sobre Administración y Función Pública en el Estado Autonomico*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 193-212.
- AGUILÓ LÚCIA, LLUÍS. 2000. *Las Cortes Valencianas. Introducción al derecho parlamentario*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- AJA ELISEO, J. GARCÍA ROCA Y J.A. MONTILLA. 2015. *Informe Comunidades Autónomas 2014*. Institut de Dret Public, Barcelona. (Consultado 7/03/2015).
- ALBA TERCEDOR, CARLOS. 1987. «Proceso y cambio político», en Ramón G. Cotarelo y Juan Luis Paniagua (comps.). *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: UNED.
- ALBA TERCEDOR, CARLOS Y FRANCISCO VANACLOCHA BELLVER. 1997. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III y BOE.
- ALBI IBÁÑEZ, EMILIO. 1999. «Nuevos esquemas de gestión pública (mecanismos cuasicompetitivos, de mercado y privatizaciones)». *Revista Española de Control Externo*. Vol. 1, núm. 1, pp. 89-100.
- ALBI IBÁÑEZ, EMILIO, JOSÉ MANUEL GÓNZALEZ-PÁRAMO E IGNACIO ZUBIRI ORIA. 1992. *Teoría de la Hacienda Pública*. Barcelona: Ariel.
- ALBI IBÁÑEZ, EMILIO, JOSÉ MANUEL GÓNZALEZ-PÁRAMO Y GUILLEM LÓPEZ CASAS-NOVAS. 1997. *Gestión Pública. Fundamentos. Técnicas y Casos*. Barcelona: Ariel.

- ALBI IBÁÑEZ, EMILIO, JOSÉ MANUEL GÓNZALEZ-PÁRAMO E IGNACIO ZUBIRI ORIA. 2000. *Economía Pública I*. Barcelona: Ariel.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR. 1980. «El control externo de las actividades económicas y financieras de las Comunidades Autónomas». *Presupuesto y gasto público*, núm. 5.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR. 1982. «Ámbito subjetivo del control a efectuar por el Tribunal de Cuentas», *El Tribunal de Cuentas. Crónica 1981*.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR. 1983. «La pretendida jurisdicción del Tribunal de Cuentas». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 17.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR. 1992. *Sistema tributario español y comparado*. Madrid: Tecnos.
- ALCALDE HERNÁNDEZ, JOSÉ CARLOS. 2012. «Transparencia y acceso a la información económica-financiera del Sector Público». *Revista Española de Control Externo*. Vol. XIV, núm. 42, pp. 17-40.
- ALCÁNTARA, MANUEL Y ANTONIA MARTÍNEZ. (EDS.). 2001. *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ALDEGUER CERDÁ, BERNABÉ. 2014b. «Autonomía Local, equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera. Tendencias y perspectivas contemporáneas en las relaciones de tutela financiera y control presupuestario local en España (2008-2014)». *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 1, núm. 2, pp. 181-218.
- ALLISON GRAHAM JR. 1982. «Public and private management: Are they fundamentally in all unimportant respects?» in Fredrick Lane. *Current Issues in Public Administration*, New York; St. Martin's Press.
- ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE. 1986. *El régimen político español*. Madrid: Tecnos.
- ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE. 1997. «Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español» en *Asimetría y Cohesión en el modelo autonómico español. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*. Madrid: INAP.
- ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE Y CLARA SOUTO GALVÁN (DIR.) 2013. *El Estado autonómico en la perspectiva de 2020*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, ALFONSO GARCÍA-MONCÓ Y ROSARIO TUR AUSINA. 2013. *Derecho Autonómico*. Madrid: Tecnos.
- ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE Y ROSARIO TUR AUSINA. 2015. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.
- ÁLVAREZ DE MIRANDA GARCÍA, RAMÓN. 2002. «La fiscalización del Tribunal de Cuentas». *Revista Española de Control Externo*, núm. 12.

- ÁLVAREZ DE MIRANDA GARCÍA, RAMÓN. 2015. «La rendición de cuentas a la ciudadanía por las Instituciones de Control Externo». *Revista Española de control externo*, vol. 51, núm. 51, pp. 43-56.
- ANTUÑANO MARURI, ISIDRO. 2007. «Las entidades locales de la Comunidad Valenciana. Evolución reciente y nota sobre su gestión financiera. *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, núm. 80, pp. 39-43.
- ARAGÓN REYES, MANUEL. 1986. «El control parlamentario como control político». *Revista de Derecho Político*, núm. 23, pp. 9-39.
- ARAGÓN REYES, MANUEL. 1995. «El Estado Autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado? *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 20.
- ARBÓS MARÍN, XAVIER. (COORD.). 2009. *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Instituto d'Estudis Autònòmics, núm. 64.
- ARENILLA SÁEZ, MANUEL (DIR.) 2011. *Crisis y reforma de la Administración Pública*. La Coruña: Netbiblo.
- ARIAS RODRIGUEZ, ANTONIO. 2015. *El régimen económico y financiero de las universidades públicas*. Salamanca: Amarante.
- ARNEDO ORBAÑANOS M.A. 1996. «El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en los procesos de Modernización del Estado». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 20, pp. 39-49.
- ASENSI SABATER, JOSÉ. 2002. «La reanimación del parlamento, exigencia de un «constitucionalismo consecuente». *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 12, pp. 29-52.
- ATKINSON, PAUL & DAVID SILVERMAN. 1997. «Kundera's Immortality: The interview society and the invention of the self». *Qualitative Inquiry*, núm. 3, pp. 304-325.
- AUBY, JEAN BERNARD. 2011. «Remarques préliminaires sur la démocratie administrative». *Revue française d'administration publique*, Vol. 1, núm. 137-138. ENA.
- AURIOLES MARTÍN, J. 2013. «El modelo autonómico: desigualdades regionales, crisis económica y retos planteados». *eXtoikos*, núm. 10, pp. 3-6.
- BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO. 1990. *Curso de Ciencia de la Administración*. Vol. 1. Madrid: Tecnos.
- BAIRD, L. & I. MESHOULAM. 1988. «Managing two fits of strategic human resource management». *Academy of Management Review*, vol. 13, pp. 116-128.
- BALLART, XAVIER. 1994. «Análisis organizativo de la Sindicatura de Cuentas». *Autonomies*, núm. 18. Barcelona.

- BALLART XAVIER Y CARLES RAMIÓ MATAS. 2000. *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BAÑÓN RAFAEL Y ERNESTO CARRILLO. 1997. *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- BARRY, BRIAN. 2001. «Teoría política: lo viejo y lo nuevo» en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.). *Nuevo manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.
- BARTOLINI, STEFANO. 1992. «Metodología de la investigación política» en Gianfranco Pasquino (comp.) *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza, pp. 39-78.
- BARTOLOMÉ CENZANO DE, JOSÉ CARLOS. 2002. *La Comunidad Valenciana: Derecho Autonómico e Instituciones Políticas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- BARZELAY, MICHAEL. 2001. *The New Public Management*. Oxford: SAGE.
- BARZELAY MICHAEL. 2002. «La Nueva Gestión Pública. Una invitación al Diálogo Globalizado». *Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 2.
- BASS, B. (1985). *Leadership and Performance beyond Expectations*. New York: The Free Press.
- BASS, B.M. 1990. «From Transactional to Transformational Leadership. Learning to Share the Vision». *Organizational Dynamics*, 18 (3), pp. 19-31.
- BASS, B.M., & RIGGIO, R.E. (2006). *Transformational Leadership*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- BAYONA DE PEROGORDO, J.J. Y MARÍA TERESA SOLER ROCH. 1991. *Compendio de Derecho Financiero*. Alicante: Librería Compás.
- BELMONTE MARTÍN, IRENE. 2014a. «La transparencia, el buen gobierno y la rendición de cuentas», en José Manuel Canales Aliende, y José J. Sanmartín, eds., *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: Universitat.
- BELMONTE MARTÍN, IRENE. 2014b. *Una estrategia de modernización administrativa en el ámbito local: el estudio de Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante (1990-2013)*. Tesis doctoral. Universidad de Alicante.
- BENITO LÓPEZ, BERNARDINO; VICENTE MONTESINOS JULVE Y JOSÉ MANUEL VELA BARGUES. 2003. «Local and regional: Accounting and reporting in Spain: An empirical Outlook». *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. 15, núm. 1, pp. 67-91.
- BENITO LÓPEZ, BERNARDINO Y JOAQUÍN HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ. 1996. «Los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia en la legislación de los OCEX». *Auditoría Pública*, núm. 7, pp. 61-65.
- BIGLINO CAMPOS, PALOMA Y CLARA MAPELLI MARCHENA. (DIRS.). 2011. *Garantías del pluralismo territorial*. Madrid: CEPC.

- BIGLINO CAMPOS, PALOMA Y DURÁN ALBA, J.F. (DIRS.). 2008. *Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas*. Valladolid: Lex Nova.
- BLANCO HERRANZ, FRANCISCO JAVIER. 2002. «Modernización de los parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento» en Francesc Pau i Vall (coord.) *El parlamento en el siglo XXI*. Madrid: Tecnos.
- BLANCO VALDÉS, ROBERTO LUIS. 2010. «Las relaciones Gobierno-Parlamento en España: entre el parlamentarismo y la presidencialización», en José Luis Prado Maillard, Ángela Figueruelo Burrieza, Gastón J. Enríquez Fuentes y Michael Núñez Torres (coord.), en *El control político en el Derecho Comparado*. Granada: Comares.
- BLAUG, MARK. 1983. «El status empírico de la teoría del capital humano: una panorámica ligeramente desilusionada» en Luis Toharia (comp.) *El Mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones*. Madrid: Alianza.
- BOBBIO, NORBERTO. 1984. *El futuro de la democracia*. Madrid: FCE.
- BOBBIO, NORBERTO. 2001. *Derecha e Izquierda*. Madrid: Taurus.
- BOBBIO, NORBERTO. 2009. *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- BOIN A., HART PAUL'T, STERN ERIC & SUNDELIUS BENGT. 2007. *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. INAP.
- BONGRAND, PHILIPPE (ET AL.). 2012. «Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre administration et politique». *Gouvernement et action publique*, núm. 4, pp. 7-20.
- BORJA I SANZ, JOAN. 2009. «El (Des) Crédito de la cultura valenciana», en Josep J. Sanmartín Pardo, *La Comunitat Valenciana en el Segle XXI. Reptes i solucions*. Alicante: ECU, pp. 31-50.
- BOUHADANA, IRÈNE ET WILLIAM GILLES. 2014. *Droit et Gouvernance des administrations publiques à l'ère du numérique*. Paris: Les éditions IMDEV.
- BOZEMAN B. (COORD.). 1998. *La gestión pública. Su situación actual*. México: FCE. Traducción de Mónica Utrilla de Neira.
- BRUGUÉ, QUIM Y RICARD GOMÀ. (COORDS.) 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- BRUSCA ALIJARDE, MARÍA ISABEL. 2010. «Los estados financieros en el nuevo Plan General de Contabilidad Pública». *Revista Española de Control Externo*. Volumen 12, núm. 35, pp. 145-170.
- BRUSCA ALIJARDE, MARÍA ISABEL Y VICENTE MONTESINOS JULVE. 2006. «La Armonización de la Contabilidad Pública en el contexto internacional» en IX Jornada de Contabilidad Pública ASEPUC. Logroño. La Rioja. 23 y 24 de febrero 2006.

- BUCHANAN, JAMES M. Y GORDON TULLOCK. 2014, [orig. 1962]. *El cálculo del consenso: escritos escogidos*. Madrid: Arazandi.
- BURNS, J. 1978. *Leadership*. New York: Harper & Row.
- CABALLERO, GONZALO. 2004. «Instituciones e Historia Económica: enfoques y teorías institucionales». *Revista Economía Institucional*, vol. 6, núm. 10, pp. 135-157.
- CABEZAS DE HERRERA, MIGUEL ANGEL. 1995. «Los OCEX, ¿modelo unipersonal o colegiado?». *Auditoría pública*, núm. 2, pp. 50-51.
- CAMINAL BADÍA, MIQUEL. 1999. «La representación y el parlamento» en Miquel Caminal Badía (editor). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, pp. 405-426.
- CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL. 1980. «El Tribunal de Cuentas y la Seguridad Social», en *Tribunal de Cuentas, Crónica*.
- CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL. 1996a. «Las Administraciones Autonómicas en España: ¿imitación o innovación?». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7-8.
- CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL. 1996b. «El directivo público». *Actualidad Administrativa*, núm. 7, pp. 151-161.
- CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL. 2000. «Los retos en la gestión financiera del sector público», *Auditoría Pública*, núm. 21.
- CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL. 2002. *Lecciones de Administración y de gestión pública*. Alicante: Universidad de Alicante.
- CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL, J.M. BENITO GIL Y RAFAEL AGULLÓ MATEO. 2007. *Documentos Básicos de Ética Pública y Lucha contra la corrupción*. Alicante: Club Universitario.
- CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL. 2009a. «Política y Administración Pública en la Generalitat Valenciana», en *La Comunitat Valenciana en el Segle XXI. Reptes i solucions*. Alicante: ECU, pp. 9-14.
- CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL. 2009b. *Documentos Básicos para la Modernización y el Fortalecimiento de las Administraciones Públicas en Iberoamérica*. Alicante: ECU.
- CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL. 2012. «Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las administraciones públicas contemporáneas», *Auditoría Pública*, núm. 58.
- CANALES ALIENDE, JOSE MANUEL Y MANUEL MENÉNDEZ ALZAMORA. (Eds.). 2013. *El sistema político administrativo Valenciano*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL Y JOSÉ JESÚS SANMARTÍN PARDO. 2014. *Introducción a la ciencia política*. Madrid: Universitat.

- CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL Y ANDRÉS MARTÍNEZ MOSCOSO. (COORD.). 2014. *El Buen Gobierno desde una perspectiva iberoamericana. Un especial análisis del caso ecuatoriano*. Ecuador: Universidad de Cuenca.
- CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL. 2014b. «Cambio Institucional, Liderazgo y políticas públicas» en Gema Pastor Albaladejo (ed.). *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CANET APARISI, TERESA, CARLES NAVARRO CLERIGUES Y MARÍA ANTONIA RIBERA TORRENTÍ. 1981. «El impuesto de quema: aproximación a su estudio». *Estudis: Revista de historia moderna*. núm. 9, pp. 229-242.
- CAZORLA PRIETO, LUIS MARÍA. 1981. *Poder tributario y Estado contemporáneo*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- CAZORLA PRIETO, LUIS MARÍA. 1982. «Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales». *Presupuesto y gasto público*, núm. 12, pp. 59-74.
- CAZORLA PRIETO, LUIS MARÍA. 1990. «Problemas de la organización y funcionamiento de los Parlamentos actuales» en Ángel Garrorena Morales (ed.). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, pp. 339-353.
- CHAN, JAMES L. 2007. «Menos es más: Principios para la contabilidad pública». *Revista Española de Control Externo*. Volumen IX, núm. 27, pp. 141-158.
- CHRISTENSEN, TOM, PER LAEGREID, PAUL G. ROVSS AND KJELL ARNE ROVIK. 2007. *Organization Theory and Public Sector. Instrument, culture and myth*. New York: Routledge.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, JOSE LUIS. 2011. «Una introducción a la idea de Modernización Administrativa». Monográfico: Estudios sobre la modernización administrativa. *Dereito*. Universidad de Santiago de Compostela, pp. 5-20.
- CIS. 2009. Estudio núm. 2826. «Ética pública y corrupción». Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CLAVERO ARÉVALO, M. 1962. «Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 58.
- COLOMER, JOSEP M. 1997. «La teoría económica de la política», en Fernando Vallsespín (ed.). *Historia de la teoría política* 6. Madrid: Alianza.
- COMISIÓN EUROPEA. 2010. *Libro Verde. Política de auditoría: lecciones de la crisis*. Bruselas.
- CÓNDOR LÓPEZ, VICENTE. 2014. «La consolidación en el sector público. Implicaciones en la gestión». *Auditoría Pública*, núm. 62, pp. 89-102.
- CORTELL GINER, ROBERT P. 1996. «Órganos Autonómicos de Control y Responsabilidad contable». *Auditoría Pública*, núm. 4, pp. 50-55.

- CORTELL GINER, ROBERT P. 2000. «La responsabilidad contable y su enjuiciamiento: principios generales». *Revista Española de Control Externo*. Vol. II, núm. 4, pp. 105-125.
- CORTELL GINER, ROBERT P. Y ANTONIO MIRA-PERCEVAL PASTOR. 2006. «La rendición de las cuentas de las entidades locales y sus entes dependientes». *Auditoría Pública*, núm. 40, pp. 87-92.
- CORTELL GINER, ROBERT P. 2007. «Aspectos críticos de la responsabilidad contable». *Auditoría Pública*, núm. 43, pp. 51-66.
- CORTELL GINER, ROBERT P. 2010a. «Supuestos de responsabilidad contable». *Auditoría Pública*, núm. 50, pp. 47-60.
- CORTELL GINER, ROBERT P. 2010b. «Propuestas de reforma en materia de responsabilidad contable». *Auditoría Pública*, núm. 58, pp. 77-84.
- CORTINA, ADELA. 2007. *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- CRiado, IGNACIO Y FRANCISCO ROJAS. (Eds.). 2015. *Casos de éxito en redes sociales digitales de las administraciones públicas*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- CROZIER, M., SAMUEL HUNTINGTON & J. WARANUKI. 1975. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. NY: University Press.
- CUBILLO RODRÍGUEZ, CARLOS. 2015. «Comentario sobre la constitución, en el seno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), de un foro de Tribunales de Cuentas dotados de función jurisdiccional y fiscalía especializada». *Revista Española de Control Externo*, vol. 17, núm. 51, pp. 163-166.
- CUBILLO RODRÍGUEZ, CARLOS. 2016. *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*. Granada: Comares.
- DAVENPORT, THOMAS H. 1992. *Process Innovation: Reengineering Work Through Technology*. Harvard Business School Press.
- DE GABRIEL, JOSÉ ANTONIO. 1997. «La formación del Estado moderno» en Rafael del Águila (ed.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta, pp. 35-52.
- DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, M.J. 2001. «Hacia una función consultiva del Tribunal de Cuentas de España». *Revista Española de Control Externo*, pp. 139-159.
- DE LA FUENTE, ANGEL. 2012. «¿Qué reformas necesita el sistema de financiación regional?», *Papeles de Economía Española*, nº 133, Fundación Cajas de Ahorro.
- DE VEGA GARCÍA, PEDRO. 2003. «La democracia como proceso: consideraciones en torno al republicanismo de Maquiavelo». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 120, pp. 7-44.

- DEL ÁGUILA, RAFAEL (ET AL.). 2007. *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- DENHARDT, ROBERT. 1999. «Teoría de la Administración Pública: el Estado de la disciplina en Naomi B. Lynn & Aaron Wildavsky (comp.)». *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México: FCE.
- DENHARDT, ROBERT B. Y JANET V. DENHARDT. 2001. «The new public service, putting the democracy first», *National Civic Review*, 90 (4): 391-400.
- DENHARDT, ROBERT B. Y JANET V. DENHARDT. 2003. «The new public service: an approach to reform», *International Review of Public Administration*, núm 8 (1): 3-10.
- DENHARDT, JANET V. Y ROBERT B. DENHARDT. 2007. *The new Public Service. Serving, not steering*. NY: M.E. Sharpe, Inc.
- DEXTER, LEWIS ANTHONY. 1970. *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston: Northwestern University Press.
- DRUCKER, PETER F. 1954. *The Practice of Management*. New York: Harper&Row.
- DRUCKER, PETER F. 2001. *The Essential Drucker: In One Volume the Best of Sixty Years of Peter Drucker's Essential Writings on Management*. New York: Harper Collins.
- DWORKIN, RONALD. 1992. «Deux conceptions de la démocratie» en J. Lenoble y N. Dewandre (dirs.). *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*. Paris: Esprit.
- ESTEBAN GALARZA, MARISOL. 2005. «La evaluación y la mejora de la gestión pública: una reflexión». *Revista Española de Control Externo*. Vol. 7, núm. 20, pp. 35-60.
- ERBITI ZABALZA, FERMÍN. 2003. «La comunicación: asignatura pendiente de las instituciones de control», *Auditoría Pública*, núm. 30, pp. 3-12.
- ETKIN, JORGE. 2000. *Política, Gobierno y Gerencia de las organizaciones*. Buenos Aires: Prentice Hall.
- EURORAI. 2007. *El Control Externo del Sector Público Autonómico en España*. En: Las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público en Europa. Un estudio comparativo. Segunda Edición. Valencia, pp. 23-39.
- EXPERT GROUP MEETING. (2011). «Accountability in Public Service Delivery: A multidisciplinary Review of the concept». *Governance and Public Administration Officer*. DMB/DPADM/UNDESA. Vienna.
- FARIÑA BUSTO, LUCIANO. 2004. «El Sistema de Control Externo en España. Situación y Perspectivas». *Auditoría Pública*, núm. 33, pp. 25-38.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO. 2013. «La responsabilidad contable: el reintegro por alcance». *Revista de Administración Pública*, núm. 192, pp. 339-379.
- FERNÁNDEZ LLERA, ROBERTO. 2011. «Nuevas demandas de control a los Órganos de Control Externo en la función de supervisión». *Auditoría Pública*, núm. 53, pp. 21-32.

- FERNÁNDEZ LLERA, ROBERTO. 2015. «Reflexiones federalistas para un nuevo modelo de control externo». *Auditoría Pública*, núm. 65, pp. 59-70.
- FERNÁNDEZ LLERA, ROBERTO Y ELOY MORÁN MÉNDEZ. 2013. «Las comunidades autónomas en la crisis: cifras, planes y retos de control». *Auditoría y Gestión de fondos públicos*, núm. 59, abril, pp. 39-50.
- FERRÁNDIZ LOZANO, JOSÉ. 1994. *Data Almizrano. Siete siglos y medio de historiografía valenciana sobre el Tratado de Almizra (1244-1994)*. Alicante: Ateneo Científico, Literario y Artístico de Alicante.
- FERRANDO BADÍA, JUAN. 1978. *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*. Madrid: Tecnos.
- FERRI DURÁ, JAIME. 2002. «Las Comunidades Autónomas», en Paloma Román (coord.). *Sistema Político Español*. Madrid: McGraw-Hill.
- FLICK. U. 2012. *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- FUENTES ESCRIBANO, SANTIAGO Y ELISA MARÍA GÓMEZ MÉNDEZ. 2002. *La consolidación de cuentas en el sector público*. Valencia: Sindicatura de Comptes.
- FUERTES, ILUMINADA Y JOSE MANUEL VELA BARGUES. 2003. *La Contabilidad Pública en el escenario Internacional: Evolución reciente y análisis comparativo de los sistemas contables públicos*. Cuadernos Aragoneses de Economía. 2ª Época. Vol. 13, núm. 2, pp. 353-378.
- FUERTES, ILUMINADA. 2004. *La comparabilidad de la información contable pública en la Unión Europea*. V Premio de Investigación «Mestre Racional». Valencia: Sindicatura de Comptes.
- FUNDACIÓN ORANGE. 2014. *Estudio comparativo 2014 de los Servicios Públicos Online en las Comunidades Autónomas*. Resultado de la 7ª Medición. Marzo 2014.
- FUSTER ORTELLS, JOAN. 1962. *El País Valenciano*. Barcelona: Destino.
- FUSTER ORTELLS, JOAN. 2001. [original, 1962]. *Nosaltres, els valencians*. Barcelona: Edicions 62.
- GARCÍA PELAYO, MANUEL. 1981. «El status del Tribunal Constitucional» en *Revista Española Derecho Constitucional*, núm. 1, vol. I, pp. 11-34.
- GARCÍA PELAYO, MANUEL, 1991. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- GARCÍA BERNAU, MARÍA ANTONIA. 1992. «Regulación legal de la Auditoría», en Vicente Montesinos Julve (ed.). *La Auditoría en España. Homenaje a D. Manuel Vela Pastor*. Universitat de València.

- GARCÍA BERNAU, MARÍA ANTONIA. 2016. «El marco normativo internacional de la auditoría y su repercusión en España». *Revista Española de Control Externo*. Vol. 18, núm. 52, pp. 175-197.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, EDUARDO Y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ. 2011. *Curso de Ciencia de Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA, JOSÉ LUIS. 1979. «El control (externo e interno) en la Constitución» en *La hacienda pública en la Constitución Española*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN. 1985. *El control parlamentario del Gobierno en el Ordenamiento español*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO. 1987. «Administración Pública y Sociedad». *Cuenta y Razón*, núm. 31, pp. 35-43.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO. 1994. «El concepto de servicio público en el Derecho Español». *Revista de Administración Pública*, núm. 135, pp. 7-36.
- GARCÍA VILLAREJO, AVELINO Y JAVIER SALINAS SÁNCHEZ. 1994. *Manual de Hacienda Pública general y de España*. Madrid: Tecnos.
- GENERALITAT VALENCIANA. 2015. *Bases d'un nou sistema de finançament per a les Comunitats Autònomes*.
- GILLES, WILLIAM. 2014. *Refonder le droit et la gouvernance de l'information publique à l'ère des gouvernements ourvets*. IMODEV.
- GIMÉNEZ ABAD MANUEL. 1996. «La función pública autonómica en el proceso de modernización del sector público», *Revista Vasca de Administración Pública*, 45, 2, pp. 139-146.
- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. 2014. *Corrupción, ética y moral en las Administraciones Públicas*. Madrid: Civitas-Thomson Reuters.
- GÓMEZ RIVAS, JOSÉ VICENTE. 2002. *La Administración Parlamentaria española. Creación y consolidación*. Madrid: Cortes Generales. Colección Monografías, núm. 52.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, YOLANDA. 2001. *El Tribunal de Cuentas. El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*. Madrid: Marcial Pons.
- GONZÁLEZ TEMPRANO, ANTONIO. (DIR.). 1998. *La Política de Gasto social (1984-1996). En la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Madrid: CES.
- GUERRERO LA TORRE, ANA CLARA, SANTOS JULIÀ Y SAGRARIO TORRES. 1988. *Historia económica y social moderna y contemporánea de España*. Madrid: UNED.
- GUERRERO OROZCO, OMAR. 1985. *Teoría de la Administración Pública*. México DF: Harla.

- GUILLEM CARRAU, JAVIER. 2009. «La planificación y la evaluación del desempeño como instrumento de modernización de la función pública parlamentaria». Les Corts. *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22.
- HECLO, HUGH. 2010. *Pensar institucionalmente*. Barcelona: Paidós.
- HERNÁNDEZ I MARTÍ, GIL-MANUEL I MARÍA ALBERT RODRIGO. 2012. «La dinámica general de la política cultural en el País Valenciano: posiciones, discursos y prácticas de los actores culturales valencianos». *RIPS*. Vol. 11, núm. 3, pp. 89-114.
- HERRERO GONZÁLEZ, ELENA. 2012. «Las recomendaciones en el informe de fiscalización». *Auditoría Pública*, núm. 56, pp. 25-35.
- HODGE, B., W.P. ANTHONY AND L.M. GALES. 1998. *Teoría de la Organización. Un enfoque estratégico*. Madrid: Pearson. Prentice Hall.
- IGLESIAS LACHICA, RAFAEL. 2013. «Aportaciones para una revisión de las funciones y de la organización del Tribunal de Cuentas». Tribunal de Cuentas.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 1996. «Las Administraciones Públicas en el siglo XXI. España en perspectiva comparada». *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFA). 2011. *Guía de control de calidad para pequeñas y medianas firmas de auditoría*. Tercera edición. NY.
- INTOSAI. 2004. *Guía para las normas de control interno del sector público*. <http://es.issai.org/media/14449/intosai_gov_9100_s.pdf>
- INTOSAI. Comité de Creación de Capacidades (2007), *Building Capacity in Supreme Audit Institutions: A guide*.
- INTOSAI. 1977. Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización. www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration
- INTOSAI. 2007. Declaración de México sobre la Independencia de las EFS. www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration
- INTOSAI. 2007. Comité de Creación de Capacidades. *Building Capacity in SAs: A Guide*. Vienna.
- INTOSAI. 2010. Comité de Creación de Capacidades. *Introducing Professional Qualifications for Audit Staff*. Vienna
- INTOSAI. 2010. Comité de Creación de Capacidades. *Peer Review Guide and Peer Review Checklist - Appendix to Peer Review Guide*. Vienna.
- INTOSAI. 2010. Comité de Creación de Capacidades. *How to Increase the Use and Impact of Audit Reports: A Guide*. Vienna.

- INTOSAI. 2012. Comité de Creación de Capacidades. *Human Resource Management in SAls*. Vienna.
- INTOSAI. 2012. Comité de Creación de Capacidades. *Implementing the International Standards for Supreme Audit Institutions: Strategic Considerations*. Vienna.
- INTOSAI. 2012. Comité de Creación de Capacidades. *Comparative Audit Programs between Supreme Audit Institutions*. Vienna.
- INTOSAI. Directrices para la Buena Gobernanza. <<http://es.issai.org/directrices-de-la-intosai-para-la-buena-gobernanza/>>
- IRURE ROCHER, TIRSO-LUIS. 1994. «Estrategias de modernización: la experiencia de la Administración de la Generalitat Valenciana». *Autonomies: Revista Catalana de Dret Public*, núm. 18, pp. 121-146.
- ITURRIAGA NIEVA, RAFAEL. 2003. «La planificación del control externo del sector público: el caso vasco». *Auditoría Pública*, núm. 28, pp. 16-19.
- JÁUREGUI BERECIARTU, GURUTZ. 2014. «Democracia y sociedad tecnológica». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, pp. 1737-1752. Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo.
- JIMÉNEZ ASENCIO RAFAEL. 2010. «La Administración General del Estado en un Estado compuesto» en Jordi Sevilla (coord.). *La reforma de la Administración General del Estado*. Madrid: LID Editorial Empresarial.
- JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, E. 2009. «Reinterpretando la rendición de cuentas o *accountability*: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España». Documento de Trabajo. *Fundación Alternativas*.
- JIMENEZ RIUS, PILAR. 2007. *El control de los fondos públicos*. Madrid: Civitas.
- KAST, FREMONT E. Y JAMES E. ROSEZWEIG. 1988. *Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y contingencias*. México: McGraw-Hill.
- KAUFMAN, HERBERT. 1993 [orig. 1976]. «¿Son las organizaciones del Gobierno inmortales? Puede que sí, puede que no», en Carles Ramió y Xavier Ballart. *Lecturas de Teoría de la Organización. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*. Madrid: MAP.
- KOOIMAN, JAN. 1993. «Social-political Governance: an introduction», en Jan Kooiman, ed., *Modern Governance, new governments-society interactions*. Londres: Sage.
- KOOIMAN JAN. 2003. *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- KOTTER JOHN P. 2000. *Qué hacen los líderes*. Barcelona: Gestión 2000.
- KRUGMAN, PAUL. 2013. *Vendiendo prosperidad*. Barcelona: Ariel.
- KRUGMAN, PAUL & ROBIN WELLS. 2013. *Microeconomía*. Barcelona: Reverte.

- LANE, JAN-ERIK. 2002. *New Public Management*. Nueva York: Taylor & Francis.
- LATHROP, DANIEL & LAUREL RUMA. 2010. (Edited). *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. USA: O'Reilly.
- LHÉRISSON, HUGUES HARRY. 1999.» Estudio introductorio» en Naomi B. Lynn & Aaron Wildavsky (comp.). *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México: FCE.
- LEVITT, THEODORE. 1965. «Exploit the Product Life Cycle». *Harvard Business Review*. Nov/Dec. Vol.43, Issue 6. p. 81-94.
- LÓPEZ DÍAZ, ANTONIO Y JOSÉ LUIS PABLOS RODRIGUEZ. 2000. «Responsabilidad y rendición de cuentas en el modelo contable público». *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, pp. 931-964.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, ANTONIO M. Y D. ORTIZ RODRÍGUEZ. 2005. «El control de la gestión económica-financiera de las administraciones públicas» en M. Pifarré Riera *La ciencia de la Contabilidad*. Universidad de Barcelona.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, ANTONIO M. 2013. «Normas profesionales de la INTOSAI: directrices de auditoría. Aplicación a la actividad fiscalizadora de los Órganos Institucionales de Control Externo Autonómicos». *Auditoría Pública*. Núm. 61, pp. 9-24.
- LOZANO MIRALLES, JORGE. 1995. «Control, auditoría y fiscalización». *Auditoría Pública*, núm. 3, pp. 80-85.
- LOZANO MIRALLES, JORGE. 1996. *Configuración e independencia de los órganos de control externo: un análisis comparado*. Madrid: Civitas.
- LOZANO MIRALLES, JORGE. 2006. «La administración parlamentaria: una visión comparada a nivel autonómico», en Pablo Oñate Rubalcaba. *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*. Valencia: Tirat lo Blanch, pp. 341-370.
- LOZANO MIRALLES, JORGE. 2008. «Las relaciones del Tribunal de Cuentas y los Organismos de control externo autonómicos», en Paloma Biglino (coord.). *Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas*. Valladolid: Editorial Lex Nova.
- LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO. 2004. «Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones». *Revista de Administración Pública*, núm. 165, pp. 29-52.
- LYNN, NAOMI B. Y AARON WILDAVSKY (COMP.). 1999. *Administración Pública. El estado actual de la Disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MAHONEY, JAMES. 2000. «Path Dependence in Historical Sociology». *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4, Agosto, pp. 507-548.

- MAIR, PETER. 2001. «Política comparada: una visión general» en Robert Goodin & Hans-Dieter Klingemann (eds.). *Nuevo manual de Ciencia Política*. Tomo I. Madrid: Istmo, pp. 447-484.
- MAIR, PETER. 2015. *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza.
- MANTECA VALDELANDE V. 2003. «La organización internacional de entidades fiscalizadoras superiores INTOSAI», *Auditoría Pública*, núm. 30.
- Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. 2006. OCDE y Eurostat.
- MARCH, JAMES G. & H.A. SIMON. 1958. *Organizations*. Ny: Wiley.
- MARCH, JAMES Y JOHAN P. OLSEN. 1984. «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», *American Political Science Review*, núm. 78, pp. 738-749.
- MARCH JAMES G. Y JOHAN P. OLSEN. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARCH, JAMES G. & JOHAN P. OLSEN. 1997. «El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional». *Gestión y Política Pública*. Vol. VI, núm. 1, pp. 41-73.
- MARTÍN MATEO, RAMÓN. 1986. *Manual de derecho autonómico*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.
- MARTÍN MATEO, RAMÓN Y JUAN JOSÉ DÍEZ SÁNCHEZ. 2012. *Manual de Derecho Administrativo*. Navarra: Aranzadi.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO. 2012. «Crisis económica y transformaciones administrativas». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 153, pp. 89-110.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIAN. 2000. «Sentido y formas de la privatización de la Administración Pública». *Administración de Andalucía*, núm. 39, pp. 13-24.
- MARTÍNEZ CUADRADO, MIGUEL. 1996. *La democracia en la España de los años noventa*. Barcelona: Ariel.
- MARTÍNEZ-PINA GARCÍA, ANA MARÍA. 2016. «El nuevo régimen jurídico de las auditorías de cuentas de entidades de interés público: Transparencia y Comisión de Auditoría». *Revista Española de Control Externo*. Vol. 18, núm. 52, pp. 151-173.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL Y FRANCISCO VISIEDO MAZÓN. 2009. «La Autonomía Valenciana», en Francisco Visiedo Mazón, (coord.) *Instituciones Políticas de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- MAYNTZ, RENATA. 1985. *Sociología de la administración pública*. Madrid: Alianza.

- MEDINA GUIJARRO J. 2005. «La legitimidad de las instituciones superiores de control» *Revista Española de Control Externo*, Vol VII, enero, núm. 19, pp. 13-42.
- MEMBRADO TENA, JOAN CARLES. 2013. «La división territorial valenciana: antecedentes, problemas y política de la Generalitat». *Investigaciones Geográficas*, núm. 59, enero-junio. Universidad de Alicante.
- MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL. 1982. «La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas». *El Tribunal de Cuentas en España*. Vol.1, pág. 67-111.
- MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL. 2001. «Función y esencia del Tribunal de Cuentas». *Revista española de control externo*. Vol. 3, núm. 8, pág. 163-217.
- MENDOZA MAYORDOMO, XAVIER. 1990. «Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España» en *Documentación Administrativa*, núm. 223, INAP, pp. 261-290.
- MINGUILLÓN ROY, ANTONIO. 2004. «Un sistema de papeles de trabajo electrónicos para la Sindicatura de Cuentas». *Auditoría Pública*, núm. 34, pp. 95-102.
- MINGUILLÓN ROY, ANTONIO. 2010. *La auditoría de sistemas de información integrada en la auditoría financiera. La perspectiva del Sector Público*. Valencia: Sindicatura de Comptes. VIII Premi d'Investigació Mestre Racional.
- MINTZBERG, HENRY. 1988. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- MINTZBERG, HENRY. 1991. *Mintzberg y la dirección*. Madrid: Díaz de Santos.
- MIRA I CASTERÀ, JOAN FRANCESC. 1997. *Sobre la nació dels valencians*. València: Tres i quatre.
- MIRA-PERCEVAL PASTOR, ANTONIO Y ROBERT P. CORTELL GINER. 2006. «La rendición de las cuentas de las entidades locales y sus entes dependientes». *Auditoría Pública*, núm. 40, pp. 87-92.
- MIRA-PERCEVAL PASTOR, ANTONIO, JOSÉ ÁNGEL PÉREZ ÁLVAREZ Y JOAN ROMERO. 2013. «Deslegitimación política y descrédito fiscal de las Comunidades Autónomas». *Pasajes*, núm. 41, pp. 96-113.
- MIRA-PERCEVAL PASTOR, ANTONIO. 2013. «Retos actuales en la auditoría de la actuación económica de las entidades regionales y locales». Ponencia EURORAI. Halle, 17 de octubre.
- MONASTERIO ESCUDERO CARLOS. 2002 «El laberinto de la financiación autonómica», *Hacienda Pública Española*, núm. 163.
- MONTERO GIBERT, JOSÉ RAMÓN Y JOAQUÍN GARCÍA MORILLO. 1984. *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos.

- MONTESINOS JULVE, VICENTE. (Ed.). 1992. *La Auditoría en España. Homenaje a D. Manuel Vela Pastor*. Universitat de València.
- MONTESINOS JULVE, VICENTE. 1993. «Análisis de la Información Contable Pública». *Revista Española de Financiación y Contabilidad*. Vol. XXIII, núm. 76, pp. 683-722.
- MONTESINOS JULVE, VICENTE. 1994. «La normalización en la auditoría del sector público». *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, núm. 79, pp. 433-462.
- MONTESINOS JULVE, VICENTE. 1999. «Nuevos retos para la fiscalización de las entidades públicas». *Auditoría Pública*, núm. 18, pp. 16-23.
- MONTESINOS JULVE VICENTE. 2000. «Nuevos ámbitos de la fiscalización de las entidades públicas», *Revista Española de Auditoría Externa*, Vol. II, núm. 4, pp. 39-78.
- MONTESINOS JULVE, VICENTE. 2002. «Situación y Reforma de la Contabilidad Pública en España: Análisis desde una perspectiva Autonómica», en *La Contabilidad y el Control de la Gestión Pública*. Monografías. Cámara de Cuentas de Andalucía. Madrid: Civitas Ediciones, S.L.
- MONTESINOS JULVE, VICENTE. 2003. «Panorama actual de la contabilidad pública: Análisis de la situación española dentro de su entorno internacional». *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 45, pp. 159-185.
- MONTESINOS JULVE, VICENTE. 2010. «Sector Público e Innovación: el nuevo Plan General de Contabilidad Pública». XIV Encuentro AECA. Portugal, pp. 89-91.
- MONTESINOS JULVE, VICENTE. 2012. «Información contable y crisis del sector público». XV Encuentro AECA. Portugal, pp. 57-58.
- MONTOYA MARTÍN, ENCARNACIÓN. 2014. «Reestructuración de la Administración Instrumental y de estructuras asociativas: lecciones aprendidas y estrategias», en Federico A. Castillo Blanco. *La reforma del sector público*. Sevilla: Instituto García Oviedo.
- MOORE, MARK H. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- MORÁN MÉNDEZ E. 2010. «Retos del control externo autonómico después de la crisis» *Auditoría Pública*, núm. 52, pp. 45-56.
- MORATA, FRANCESC. 1992. «Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico. Un estudio comparado: Andalucía, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana». *Revista de Estudios Políticos*, vol. 76, pp. 255-297.
- MORATA, FRANCESC. 2001. «El Estado de las Autonomías: veinte años de rodaje» en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (Eds.) *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanc.

- MOUZELIS, NICO P. 1991. *Organización y burocracia*. Barcelona: Península.
- MULGAN, R. 2011 «Accountability», en Badie Berg-Schlosser B.D. & Morlino L. (Eds.). *International Encyclopedia of Political Science 1*. Thousand Oaks, California, EE.UU: Sage, pp. 1-13.
- MULGAN R. 2014. *Making open Government Work*. NY: Palgrave Mcmillan.
- MUÑOZ ÁLVAREZ, RAMÓN. 2003. «Fiscalización, control, auditoría. Reflexiones», *Revista Española de Control Externo*, núm.14, pp. 13-62.
- MURILLO BERNÁLDEZ, F. 1983. *Las cuentas del Gran Capitán*. Tribunal de Cuentas.
- MUSGRAVE, RICHARD Y PEGGY MUSGRAVE. 1991. *Hacienda Pública, Teórica y aplicada*. Madrid: McGrawHill.
- NIETO GARCÍA, ALEJANDRO. 1984. «Los estudios sobre la Administración Pública: La necesidad de construir una disciplina que sea la base de una clase directiva profesionalizada», *Documentación Administrativa*, núm. 200.
- NIETO GARCÍA, ALEJANDRO. 2007. *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Ariel.
- NORTH, DOUGLASS C. 1990. «A Transaction Cost Theory of Politics». *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, núm. 6, pp. 355-367.
- NORTH, DOUGLASS C. 1995. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- NÚÑEZ BARRIOS, ELVIZ DANIEL. 2013. *Análisis dinámico de la rendición de cuentas de las comunidades autónomas y los organismos de control externo*. Tesis doctoral. UCM.
- OCDE. 1999. *Auditoría de gestión y modernización de la Administración*. Madrid: MAP. Traducción de José Manuel Rodríguez Álvarez y José Manuel Canales Aliende.
- OCDE. 2003. *L'administration électronique: un impératif*. Rapport 2003.
- OCDE. 2014. «Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. España: de la reforma administrativa a la mejora continua».
- OKE, ADEGOKE, NATASHA MUNSHI & FRED O. WALUMBWA. 2009. «The Influence of Leadership on Innovation Processes and Activities. *Organizational Dynamics*, 38-1, pp. 64-72.
- OLÍAS DE LIMA, BLANCA. (COORD.). 2001. *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Pearson Educación, Prentice Hall.
- OLIVAS ARROYO, MIGUEL. 2004. «Revisión por el control externo de la calidad en la gestión de los servicios públicos. Una aproximación práctica». *Auditoría Pública*, núm. 34, pp. 17-23.
- OLIVAS ARROYO, MIGUEL. 2009. «Experiencia práctica de los órganos de control externo en la colaboración de firmas privadas en la auditoría del sector público: actividades contratadas y resultados de las mismas». *Auditoría Pública*, núm. 49, pp. 43-50.

- OLIVAS ARROYO, MIGUEL. 2014. «Resonancias magnéticas. Una oportunidad de ahorro. Auditoría operativa de la gestión del concierto de resonancias magnéticas en la Comunitat Valenciana». *Auditoría Pública*, núm. 63, pp. 11-20.
- OLMEDA, JOSÉ ANTONIO, SALVADOR PARRADO Y CÉSAR COLINO. 2012. *Las Administraciones Públicas en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- OLSEN, JOHAN P. 2003. «Redescubriendo la burocracia». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 31. Caracas.
- OÑATE RUBALCABA, PABLO. 2016. «La representación política en España. Las perspectivas de los ciudadanos y los diputados», en Francisco José Llera Ramo, *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*, Madrid: CEPC.
- ORDOKI URDAZI, LUIS MARÍA. 2013. «El control de calidad de los trabajos e informes de los órganos de Control Externo (OCEX)». *Auditoría Pública*, núm. 59, pp. 29-37.
- ORDOKI URDAZI, LUIS MARÍA. 2014. «Requiem por la Sindicatura de Castilla La Mancha». *Auditoría Pública*, núm. 64, pp. 35-40.
- ORTÍ, ALFONSO. 1990. «La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta y la discusión de grupo», en Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira (comps.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.
- ORTEGA GUTIÉRREZ, FELIX. 2011. *La política mediatizada*. Madrid: Alianza.
- ORTIGUEIRA BOUZADA, MANUEL. 1987. «Administraciones Públicas: el control de la eficiencia y de la eficacia mediante indicadores» en *Seminarios 1986*. Asociación de Censores Letrados y Contables y Servicio de Estudios del Tribunal de Cuentas. Madrid, pp. 81-190.
- ORTIZ GARCÍA, MERCEDES. 2002. «Gobernanza y sostenibilidad». *Revista de Estudios de Administración Local*, núm. 289, pp. 91-140.
- OSTROM, E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions of collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PANEbianco, ANGELO. 1992. «Las burocracias públicas» en Gianfranco Pasquino (comp.) *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- PABLOS ESCOBAR DE, LAURA Y AURELIA VALIÑO CASTRO. 2000. *Economía del Gasto Público: control y evaluación*. Madrid: Civitas.
- PASCUAL GARCIA, JOSÉ. 2003. *Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado. 3ª edición.
- PASQUINO, GIANFRANCO (COMP.). 1992. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.

- PASTOR BONO, FRANCISCO. 2015. *El control externo de la actividad económica-financiera del Sector Público por el Tribunal de Cuentas. Especial referencia a la responsabilidad contable*. Universidad de Valencia. Tesis Doctoral.
- PAUNER CHULVI, CRISTINA. 2003. *La designación parlamentaria de cargos públicos*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- PAUNER CHULVI, CRISTINA. 2010. «El Estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos». *Revista de Derecho Político*, núm 78, mayo-diciembre, pp. 217-256.
- PHARR S. Y ROBERT PUTNAM. 2000. *Dissaffected Democracies. What's troubling the tri-lateral countries?* Princeton: University Press.
- PÉREZ DE LEMA, JOSÉ. 2015. «La espada de Damocles: Responsabilidades Públicas. El papel de los OCEX, ¿y si empujamos un poco más?» III Jornadas de Fiscalización y control de las Universidades Públicas. UMH, Elche 4, 5 y 6 de noviembre.
- PÉREZ-DÍAZ VÍCTOR, JOSU MEZO Y JUAN CARLOS RODRÍGUEZ. 2012. *La crisis y las autonomías. La sociedad española ante la crisis económica y el sistema de autonomías*. Madrid: FUNCAS.
- PÉREZ, JOSÉ ALBERTO. 2010. «La consolidación de cuentas en el sector público». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 58, pp. 133-146.
- PÉREZ SERRANO-JAÚREGUI, NICOLÁS. 1981. «Hacia una teoría de los actos parlamentarios». *Revista de Derecho Político*, núm. 9, pp. 67-85.
- PERROW, CHARLES. 1998. *Sociología de las organizaciones*. Madrid: McGraw-Hill.
- PERUZZOTTI, ENRIQUE. 2007. «Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina,» ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria de OLACEFS, 1-5 de octubre de 2007, Santo Domingo, República Dominicana.
- PESET REIG, MARIANO. 1972. «Notas sobre la abolición de los Fueros de Valencia». *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 42, pp. 657-716.
- PETERS, GUY. 2003. *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- PETERS, GUY. 1999. *La Política de la Burocracia*. México: FCE.
- PHARR SUSAN J. & ROBERT PUTNAM. 2000. *Dissaffected Democracies. What's the tri-lateral countries?* Princeton: University Press.
- PIERSON, PAUL. 2000. «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», *American Political Science Review*, Vol. 94, núm. 2, pp. 251-267.

- PIERSON, PAUL. 2004. *Politics in time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- PIKETTY, THOMAS. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- POLLITT, CHRISTOPHER. 1986. «Beyond the Managerial Model: The case for Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services», *Financial Accountability and Management*, vol. 2, núm. 3, pp. 155-170.
- POLLITT, CHRISTOPHER Y GEERT BOUCKAERT. 2004. *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- POLLITT, CHRISTOPHER, SANDRA VAN THIEL Y VINCENT HOMBURG. 2007. *New Public Management in Europe: adaptation and alternatives*. London: Macmillan Palgrave.
- POLLITT, CHRISTOPHER. 2007. «Convergence or Divergence: What has been Happening in Europe?» en Christopher Pollitt, Sandra van Thiel y Vincent Homburg, *New Public Management in Europe: adaptation and alternatives*. London: Macmillan Palgrave.
- PORRAS GÓMEZ, ANTONIO-MARTÍN. 2013. *La Gobernanza multinivel del gasto público europeo*. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla.
- PORRAS GÓMEZ, ANTONIO-MARTÍN. 2014. «El control externo del gasto público en entes políticos descentralizados. El caso de España». *Auditoría Pública*, núm. 64, pp. 97-104.
- PORTAL J.M. 2013. «Las Entidades Fiscalizadoras Superiores como Generadoras de Información para la Sociedad» en *Deutsche Gesellschaft für International Zusammenarbeit (GIZ)*. Bonn: Nomos.
- POWELL WALTERS & PAUL DiMAGGIO. 1991. *The New Institutionalism in organization*. University Chicago Press.
- POWER, MICHAEL. 1996. *The Audit Explosion*. London: Demos.
- PRATS, JOAN. 2004. «Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo» en F. Sáinz Moreno (Dtor.) *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Madrid: INAP, pp. 27-102.
- PRATS, JOAN. 2010. «Políticas de Buena Administración para la Administración General del Estado en España. Un enfoque de Gobernanza democrática» en Ruiz-Huertas J. y Manuel Villoria. *Gobernanza democrática y fiscalidad*. Tecnos: Madrid.
- RABOTNIKOF, NORA. 1993. «Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración». *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 2, pp. 75-98.
- RAMÍO, CARLES Y XAVIER BALLART. 1993. *Lecturas de Teoría de la Organización. Vol II. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*. Madrid: MAP.

- RAMIÓ, CARLES. 1999. *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- RAMIÓ, CARLES Y JOAN SUBIRATS. 1996. «Los aparatos administrativos de las comunidades autónomas 1980-1995: entre el mimetismo y la diferenciación». *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 45.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, FRANCISCA. 2011. *Prospectiva del Derecho Civil Foral Valenciano*. Valencia: Universitat Politècnica de València.
- RIBÓ, RAFAEL Y JAIME PASTOR. 1999. «La estructura territorial del Estado» en Miquel Caminal Badia (editor). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- RIDAURA MARTÍNEZ M^a JOSEFA. 2013. «Las relaciones horizontales de colaboración entre comunidades autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento». *Revista de Derecho Político*, núm. 88, pp. 215-244. UNED.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M^a JOSEFA (ED.). 2014. *Representación Política y Parlamentarismo Multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- RODHES R. 1997. «El institucionalismo» en David Marsh & Gerry Stoker: *Teorías y métodos de la ciencia política*. Madrid, Alianza, pp. 53-67.
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ J. 1996. «Reforma administrativa y Estado Autonómico», *Actualidad Administrativa*, núm. 23, pp. 445-474.
- RODRIGUEZ BEJEIRO. 1993. Ponencia sobre «Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera», X Jornadas de control interno del sector público. IGAE.
- ROMERO GIL, BEGOÑA. 1999. «La homogeneización de las actuaciones fiscalizadoras en las empresas y otros entes públicos». *Auditoría Pública*, núm. 18, pp. 49-52.
- ROSANVALLON, PIERRE. 2007. *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- ROSANVALLON, PIERRE. 2010. *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Barcelona: Paidós.
- ROSANVALLON, PIERRE. 2015. *Le bon gouvernement*. Paris: Seuil.
- ROSE-ACKERMAN, S. 2001. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI.
- ROTHSTEIN, BO 1996. «Political Institutions: an Overview» en *New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, pp. 133-166. [Traducción castellana: «Las Instituciones políticas: una visión general» en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.). 2001. *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Tomo I. Madrid: Istmo.

- RUBIO LLORENTE, F., JAVIER JIMÉNEZ CAMPO, JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, PALOMA BIGLINO CAMPOS Y ÁNGEL GÓMEZ MONTORO. 2016. *La Constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*. Madrid: CEPC.
- RUIZ DEL MOLINO. 2008. «Una visión crítica de la regulación de la cuenta general de las entidades locales y de otras cuestiones». *Auditoría Pública*, núm. 45, pp. 29-40.
- RUIZ-HUERTAS J. Y MANUEL VILLORIA. 2010. *Gobernanza democrática y fiscalidad*. Madrid: Tecnos.
- SÁINZ MORENO F. (DTOR.). 2004. *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. INAP: Madrid.
- SÁNCHEZ GALIANA, JOSÉ ANTONIO (DIR.), FRANCISCO GARCÍA-FRESNEDA Gea y Daniel Casas Agudo (coords.). 2016. *Estudios sobre el control del gasto público en España*. Granada: Comares.
- SÁNCHEZ GARCÍA, NICOLÁS. 2007. «Las instituciones de participación y control de la sociedad en la economía valenciana». *Estudios dedicados a Mariano Peset*. Vol. 2, pp. 633-642.
- SÁNCHEZ GÓNZALEZ, JOSÉ JUAN. 2009. «Cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana». *Gestión y políticas públicas*, XVIII, núm. 1, pp. 67-105.
- SÁNCHEZ MORÓN M. 1998, «Marco jurídico y competencial del personal al servicio de las Administraciones Públicas», en *Situación actual y tendencias de la función Pública española*. Granada: Ed. Comares.
- SÁNCHEZ-ROCA RUIZ, MARÍA. 2003. «El Parlamento» en Andrés de Blas Guerrero, M^a Josefa Rubio Lara y Jesús de Andrés Sanz (Direct.) *Teoría del Estado*. Madrid: UNED, pp. 531-562.
- SANCHO ROYO, D. 1999. *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*. Tecnos, Madrid.
- SANDOMENICO, ALFONSO. 1997. «Gli apparati degli organi costituzionali in Spagna», en D'Orta y Garella. *Le amministrazioni degli organi costituzionali*. Roma: Laterza.
- SANMARTÍN PARDO, JOSÉ J. 2014. «La Ciencia Política y la Ciencia de la Administración», en José Manuel Canales Aliende y José J. Sanmartín Pardo (eds.), *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: Universitas.
- SANTOLAYA MACHETTI, PABLO. 1984. *Descentralización y cooperación*. Instituto de la Administración Local. Madrid.
- SANZ, ANA. 1999. «La Administración pública» en Miquel Caminal Badía (Editor) *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.

- SANZ DÍAZ, BENITO Y JOSEP MARIA FELIP I SARDÀ. 2006. *La construcción política de la Comunitat Valenciana, 1962-1982*. Valencia: Alfons El Magnànim.
- SANZ DÍEZ, JESÚS. 1982. *La cara secreta de la política valenciana. De la predemocracia al Estatuto de Benicassim*. Valencia: F. Torres.
- SANZ MULAS, ANDRÉS. 2001. «Gestión y Presupuesto» en Blanca Olías de Lima (Coord.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Pearson Educación, Prentice Hall.
- SARTORI, GIOVANNI. 2001. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE.
- SARTORI, GIOVANNI. 2007. *Teoría de la democracia. Vol. I. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- SAWARD, MICHAEL. 2003. «Representative and Direct Democracy» in Rolan Axtmann (ed.) *Understanding Democratic Politics. An Introduction*. London: Sage Publications.
- SCARTASCINI, CARLOS Y MARIANO TOMMASI. 2012. *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- SCHEDLER A. 1999. «Conceptualizing Accountability» en A. Schedler, L. Diamond & M.F. Plattner. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers.
- SCOTT, W. RICHARD. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- SELNICK, PHILLIP. 1957. *Leadership in Administration*. New York: Harper&Row.
- SESMA SÁNCHEZ, BEGOÑA. 1998. *Las Subvenciones Públicas*. Valladolid: Lex Nova.
- SINGLETON, TOMMIE W. 2010. «Data Extraction. A Hindrance to Using CAATs». *ISACA Journal*, vol. 6.
- SINGLETON, TOMMIE W. 2011. «Cómo el auditor de TI puede hacer contribuciones
- SOLER PASCUAL, EMILIO. 1994. *El País Valenciano a fines del siglo XVIII*. Alicante: IAC Juan Gil-Albert.
- SOLER ROCH, TERESA. 1999. «La concepción tradicional del presupuesto». *Auditoría Pública*, núm. 18, pp. 53-63.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ. 2004. «Las reformas estatutarias y sus límites». *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21, pp. 107-125.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ. 2016. «La reforma territorial del Estado». *Temas para el debate*, núm. 258, pp. 30-32.
- STIGLITZ, JOSEPH. 1988, 2003. *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch, Editor.

- STIGLITZ, JOSEPH & BRUCE GREENWALD. 2014. *Creating a Learning Society*. Nueva York: Columbia University Press.
- SUBIRATS, JOAN Y QUIM BRUGUÉ. (COORD.). 1996. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: INAP.
- TOMÁS MALLÉN B. 2004. *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: INAP.
- TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO. 1996. *A orillas del Estado*. Barcelona: Círculo de Lectores.
- TORRES DEL MORAL, ANTONIO. 1991. *Constitucionalismo histórico español*. Madrid: Atomo.
- TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA. 2014. Informe Institucional.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. 2014. Informe de actividades.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. 2014. «Gaps, overlaps and challenges. A landscape review of EU accountability and public audit arrangements».
- TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ CONDE, FEDERICO. 1982. «La Función consultiva del Tribunal de Cuentas ante la crisis de la institución parlamentaria», en *El Tribunal de Cuentas en España*. Madrid: TCU.
- TUDELA ARANDA, JOSÉ. 2008. *El Parlamento necesario. Parlamento y Democracia en el siglo XXI*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- TUDELA ARANDA, JOSÉ. 2010. «La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación». *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 23, pp. 157-191.
- TUR AUSINA, ROSARIO. 2001. «La configuración del control externo de la actividad económica y financiera en el marco estatutario valenciano. La Sindicatura de Cuentas». *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 34-35, pp. 175-196.
- TUR AUSINA, ROSARIO. 2009. «La Sindicatura de Comptes», en Francisco J. Visiedo Mazón. (coord.). *Instituciones Políticas de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- TUR AUSINA, ROSARIO. 2013. «Participación institucional en un contexto multinivel. Un enfoque desde el Estado autonómico» en Enrique Álvarez Conde y Clara Souto (dir.). *El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*. Madrid: Universidad Juan Carlos I.
- URBINATI, NADIA. 2006. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.
- URBINATI, NADIA & MARK WARREN. 2008. «The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory». *Annual Review of Political Science*. Vol. 11, pp. 387-412.

- UVALLE, RICARDO. 1998. *Las transformaciones del Estado y de la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México: IAPEM y UAEM.
- VACAS GARCÍA-ALÓS, LUIS. 1998. *El Tribunal de Cuentas. Enjuiciamiento contable y jurisprudencia constitucional*. Madrid: Ley Actualidad.
- VACAS GARCÍA-ALÓS, LUIS. 2000. «La responsabilidad contable de los gestores públicos y de los receptores de subvenciones en la jurisprudencia». Madrid: Reus.
- VALENCIA SÁIZ, ANGEL. 2015. «Política e imagen en una democracia de audiencia». *Paradigma: revista universitaria de cultura*, núm. 18, pp. 27-29.
- VALLÈS, JOSEP M. 1992. «La política autonómica como política de reforma institucional», en Ramón Cotarelo (comp.). *Transición política y consolidación democrática*. España (1975-1986). Madrid: CIS.
- VALLÈS VIVES, FRANCESC. 2003. *El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional*. Madrid: CEPC.
- VALLES MARTÍNEZ, MIGUEL S. 1997. *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- VALLES MARTÍNEZ, MIGUEL S. 2002. *Entrevistas cualitativas*. Madrid: CIS.
- VALLESPÍN, FERNANDO. 2001. *El futuro de la Política*. Madrid: Taurus.
- VEIRA, JOSÉ LUIS. 1997. «Cambio cultural y formación en las organizaciones públicas» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 77-78. CIS.
- VERA SANTOS, JOSÉ MANUEL. 2001. *El Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas*. Madrid: CEPC.
- VICENTE QUERALT, RAFAEL. 2005. «La programación plurianual de la actividad fiscalizadora». *Auditoría Pública*, núm. 37, pp. 9-17.
- VICENTE QUERALT, RAFAEL. 2015. «Reflexiones sobre la función de control externo de la administración pública y la actividad judicial penal». *Auditoría Pública*, núm. 66, pp. 13-18.
- VILLORIA MENDIETA, MANUEL Y ELOÍSA DEL PINO MATUTE. 1997. *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- VILLORIA MENDIETA MANUEL. 1996. *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: INAP.
- VISIEDO MAZÓN, FRANCISCO J. (COORD.). 2009. *Instituciones Políticas de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- WALDO, DWIGHT. 1999. «Una teoría de la Administración Pública significa en nuestra época también una teoría de la política», en Lynn Naomi B. & Aaron Wildavsky (comp.). *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México: FCE.

- WEBER, MAX. 1993. *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología comprensiva*. México: FCE. Edición de Johannes Winckelmann. Nota preliminar de José Medina Echavarría.
- WEBER, MAX. 2011. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México: FCE. Introducción y edición crítica de Francisco Gil Villegas.
- YUKL, G. 2009. «Leading organizational learning: Reflections on theory and research». *Leadership Quarterly*, 20, 1, pp. 49-53.
- ZAN, STEFANO. 1993. «Teoría de la organización y de la Administración Pública» en Carles Ramíó y Xavier Ballart. *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: MAP.
- ZAPICO GOÑI, EDUARDO. 1989. *La modernización simbólica del presupuesto público*. Bilbao: IVAP.
- ZAPICO GOÑI, EDUARDO Y J. MAYNE. 2000. «El seguimiento de los resultados de la gestión en el sector público». Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- ZAPATA-BARRERO, RICARD Y ELENA SÁNCHEZ-MONTIJANO. 2011. *Manual de investigación cualitativa en la ciencia política*. Madrid: Tecnos.
- ZUCKER, L. 1999. «El rol de la institucionalización en la persistencia cultural» en Powell y Di Maggio (comp.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.



ABREVIATURAS UTILIZADAS



AAPP	Administraciones Públicas
ABAR	Auditoría Basada en el Análisis de los Riesgos
ADGV	Agenda Digital de la Generalitat Valenciana
AECA	Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas
AESA	Asociación Española de Auditores de Cuentas y Economistas
AF	Auditoría Fiscal
AGE	Administración General del Estado
AP	Alianza Popular
ASI	Auditoría de Sistemas Informáticos
ASOCEX	Asociación de órganos de Control Externo
AVL	Acadèmia Valenciana de la Llengua
BADESPAV	Base de Datos Económicos del Sector Público Autonómico Valenciano
BCE	Banco Central Europeo
BOCV	Boletín Oficial de las Cortes Valencianas
BOE	Boletín Oficial del Estado
CAATs	Computer Assisted Audit Techniques
CC.TT.	Corporaciones Territoriales
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CES	Comité Econòmic i Social
CGE	Cuenta General del Estado
CIC	Candidatura Independiente por Castellón
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas

CTA	Comisión Técnica de Auditoría
CV	Comunidad Valenciana
CVC	Consell Valencià de Cultura
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana
DPE	Director de Planificación Estratégica
DTH-1	Demarcaciones Territoriales Homologadas
EACV	Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público
ED	Evaluación del Desempeño
EE.LL.	Entes Locales
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
EGP	Equipo de Gestión de Proyectos
EURORAI	European Organisation of Regional External Public Finance Audit Institutions
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions
FAC	Comisión Financiera y Administrativa
FIASEP	Fundación para la Formación e Investigación en Auditoría del Sector Público
FMI	Fondo Monetario Internacional
GCP	Grado de Desarrollo Profesional
GPF-OCEX	Guías Prácticas de Fiscalización de los OCEX
GT	Grupo de Trabajo
GTS	Gabinete Técnico de la Sindicatura
GV	Generalitat Valenciana
ICEX	Instituciones de Control Externo
IF	Informe de Fiscalización
IFAC	International Federation of Accountant
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado

IGGV	Intervención General de la Generalitat Valenciana
IIA	Institute of Internal Auditors
INCOSAI	International Congress of Supreme Audit Institutions
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
ISACA	Organización Internacional de Gobierno de Tecnologías de la Información
ISSAI	International Standard of Supreme Audit Institutions
IVAP	Instituto Valenciano de Administración Pública
IVE	Instituto Valenciano de Estadística
LC	Ley del Consell
LFTCU	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGP	Ley General Presupuestaria
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOFCA	Ley de Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LOGFPV	Ley de Organización y Gestión de la Función Pública Valenciana
LOIEMH	Ley Orgánica para la Igualdad efectiva entre Mujeres y Hombres
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOSFEP	Ley Orgánica de Sostenibilidad Financiera y Estabilidad Presupuestaria
LOTCU	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LSSICE	Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico
MHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
NGP	Nueva Gestión Pública
NIA-ES	Normas Internacionales de Auditoría (Adaptación española)
NSP	Nuevo Servicio Público

OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OCEX	Órganos de Control Externo
ORVE	Oficina de Registro Virtual
PAA	Programa de Actuación Anual
PAI	Plataforma Autonómica de Interoperabilidad
PCE	Partido Comunista de España
PEAE	Plan Estratégico de Administración Electrónica
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PEC	Parlamento Europeo
PEMAV	Plan Estratégico de Modernización de la Administración Valenciana
PGCP	Plan General de Contabilidad Pública
PGCPGV	Plan General de Contabilidad Pública de la Generalidad Valenciana
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PNASP	Principios y normas de auditoría del Sector Público
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partido Popular
PSASB	Public sector Accounting Standards Board
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSP-US	Partido Socialista Popular-Unidad Socialista
PSPV	Partido Socialista del País Valencià
RAE	Real Academia Española
RPT	Relaciones de Puestos de Trabajo
RRI	Reglamento de Régimen Interior de la SCCV
SAFE	Servicio de Autenticación y Firma Electrónica
SC	Sindicatura de Comptes
SCCV	Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana
SIR	Sistema de Interconexión de Registros
SIRCA	Plan de Simplificación y Reducción de Cargas Administrativas

SPV	Sector Público Valenciano
STC	Sentencia Tribunal Constitucional
TCU	Tribunal de Cuentas de España
TCUE	Tribuna de Cuentas de la Unión Europea
TICS	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TRLEBEP	Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
TRLHPGV	Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana
UASI	Unidad de Auditoría de Sistemas de Información
UCD	Unión de Centro Democrático



RELACIÓN DE TABLAS Y FIGURAS



Capítulo 1

Tabla 1.1. Número de apuntes contables fiscalizados 1983-1986

Tabla 1.2. Evolución de la liquidación presupuestaria de la GV 1983-1987

Tabla 1.3. Número de informes de fiscalización 1985-1989

Tabla 1.4. Número de informes de fiscalización 1990-2003

Tabla 1.5. Número de informes de fiscalización totales 1985-2015

Figura 1.1. Logotipo de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana

Tabla 1.6. Resumen de las fases del ciclo vital con los principales actores políticos institucionales

Capítulo 2

Figura 2.1. Organigrama formal de la Sindicatura de Comptes

Figura 2.2. Las cinco partes básicas de la organización

Tabla 2.1. Consejos de la Sindicatura de Comptes 1985-2016

Capítulo 3

Tabla 3.1. Cuadro-resumen del Plan Estratégico de la Sindicatura de Comptes

Figura 3.1. La metodología de trabajo de las fiscalizaciones

Tabla 3.2. La concordancia entre objetivos de la fiscalización, los principios aplicables y los tipos de auditoría

Figura 3.2. Los tipos de auditoría en el sector público

Tabla 3.3. Las auditorías operativas elaboradas por la Sindicatura

Tabla 3.4. Las etapas comunes del proceso de las auditorías operativas

Tabla 3.5. Los principales tipos de auditorías operativas

Tabla 3.6. Delegaciones efectuadas por el TCU a la Sindicatura, 1985-2015

Capítulo 4

Tabla 4.1. Correspondencia entre los principios de actuación de TRLEBEP y LO-GFPV y las corrientes que los fundamentan

Tabla 4.2. La evolución de los gastos del personal de la GV 2001-2014

Tabla 4.3. La evolución del número de empleados públicos de la Generalitat Valenciana según su relación jurídica laboral 2000-2011

Tabla 4.4. Composición cuantitativa de la plantilla orgánica de la SC

Tabla 4.5. La plantilla orgánica de la Sindicatura de Comptes (2015)

Tabla 4.6. Media de horas de formación por funcionario en la Sindicatura de Comptes y presupuesto anual destinado a formación

Figura 4.1. Actividades formativas de la Sindicatura por áreas de conocimiento

Tabla 4.7. Resumen de las actividades formativas de la Sindicatura de Comptes entre 2006-2015

Capítulo 5

Figura 5.1. La relación de transferencia al archivo de la Sindicatura

Figura 5.2. La intranet de la Sindicatura de Comptes: acceso Secretaria General

Capítulo 6

Tabla 6.1. Cuadro resumen de las entrevistas a los síndics majors de Comptes de la Comunitat Valenciana 1985-2015



