



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

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)

María Ángeles Abellán López



Tesis **Doctorales**

[www.eltallerdigital.com](http://www.eltallerdigital.com)

UNIVERSIDAD de ALICANTE



Facultad de Derecho  
Departamento de Estudios Jurídicos del Estado  
Doctorado en Derecho

**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)**

María Ángeles Abellán López

Tesis presentada para aspirar al grado de  
DOCTORA POR LA UNIVERSIDAD DE ALICANTE

Línea de investigación: “Modernización y fortalecimiento del Estado, de las  
Administraciones Públicas y la gestión pública”

Dirigida por Dr. D. José Manuel Canales Aliende

Alicante, septiembre de 2016



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



*Rendición de cuentas ante el Mestre Racional 1337.  
(Bibliothèque Royal Albert, Bruselas. Leges Palatinae, códice 9169).  
Fotografía cedida por J. J. de Olañeta.  
(Imagen de la website de la Sindicatura de Comptes).*



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

*A la memoria de mi padre.  
Un gran padre, un buen hombre.*



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante





Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## AGRADECIMIENTOS

Esta investigación no hubiera sido posible sin el interés y la colaboración altruista de una serie de personas que me han transmitido su constante apoyo y, en los momentos más difíciles, han permanecido a mi lado, aunque no comprendieran mi motivación última por continuar, a pesar de todo.

Por esta razón, agradezco a mi madre, María Ángeles; a mis hijos, Álvaro y Ángela; a mis hermanos, Marisol, Pepi y Rafa, y a mis sobrinas, Irene y Elena, por compartir conmigo cuando mi tiempo sólo se destinaba a la culminación de esta tesis.

Siento la más alta estima y una profunda gratitud a mi tutor y director, D. José Manuel Canales Aliende, por brindarme la oportunidad de elaborar esta tesis doctoral; por la confianza depositada en mi persona y por sus sabios consejos, que han contribuido a mejorar el trabajo realizado y convencerme de que la paciencia es una gran virtud.

Una investigación de esta índole ha requerido la implicación del personal de la Sindicatura de Comptes, que me ha facilitado la necesaria información plasmada en este trabajo. Mi más sincero agradecimiento a los ex-Síndicos Mayores, D. Manuel Girona i Rubio, D. Vicente Montesinos Julve y D. Rafael Vicente Queralt, por su tiempo y disponibilidad para atender todas mis peticiones, en aras de enriquecer la investigación y por las que siempre les estaré agradecida. Asimismo, deseo hacer extensivo este agradecimiento a los actuales síndicos, D. Antonio Mira-Perceval y D<sup>a</sup>. Marcela Miró; al Secretario General, D. Robert Cortell; al auditor, D. Antonio Minguillón, a la Jefa de Gabinete, D<sup>a</sup> Carmen Segura y a todo el personal de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, verdaderos profesionales públicos. Mis mejores deseos en esta nueva etapa que comienza, liderada por el Síndic Major D. Vicent Cucarella Tormo.

De forma significativa, quiero mencionar a D<sup>a</sup>. Antonia Ribera Torrentí, bibliotecaria de la Sindicatura de Comptes, por su paciencia ante mis interminables preguntas, la dedicación de su tiempo para indagar sobre las numerosas solicitudes que le planteaba y su amabilidad para atender mis llamadas.

Una mención especial merece el *Molt Honorable* D. Enric Morera i Català, president de Les Corts, por su inmediata disponibilidad para atender la entrevista solicitada y el interés mostrado en la presente investigación; agradecimiento que hago llegar a Núria Sòria, del Gabinet de Presidència, por sus invisibles pero imprescindibles gestiones.

Un gran apoyo para mí ha sido contar con D. Gonzalo Pardo Beneyto, colega y sobre todo amigo, que me ha aportado valiosos comentarios y me ha motivado en los momentos de desánimo. Sin su colaboración, el resultado no hubiera sido el mismo.

A mi compañera del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Miguel Hernández, la profesora D<sup>a</sup>. Irene Belmonte Martín, subdirectora del Departamento de Ciencias Sociales y Humanas y Vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Orihuela, por ser un referente y un constante estímulo académico y humano para mí.

Para D. Bernabé Aldeguer Cerdà, solo tengo palabras de agradecimiento, por sus lúcidas orientaciones, cuando me constaba que interrumpía su trabajo de exigente concentración.

Además de mi gratitud, tienen un entrañable reconocimiento mis compañeros del Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert, por todos los ánimos compartidos. A su director, D. José Ferrándiz Lozano, por su predisposición constante al diálogo y su apoyo al desarrollo de iniciativas politológicas; al director del departamento de Publicaciones e Investigación, D. Joan Borja i Sanz, por sus sugerencias y comentarios para un interminable debate; a mis compañeras y compañeros, D<sup>a</sup>. Juana María Balsalobre, D. Ramón Sánchez, D<sup>a</sup>. Cristina Llorens, D. Jesús Fernández, D. Miquel Poveda, D. Juanjo Payá, D. José Miguel Payá, D<sup>a</sup>. Susana Guerrero, D<sup>a</sup>. Elvira Rodríguez y D<sup>a</sup>. Macarena Palma, por las palabras de ánimo. También agradezco el estímulo intelectual que ha supuesto compartir mis inquietudes con D. Emilio Soler, D. Rosana Gutiérrez, D. Ramón Baldaquí, con D<sup>a</sup>. Diana Jareño y con D. Antonio Díez Medievilla.

Mi gratitud también se dirige a los compañeros del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante. También le quedo profundamente agradecida a D<sup>a</sup>. Mayte Monllor Pastor, secretaria del departamento de Estudios Jurídicos del Estado, de la Universidad de Alicante, por toda la ayuda que me ha brindado, para facilitarme una ágil gestión en la recta final del todo el proceso.

Mi agradecimiento para el personal de la Universidad Miguel Hernández. A D<sup>a</sup>. María Jesús Jordán y D. Eduard Aguilar, bibliotecarios de la UMH, por permitirme los necesarios préstamos *sine die*. A D. Antonio Miguel Nogués, profesor de Antropología Social, por toda la ayuda que me brindó cuando la necesité. A D. José Alberto García Avilés y D. Emilio Roselló, director y secretario del Departamento de Ciencias Sociales y Humanas. A D<sup>a</sup> María del Mar Sánchez, secretaria del departamento de Ciencias Sociales y Humanas de la UMH, por sus eficientes gestiones. De igual forma, quiero expresar mi agradecimiento a mis compañeras y compañeros de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Orihuela, que hago extensivo al Departamento de Ciencias Sociales y Humanas.

De forma singular, agradezco a D. Antonio Arias, Síndico de la Sindicatura de Cuentas de Asturias, a D<sup>a</sup>. Marta Riera, técnica de auditoría de la Sindicatura de Cuentas de Asturias y a D. José Manuel Pérez de Lema, del Gabinete de Presidencia de la Audiencia de Cuentas de Canarias, la información suministrada para este trabajo.

Para finalizar, a mis queridas amigas, D<sup>a</sup> María Ángeles Ferrández y D<sup>a</sup> Mónica Maciá por comprender mis sentimientos y no permitir que el desánimo y la zozobra colonizasen mi causa.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## SUMARIO

### **PARTE I. LA CONTEXTUALIZACIÓN Y EL PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **CAPÍTULO I LA INTRODUCCIÓN Y EL PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

1. Introducción
2. El planteamiento y la estructura de la investigación
3. El objeto, los objetivos y las preguntas de la investigación
4. La definición de la hipótesis

#### **CAPÍTULO II EL MARCO TEÓRICO, LOS OBJETIVOS Y LA METODOLOGÍA**

1. El marco teórico de la investigación
2. La metodología utilizada
3. Las fuentes consultadas

#### **CAPÍTULO III LA DEMOCRACIA Y EL BUEN GOBIERNO COMO CONDICIONES DE POSIBILIDAD DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS**

1. La necesaria convergencia entre la teoría política y la gestión pública
2. La revisión inacabada de la idea democrática
  - 2.1. La legitimidad como dimensión central de la democracia
  - 2.2. El buen gobierno, la calidad democrática y el modelo representativo frente a la corrupción
3. El control y la rendición de cuentas públicas en las Administración Pública
  - 3.1. Algunas consideraciones generales
  - 3.2. La democracia y la rendición de cuentas
  - 3.3. Las principales tipologías dicotómicas de la *accountability*
    - 3.3.1. Las dicotomías prescriptivas
    - 3.3.2. Las dicotomías descriptivas
    - 3.3.3. Las dicotomías operativas
4. La aproximación a las instituciones de control técnico como garantes de la rendición de cuentas

### **PARTE II. LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO**

#### **CAPÍTULO IV EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO GLOBAL**

1. Las transformaciones del entorno y la gestión de la complejidad
  - 1.1. Las transformaciones sociales y tecnológicas
  - 1.2. Las transformaciones económicas
  - 1.3. Las transformaciones políticas
2. Las trayectorias modernizadoras y de reforma de las Administraciones Públicas como respuesta adaptativa
  - 2.1. La Nueva Gestión Pública
  - 2.2. El Nuevo Servicio Público
  - 2.3. La teoría de la Gobernanza
  - 2.4. El Neoweberianismo

---

## CAPÍTULO V LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA ESPAÑOLA

1. Consideraciones generales
2. La dinámica de la construcción del mapa autonómico
  - 2.1. Las tensiones intergubernamentales
  - 2.2. La financiación autonómica
3. La institucionalización autonómica
  - 3.1. El neoinstitucionalismo en la configuración autonómica
  - 3.2. El déficit de innovación administrativa en las Comunidades Autónomas
  - 3.3. La urgencia política del contexto
  - 3.4. Los traspasos de competencias
4. El balance de la modernización en las Administraciones Autonómicas
  - 4.1. Primer ciclo modernizador (1980-1986)
  - 4.2. Segundo ciclo modernizador (1987-1996)
  - 4.3. Tercer ciclo modernizador (1997-2004)
  - 4.4. Cuarto ciclo modernizador (2005-2014)
5. La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)

## CAPÍTULO VI LA COMUNITAT VALENCIANA Y SU SECTOR PÚBLICO

1. Unas notas introductorias
2. La Comunitat Autònoma Valenciana
  - 2.1. El acta de nacimiento
  - 2.2. El territorio
  - 2.3. La denominación
  - 2.4. Los símbolos
  - 2.5. La lengua y la cultura valencianas
  - 2.6. La sociedad y la economía valencianas
3. El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana
  - 3.1. Las competencias en el nuevo Estatuto de Autonomía
4. Las instituciones de autogobierno de la Comunitat Valenciana
  - 4.1. Les Corts
  - 4.2. El President y el Consell
  - 4.3. El Síndic de Greuges
  - 4.4. La Sindicatura de Comptes
  - 4.5. El Consell Valencià de Cultura
  - 4.6. L'Acadèmia Valenciana de la Llengua
  - 4.7. El Comité Econòmic i Social
  - 4.8. El Consell Jurídic Consultiu
5. El sector público valenciano

---

**PARTE III. EL CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

**CAPÍTULO VII EL CONTROL Y EL GASTO PÚBLICO EN EL ENTORNO DE LA MODERNIZACIÓN: EL PAPEL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS**

1. El contexto de la modernización del control de las Administraciones Públicas
  - 1.1. Los desafíos para la modernización de los sistemas de control público
2. La pertinencia del control y de la rendición de cuentas de los fondos públicos
3. Una aproximación al Presupuesto, a la Contabilidad y al Gasto Público en España
4. Una tipología de controles sobre el gasto público
5. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS): los objetivos y los propósitos de la fiscalización superior
6. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)
  - 6.1. La estructura de la INTOSAI
7. La Organización de Entidades Superiores de Europa (EUROSAI)
8. La Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI)

**CAPÍTULO VIII EL PARLAMENTO Y LOS FUNDAMENTOS DE CONTROL EXTERNO. EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO**

1. El Parlamento y el control externo
2. El Tribunal de Cuentas de España
  - 2.1. El régimen jurídico y la organización
  - 2.2. Las funciones del Tribunal de Cuentas
    - 2.2.1. La función fiscalizadora
    - 2.2.2. La función de enjuiciamiento
    - 2.2.3. La función consultiva
3. Los Órganos de Control Externo Autonómicos (OCEX)
4. El Tribunal de Cuentas de la Unión Europea
  - 4.1. La Gobernanza en el Tribunal de Cuentas Europeo
  - 4.2. Las funciones del Tribunal de Cuentas Europeo
  - 4.3. Los grandes retos pendientes

**PARTE IV. EL ESTUDIO DE LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA (1985-2015)**



---

## CAPÍTULO IX EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DE LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

1. Breve referencia histórica
2. La configuración jurídico institucional de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana
3. El modelo de la Sindicatura de Comptes como organización
  - 3.1. El enfoque teórico de las etapas del desarrollo estructural de las organizaciones
  - 3.2. La singularidad de las organizaciones públicas desde un enfoque organizacional-institucionalista.
4. El ciclo de vida en las organizaciones
  - 4.1. La primera etapa: el nacimiento de la Sindicatura (1985-1989)
  - 4.2. La segunda etapa: el crecimiento (1990-2003)
    - 4.2.1. El contexto político institucional
    - 4.2.2. La modernización de la Contabilidad Pública
    - 4.2.3. Las aportaciones de la Sindicatura a la modernización y al fortalecimiento del sector público valenciano
  - 4.3. La tercera etapa: la madurez (2004-2015)
  - 4.4. Cómo evitar el declive de la organización
5. El liderazgo del directivo público de la Sindicatura de Comptes
6. La imagen corporativa y los aspectos institucionales
  - 6.1. La comunicación y las relaciones externas
  - 6.2. El fomento de las buenas prácticas de gestión

## CAPÍTULO X LA ESTRUCTURA DE LA SINDICATURA DE COMPTES

1. Acerca de la estructura de la organización
2. La configuración estructural de la Sindicatura de Comptes
3. Los órganos de Gobierno
  - 3.1. El Consell de la Sindicatura
  - 3.2. El Síndico Mayor y los Síndicos
  - 3.3. La Secretaría General
4. La estructura orgánica-funcional de la Sindicatura
  - 4.1. La Gerencia
  - 4.2. El Gabinete del Síndico Mayor
  - 4.3. Los Servicios Jurídicos y Generales
    - 4.3.1. La unidad de Personal y de los Servicios Generales
    - 4.3.2. El servicio de Traducción y Corrección
    - 4.3.3. La Biblioteca, el Archivo y el Servicio de Documentación
  - 4.4. Los servicios de Fiscalización
    - 4.4.1. El Gabinete Técnico
    - 4.4.2. La Unidad de Auditoría de Sistemas de Información
    - 4.4.3. La Comisión Técnica de Auditoría
5. La Secretaría de EURORAI
6. Una burocracia profesionalizada con apertura al contexto

---

## **CAPÍTULO XI LAS COMPETENCIAS Y LAS FUNCIONES DE LA SINDICATURA DE COMPTES**

1. Las relaciones con Les Corts
2. La iniciativa fiscalizadora. Los Planes Trienales y la Programación Anual de Actuación
  - 2.1. La estructura del Plan Anual de Actuación
3. La función fiscalizadora
  - 3.1. Las normas de fiscalización. El Manual de Fiscalización
4. Las auditorías, la ética y el trabajo del auditor
  - 4.1. La auditoría financiera
  - 4.2. La auditoría de cumplimiento de legalidad
  - 4.3. La auditoría operativa
    - 4.3.1. La fiscalización de sistema de información y procedimientos
    - 4.3.2. La fiscalización de eficacia
    - 4.3.3. La fiscalización de eficiencia
    - 4.3.4. La fiscalización de economía
5. Los informes de fiscalización. Las tipologías y su estructura
  - 5.1. Los principios informadores de la elaboración de los documentos
  - 5.2. Los principios formales de los documentos
6. El control de calidad de las fiscalizaciones
7. La publicidad y la comunicación de los informes de fiscalización
8. La función de enjuiciamiento delegada del TCU
9. La función consultiva
10. La Memoria

## **CAPÍTULO XII LA GESTIÓN DEL PERSONAL EN LA SINDICATURA DE COMPTES**

1. Las principales transformaciones en la gestión del personal de las Administraciones Públicas
2. La Función Pública Valenciana y el Estatuto de Personal de Les Corts
  - 2.1. El marco jurídico de la Función Pública Valenciana
  - 2.2. El Estatuto del Personal de Les Corts
3. La gestión de las personas en la Sindicatura de Comptes
4. La formación en la Sindicatura de Comptes
5. La seguridad, la salud laboral y la prevención de los riesgos laborales
6. La acción social, la igualdad de oportunidades y la conciliación de la vida familiar en la Sindicatura de Comptes
7. El reconocimiento institucional a los empleados de la Sindicatura

## **CAPÍTULO XIII LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN**

1. Introducción
2. La revolución digital en la Administración Pública Valenciana
3. La sede electrónica de la Sindicatura de Comptes
4. Los sistemas de información y la auditoría informática
  - 4.1. La auditoría informática y el enfoque de riesgo
5. La Base de Datos (BADESPAV)
6. El Portal de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales
7. La Intranet de la Sindicatura de Comptes
8. El Portal de Transparencia

---

## **CAPÍTULO XIV EL ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS**

1. La entrevista como herramienta de obtención de datos
2. Los resultados de las entrevistas
  - 2.1. El diseño del cuestionario
3. La entrevista a D. Manuel Girona i Rubio, Síndic Major 1985-1991
4. La entrevista a D. Vicente Montesinos Julve, Síndic Major 1991-1998
5. La entrevista a D. Rafael Vicente Queralt, Síndic Major 2003-2016
6. La entrevista al *Molt Honorable* D. Enric Morera i Català
7. Las conclusiones principales de las entrevistas

## **CAPÍTULO XV LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA**

1. La justificación del capítulo
2. El análisis de los datos de la Sindicatura en perspectiva comparada
  - 2.1. Algunos datos relevantes de las doce CCAA con OCEX
  - 2.2. Los ingresos per capita ejercicio 2014 y diferencia de financiación.
  - 2.3. El estado de situación de los compromisos de reducción de entes
  - 2.4. El presupuesto de las CCAA por número de habitantes
  - 2.5. El presupuesto OCEX y los presupuestos de CCAA
  - 2.6. El presupuesto CCAA y el número de empleados públicos de los OCEX
  - 2.7. Los presidentes de los ICEX, la composición y mujeres en el Pleno
  - 2.8. Los informes de los OCEX y del TCU
  - 2.9. La síntesis de los principales hitos de gobernanza de los OCEX

## **PARTE V. LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES**

### **CAPÍTULO XVI LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN**

1. Las principales conclusiones
2. Breve resumen final

## **PARTE VI. LAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LOS ANEXOS**

### **VI.1. LAS PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS**

### **VI.2. LAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

### **VI.3. EL INDICE DE TABLAS Y FIGURAS**

### **VI.4. LA LEGISLACIÓN BÁSICA CONSULTADA**

### **VI.5. LOS PRINCIPALES DOCUMENTOS CONSULTADOS**

### **VI.6. INDICE**

---

## **PARTE I**

# **LA CONTEXTUALIZACIÓN Y EL PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

### 1. Introducción

*Nihil sub sole novi...sed...Panta rei.*

Estas dos citas clásicas, enlazadas, han sido un importante del hilo conductor de este trabajo. Si por un lado, parece que no hay nada nuevo que los seres humanos no hayan experimentado en el proyecto de convivencia en común; por otro lado, siguiendo la afirmación de Heráclito, todo fluye, todo cambia y nada permanece igual porque siempre se interpone la historicidad entre nuestros predecesores y nosotros.

Y, en todo caso, si las cosas no se repiten, no quiere decir que no se puedan encontrar paralelismos, analogías y similitudes con el pasado. Recogemos las tradiciones y el legado histórico-político para transmitirlo a los que nos sucederán pero, en el ínterin, todo cambia mientras permanece y como gustaba decir a Ortega y Gasset, *Eadem sed Aliter*.

Como estudiosa de la Ciencia Política y de la Administración, siempre me he sentido muy preocupada por los acontecimientos políticos, sociales y económicos que acaecen en la época que me ha tocado vivir; y, de igual forma que Norberto Bobbio, me he inclinado hacia el descubrimiento de lo que se repite y es la razón por la que, las lecciones del pasado, de los clásicos, me han proporcionado una mayor comprensión y entendimiento del presente.

Y, precisamente, esta investigación trata del pasado, del presente y del futuro, a través de la evolución, de un estudio de caso concreto y de la mirada que nos ofrecen sus protagonistas de una institución político-administrativa: la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (SCCV).

No oculto que me llevó cierto tiempo decidirme qué fenómenos políticos seleccionar para ser investigados, puestos que una mayoría me resultaban y me resultan apasionantes. Mi interés por el estudio del control y de la rendición de cuentas ha constituido un *leit motif* constante y sostenido en el tiempo, con la enjundia suficiente para profundizar en su contenido.

---

La idea, que en un principio, se incardinaba bajo un enfoque de teoría política fue transitando a un enfoque de gestión pública, canalizada a través del estudio de caso que documento, lo que supuso abrirme a aproximaciones muy fácticas de cómo interaccionan lo teórico-normativo y la praxis de la gestión.

Mi propuesta de investigación inicial contenía elementos heterogéneos y deslavazados, que desde enfoques diferenciados, necesitaban ser conectados. De la Teoría Política, extraje la teoría de la democracia y el debate sobre la representación política; de la Ciencia Política, el control de la actividad pública así como la rendición de cuentas y, desde la Gestión Pública, la modernización político-administrativa de las instituciones y de su entorno.

La integración de este conjunto de ideas vino de la mano de mi director de tesis, D. José Manuel Canales Aliende, que imprimió la concreción y el rigor académico para que el proyecto de trabajo transitara, en breve tiempo, de un pálido esbozo a una propuesta consistente, por lo que siempre le estaré muy agradecida.

Todos los sistemas políticos y, de forma destacada, las poliarquías necesitan un control político de la gestión pública, especialmente de la actividad económica-financiera de las Administraciones Públicas (AAPP), que corresponde a los Parlamentos. Sin embargo, la complejidad de la tarea de control, ha requerido la creación de instituciones muy especializadas, que auxilian al poder Legislativo, en el ejercicio del control político sobre el gasto público. Estas instituciones, de carácter técnico, son las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) o Instituciones Fiscalizadoras Superiores (IFS).

Durante mi etapa de actividad investigadora, profundicé en el análisis de la modernización político-administrativa de las Administraciones Públicas, concretamente, de las EFS y su papel en la rendición de cuentas. Estas instituciones reciben diferentes denominaciones, en función del contexto en el que se incardinan y el nivel en que operen. En España, la única EFS es el Tribunal de Cuentas (TCU) pero existen órganos de control externo autonómicos (OCEX). Cuando se hace referencia al TCU y a los OCEX, conjuntamente, recibe la denominación de instituciones de control externo (ICEX).

Este panorama de interrelaciones entre los ICEX, me proporcionó una visión dinámica de otro gran tema de actualidad, como son las relaciones intergubernamentales (RIG) y la gobernanza, en el marco de la España descentralizada.

---

Además, la actualidad cotidiana ponía de relieve, con cierta frecuencia, numerosos casos de corrupción y de desvío de los fondos públicos, donde los *media*, la ciudadanía y la oposición política instaban a los ICEX a desempeñar un papel más beligerante sobre el control de los recursos públicos.

Galileo afirmaba que la naturaleza era un libro escrito en lenguaje matemático y, retomando esta idea, tanto el presupuesto como la contabilidad pública traducen la dimensión política que subyace tras el lenguaje numérico.

El presupuesto no es sólo una expresión cifrada o un instrumento que relaciona la acción legislativa y ejecutiva sino, también, uno de los elementos más fundamentales – y cargado de voluntariedad- para desarrollar las políticas públicas y transformar la sociedad. La contabilidad, sin embargo, traduce las actuaciones realizadas, los resultados obtenidos, los efectos perversos o no deseados, las desviaciones y/o irregularidades generadas e informa de la eficacia o ineficacia de las políticas públicas, bien porque eran inadecuadas, insuficientes o por una mala implementación.

El reto que asumí supuso enfocar todas estas esferas temáticas, bajo la perspectiva politológica, combinando el enfoque teórico y el aplicado, sin obviar otras aproximaciones que han sido necesarias para robustecer el *corpus* de la investigación.

La Sindicatura de Comptes tiene atribuidas unas competencias fundamentales, como son las funciones de control y censura de las cuentas públicas del sector público valenciano. Una institución, de relevancia estatutaria, introduce, forzosamente, el tratamiento de temas esenciales para una democracia como el control de la gestión del sector público autonómico, la rendición de cuentas en el sistema político valenciano y su contribución a la mejora de los procesos administrativos.

No obstante, cuando intentaba documentarme sobre esta institución, me topaba con que las perspectivas teóricas-metodológicas más comunes eran la jurídica y la contable-financiera. La perspectiva politológica, apenas sin presencia, era residual, cuando no inexistente. Además, el campo temático de la rendición de cuentas y del control de la intervención pública, salvo excepciones, ha tenido un escaso protagonismo en los manuales de Ciencia Política españoles, confinándose para los de Ciencia de la Administración, bajo la mirada administrativista, jurídica y contable.

La modernización del control, encarnado en el estudio de caso mencionado, debía recibir una aproximación politológica porque la correcta y adecuada fiscalización de los caudales públicos, legitima las instituciones democráticas, mitiga la desafección



---

política, inyecta confianza en la ciudadanía al prevenir o, en su caso, sacar a la luz la mala praxis y la corrupción y asegura la supervivencia del Estado de Bienestar.

Así, pues, sobre el telón de fondo de los procesos de modernización políticos administrativos, emprendidos durante los últimos treinta años por nuestras Administraciones Públicas, el presente trabajo se articula sobre el estudio de caso de una institución de autogobierno de la Comunitat Valenciana: la Sindicatura de Comptes, órgano de control externo autonómico, durante el período 1985-2015.

La sucesión de capítulos irá desgranando diversos campos temáticos, que constituyen núcleos de debate actuales, tanto en el plano académico como político; las democracias, la representación política, las tendencias teórico-doctrinales de la modernización administrativa, la consolidación del Estado autonómico, la creación y la idiosincrasia de la Comunitat Valenciana y, finalmente, una aproximación integral a la Sindicatura de Comptes.

Quisiera señalar que, la cronología 1985-2015, no es azarosa, sino que se fundamenta en las tres décadas de existencia de la institución fiscalizadora valenciana. En los últimos meses, ya en 2016, se ha producido un intenso debate en Les Corts, sobre el papel social, funcional e institucional de la Sindicatura de Comptes. Un debate que no tiene precedentes en los últimos treinta años y que, finalmente, ha llevado a la presentación de una Proposición de ley para modificar la Ley de la Generalitat Valenciana, 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes.

Ciertamente, estos proyectos reformistas, caen fuera de la franja temporal de la investigación, pero, entiendo la necesidad de referirme a ellos, con dos salvedades.

En primer lugar, no serán objeto de análisis en la investigación porque se están gestando y se encuentran en un estado indeterminado, en permanente devenir.

Por otro lado, en el último capítulo, con las principales conclusiones, me referiré a ellos, en conexión a otros asuntos de calado político.

Los resultados alcanzados en esta investigación permiten, pues, aportar tanto elementos para el debate y la reflexión, como arrojar luz para un mejor conocimiento de una de las instituciones de autogobierno más importantes de la Comunitat Valenciana: la Sindicatura de Comptes. Su misión principal es la fiscalización de la ejecución del presupuesto del sector público autonómico valenciano, pero, desde una visión de más alcance, la labor de la Sindicatura contribuye a la integración social y a la creación de legitimidad y de valor público; al fortalecimiento y la sostenibilidad del Estado de bienestar y de las Administraciones Públicas.

---

Porque no se puede obviar que son las AAPP las que crean las bases operativas para la prestación de las políticas públicas.

Las lecturas, las reflexiones compartidas con colegas y con ciudadanos comprometidos, los debates en clase con los estudiantes, la observación analítica de la realidad, el impulso constante a problematizar los fenómenos (sin duda, herencia de mi fascinación por la filosofía como saber de segundo grado), el esfuerzo hermenéutico por comprender los diferentes puntos de vista y la participación en diferentes actividades, tanto públicas como privadas, me han proporcionado un bagaje valioso que he intentado transmitir al presente trabajo.

Una cuestión que me gustaría advertir, al avezado lector, es que encontrará la utilización de términos, tanto en castellano como en valenciano, indistintamente. Las dos lenguas son cooficiales en la Comunitat Valenciana pero, algunas denominaciones están naturalizadas en valenciano y tienen una forma fija, como es el caso de tratamientos o denominaciones institucionales, sean históricas o actuales.

Algunos términos vienen expresados en la lengua autóctona, en el propio Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV), por lo que he respetado esta literalidad. También es cierto que, las expresiones utilizadas en valenciano, no entrañan dificultades para contextualizar oportunamente la información que se ofrece y me permiten vehicular mis argumentos, sin reiteraciones constantes, a los mismos términos en castellano, lo que repercute en un mayor dinamismo en la redacción de este trabajo.

La traducción de los textos en valenciano, francés e inglés es de autoría propia y, en el caso de que se advierta alguna omisión o incorrección, pido de antemano mis disculpas.

Otra cuestión que quiero destacar se relaciona con las referencias bibliográficas citadas, especialmente, las procedentes del campo filosófico. La metodología y el estilo propio de la Filosofía, dada la escrupulosidad académica que la caracteriza, aconsejan mencionar al traductor. Por esta razón, el lector encontrará en la referenciación bibliográfica la cita de la obra con el traductor correspondiente, sobre todo en los autores clásicos.

Para finalizar, quiero puntualizar dos asuntos que me parecen relevantes para el lector.

---

La primera, se refiere a la transversalidad de ciertos temas, que aparecen en diferentes capítulos. Entiendo que, la sociedad del riesgo, la irrupción de las nuevas tecnologías, la globalización, la rendición de cuentas, la transparencia, la modernización de la Administración Pública o la batalla por la paridad, constituyen grandes debates que no admiten ser confinados en un solo capítulo de este trabajo.

Finalmente, con referencia a las notas a pie de página, se apreciará que, en ocasiones, su extensión sobrepasa el formato que sería el adecuado. No obstante, debo justificar que me parecían necesarias, no solo para descargar el texto, aligerar la lectura y no romper el hilo conductor de la obra, sino para ampliar, refutar, aclarar o profundizar en información específica clave y, de esta forma, proporcionar ejemplos de más amplio alcance, como los que proceden de la Ciencia Política, que aportan cierta tensión y perspectivas más amplias a la argumentación de este estudio.

## **2. El planteamiento y la estructura de la investigación**

El contexto social, legal, político y económico-contable de la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas ha experimentado una notable evolución tras los procesos de democratización y descentralización, a favor de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), que culminaron con la delegación de competencias y la creación de instituciones, entre ellas las de control externo. La aparición de un nuevo nivel político-administrativo, el autonómico, implicó una redistribución de las competencias, la asunción y ejecución del desarrollo competencial y estableció un novedoso mapa de dinámicas políticas conocidas como las relaciones intergubernamentales.

La Comunidad Valenciana (CV), fue una de las pioneras en incorporar a su Estatuto la creación de un órgano de control externo, la Sindicatura de Comptes, que acaba de cumplir tres décadas de andadura fiscalizadora. Por consiguiente, el OCEX valenciano se erige como un referente para analizar algunas de las manifestaciones más destacadas del proceso de modernización y que han afectado a la gestión del control y de la rendición de cuentas del gasto público.

La gestión de los programas de gasto público se ha transformado profundamente con la recepción de influencias teórico-doctrinales y la apertura al contexto en un mundo globalizado, para adecuarse a la nueva realidad emergente.

---

El interés sobre el control del gasto público constituye un tema central de incuestionable actualidad política y social, como lo demuestran las reformas constitucionales que se ejecutaron para la consecución de la estabilidad presupuestaria y su inclusión en el artículo 135 de la Constitución (CE).

La modernización de la actividad fiscalizadora, el abordaje sobre cómo se gestionan los caudales públicos, los problemas asociados a la mejora del control y de las auditorías, han recibido un merecido interés, como parte de los dispositivos técnicos, que contribuyen a mejorar la legitimidad del sistema político democrático y al buen gobierno.

Estas experiencias reformistas de nuestras Administraciones Públicas, bajo el paraguas neoinstitucionalista, han ido acompañadas de las influencias teóricas doctrinales procedentes de la Nueva Gestión Pública (NGP), el Nuevo Servicio Público (NSP), la Gobernanza, la *e-Administración* y el neweberianismo (NW), como versión actualizada de la vieja burocracia weberiana.

Con todos estos componentes, voy a describir la estructura de la presente investigación, que se articula en seis partes fundamentales.

La primera parte, *La contextualización y el planteamiento de la Investigación*, consta de tres capítulos; los capítulos I y II enmarcan la presentación, los objetivos y la metodología del trabajo y el capítulo III contribuye a una contextualización mucho más plena, desde la Teoría Política, de los sistemas democráticos y los retos a los que se enfrenta, utilizando la vía hermenéutica para algunos conceptos clave, como la rendición de cuentas y el buen gobierno. La virtud de la Teoría Política radica en su aspecto integrador cuando el conocimiento alcanza un alto grado de especialización. Y, ciertamente, los grandes problemas son también problemas generales que necesitan ser integrados, para ejercer una función crítica y útil a los fenómenos políticos.

La segunda parte, *La Modernización del Estado y del Sector Público*, presenta el proceso de modernización y su influjo en la Administración Pública, a través de tres capítulos diferenciados. El capítulo IV aborda el fenómeno de la modernización política-administrativa y los itinerarios teóricos-doctrinales por donde ha discurrido la realidad modernizadora en nuestro país. En el capítulo V, se enmarca la realidad de la construcción autonómica y el proceso de descentralización hasta la actualidad. El capítulo VI se dedica plenamente a la Comunitat Valenciana para profundizar en su idiosincrasia sociocultural y arrojar una panorámica de su sector público.

---

La tercera parte, *El control y la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas*, analiza los fundamentos del control externo, el papel de las EFS y la rendición de cuentas del gasto público. Los dos capítulos que incluye tienen finalidades distintivas: el capítulo VIII, hace una aproximación analítica al control del gasto público, a los fundamentos del control externo y presenta las EFS. Por su lado, el capítulo VII describe, desde una perspectiva jurídica y también politológica, la articulación concreta y fáctica del sistema de control externo español, presentando al TCU, los OCEX autonómicos y al Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (TCUE).

La cuarta parte, *El Estudio de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (1985-2015)*, destaca por constituir el epicentro de esta investigación al centrarse en el análisis de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, desde la perspectiva organizativa y politológica, sin obviar el enfoque multidisciplinar cuando se ha considerado necesario. Su estructura consta de siete capítulos que abarcan la Sindicatura de Comptes vista desde diferentes ángulos: su origen y evolución (capítulo IX), la estructura organizativa (capítulo X), las competencias y las funciones (capítulo XI), la gestión del personal de la Sindicatura de Comptes (capítulo XII), las nuevas tecnologías (capítulo XIII), las entrevistas (capítulo XIV) y algunos datos en una perspectiva comparada (capítulo XV).

La quinta parte, *Las principales conclusiones*, (capítulo XVI) recoge las principales conclusiones de los argumentos considerados, con algunas propuestas de futuro.

La sexta parte, constituye la referencia imprescindible a la bibliografía, las fuentes consultadas y la ordenación sistematizada de cuadros y figuras, que incluye esta investigación.

### **3. El objeto, los objetivos y las preguntas de la investigación**

*El objeto de estudio de la investigación lo constituye la organización político administrativa de la rendición de cuentas en la Comunitat Valenciana, focalizada en la Sindicatura de Comptes como modelo de modernización de una institución de autogobierno de relevancia estatutaria.* El órgano fiscalizador valenciano tiene como misión principal el control y la censura de las cuentas públicas del sector público valenciano. El intervalo temporal del estudio abarca desde 1985, año de creación de la Sindicatura de Comptes a 2015, en que se cumple su trigésimo aniversario.

---

La premisa clave es la necesidad de ser más eficientes en la fiscalización del sector público valenciano y generar informes de fiscalización que sean la imagen fiel de las cuentas auditadas, acortando los tiempos entre el ejercicio fiscalizado y la aprobación del informe de fiscalización, y previniendo las prácticas corruptas.

A partir de esta definición del objeto de estudio, esta investigación se propuso como objetivos: a) *caracterizar el proceso de configuración y el desarrollo del sistema de control externo en la Comunitat Valenciana, encarnado en la Sindicatura de Comptes a lo largo de tres décadas* y b) *analizar el proceso de modernización experimentado en su seno*; c) *describir cómo ha contribuido a la rendición de cuentas en la Comunitat Valenciana*.

Una primera aproximación a estos objetivos fue atender a los elementos que integran el OCEX valenciano: las interrelaciones con el entorno y los actores implicados en la rendición de cuentas públicas. Un segundo paso consistió en incorporar las tendencias teóricas doctrinales propias de la Ciencia Política y de la Gestión Pública a los procesos de modernización que había tenido lugar en el seno del órgano fiscalizador, arrojando luz sobre sus principales hitos y resultados en los treinta últimos años. Finalmente, la inmersión en textos legales, contables y técnicos ha contribuido a una mayor comprensión del control externo valenciano.

De este modo y, sin ánimo de exhaustividad, las preguntas de la investigación son:

¿Qué avances o retrocesos ha logrado la Sindicatura de Comptes a lo largo de las tres décadas de su existencia? ¿Cuáles han sido sus logros técnicos y operativos?

¿Ha conseguido liderar los procesos de modernización administrativos entre los OCEX?

¿Cómo ha contribuido a la rendición de cuentas en el contexto del sector público valenciano?

¿Qué ha aportado la Sindicatura de Comptes al buen gobierno y a la mejora democrática de la Comunitat Valenciana?

¿Cuáles han sido las lecciones aprendidas?

El interés por el análisis del sistema de control externo en la Comunitat Valenciana se corresponde con el modelo dinámico de control externo constituido por el TCU y los OCEX autonómicos.

---

Este sistema dinámico debe ser visto bajo el factor condicionante de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) y su calificación de *duplicidad administrativa* a la existencia de órganos de control externo autonómico. Esta rúbrica comportó una amenaza real para los OCEX que, instalados en una perspectiva neoinstitucionalistas, experimentaban la estabilidad como un rasgo constitutivo de las organizaciones públicas.

El impulso de algunas de las políticas públicas actuales, como las centradas en la gestión de la integridad y en el control del gasto público, ha impactado en la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, de manera que ha alcanzado un protagonismo político, mediático y social *in crescendo*. Sin embargo, existe un gran desconocimiento por la ciudadanía de las actuaciones del sistema de control externo, a lo que se añade la complejidad del dinamismo multinivel que lo caracteriza.

El eje transversal que unifica este trabajo se centra, pues, en el sistema de control externo valenciano y de la rendición de cuentas públicas a partir de la institución objeto de estudio. Los contenidos principales que la configuran son: el estado de la cuestión, el entorno legal de la rendición de cuentas y el control externo, el proceso de modernización de las Administraciones Públicas y sus influencias teórico-doctrinales, los aspectos conceptuales, el análisis multinivel de las relaciones dinámicas del sistema de control externo, la legitimidad democrática y la ética pública.

#### 4. La definición de las hipótesis

En función del objeto y de los objetivos planteados, es posible establecer las hipótesis que orientan el desarrollo de esta investigación y que están conectadas al objeto de estudio.

Las hipótesis de partida sostienen que:

- a) El control externo del gasto público en España tiene un diseño institucional multinivel que le transmite un dinamismo y una complejidad analítica que ha de ser abordado necesariamente en esta investigación, -aunque el presente trabajo se trate de un estudio de caso-, bajo el prisma de las relaciones intergubernamentales y la teoría de la gobernanza;
- b) El sistema valenciano de control externo se puede describir en términos de conformación y evolución institucional, a partir de variables como el contexto político-administrativo, el marco legal, los actores implicados, las decisiones iniciales y el papel de sus directivos públicos;

- 
- c) La implantación de dispositivos y sistemas para optimizar la eficacia y la eficiencia en las Administraciones Públicas es condición necesaria pero no suficiente para conseguir una modernización política administrativa del órgano fiscalizador valenciano;
  - d) La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, siendo una institución eminentemente burocrática, ha mostrado un comportamiento innovador y constituye una organización pionera en las auditorías sin papeles, lo que le permite fiscalizar sistemas y entornos intensamente informatizados;
  - e) Los informes anuales de fiscalización autonómica tienen una gran utilidad y ofrecen ventajas tanto, para mejorar la gestión pública de las finanzas valencianas como el funcionamiento de los aparatos administrativos de la Administración Pública valenciana y vigorizar la capacidad de respuesta de los poderes públicos;
  - f) El control de la gestión pública autonómica y la rendición de cuentas constituyen elementos imprescindibles para legitimar la democracia, fortalecer las instituciones, contribuir al sostenimiento del Estado de bienestar y combatir la corrupción reforzando la transparencia y dando más visibilidad pública a la mala praxis.

Las seis hipótesis están conectadas entre sí a través del desarrollo de la investigación y enmarcadas en la perspectiva neoinstitucionalista, por un lado y bajo la mirada de los procesos de modernización política-administrativa, por el otro. Por consiguiente, el enfoque neoinstitucional no puede ser aislado de las experiencias de modernización de las Administraciones Públicas puesto que forman parte de un mismo proceso, afirmación ésta que se propone ser validada en esta investigación.





Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## CAPÍTULO II EL MARCO TEÓRICO, LOS OBJETIVOS Y LA METODOLOGÍA

### 1. El marco teórico de la investigación

Inicio este capítulo con una referencia al marco teórico que ha guiado esta investigación. Esta exposición es selectiva por lo que no se han incluido todas las contribuciones en la materia, pues me hubiera llevado a desarrollar un trabajo muy extenso y prolijo que, incluso, requeriría una investigación en exclusiva.

El nuevo institucionalismo fue acuñado por March y Olsen en 1984 y se caracteriza por una pluralidad de enfoques y tendencias que son bien ilustrados por la diversidad de definiciones que concita (March & Olsen, 1984; Powell & DiMaggio, 1991; Douglas North, 1990, 1995; Guy Peters 1997).

Actualmente asistimos a un renovado interés por el papel que desempeñan las instituciones<sup>1</sup> en nuestra disciplina, con un *giro hacia lo institucional*, con una marcada orientación hacia el papel que juegan las instituciones en la política, en la sociedad y en la economía.

El institucionalismo es uno de los pilares principales de la Ciencia Política y se fundamenta en la existencia de reglas, procedimientos y organizaciones formales y considera que las instituciones son importantes en la vida colectiva porque condicionan nuestros comportamientos y, por consiguiente, nuestras decisiones individuales y colectivas.

Un repaso por la literatura pone de manifiesto que las investigaciones de Herbert Simon y la racionalidad limitada; James G. March y Johan P. Olsen, con la lógica de la acción colectiva; Theda Skocpol con el institucionalismo histórico; North con la trayectoria de la dependencia; y Meyer y Rowan con la búsqueda de la legitimidad,

---

<sup>1</sup> La perspectiva neoinstitucionalista considera que las instituciones son las reglas formales e informales, las normas, las prácticas, los arreglos, las costumbres que influyen en el proceso político, que operan tanto a nivel macro como micro. Una característica importante de las instituciones es su tendencia a la inercia y que North explicó como la clave del cambio institucional. Por otro lado, Rothstein (2001:200) estableció una tipología de instituciones según la función que desempeñen para alcanzar intereses comunes. Esta tipología cuatripartita es la siguiente: a) el primer tipo de instituciones son aquellas necesarias para adoptar decisiones colectivas vinculantes acerca de cómo regular los intereses comunes (instituciones generadoras de normas); b) el segundo tipo comprende instituciones que se ocupen de ejecutar esas decisiones (instituciones ejecutoras de normas); c) el tercer tipo señala la necesidad de instituciones encargadas de la vigilancia de los conflictos interindividuales sobre la interpretación de casos concretos de las normas establecidas por las instituciones generadoras de normas; y, d) finalmente, se necesitan instituciones encargadas de vigilar y castigar a aquellos que vulneren las normas, sean o no miembros de la comunidad (instituciones de imposición de normas).

---

fueron aportando los cimientos del nuevo institucionalismo, cuyo corolario no fue negar las motivaciones individuales sino, más bien, considerar que las instituciones también persiguen sus propios objetivos y que, al hacerlo, afectan a la sociedad.

Frente a la visión de la acción colectiva como la agregación de decisiones individuales calculadas, el nuevo institucionalismo concebía que los individuos no actúan en el vacío sino más bien dentro de contextos institucionales, los cuales modelan las preferencias a través de una combinación de educación, aprendizaje y experiencia (March & Olsen, 1984, 1997).

De hecho, a partir de los años noventa del siglo pasado, los factores institucionales se convierten en variables que explican los desiguales rendimientos en las diferentes sociedades y economías en materias como la legitimidad democrática, el desempeño de los gobiernos, la calidad de los servicios públicos y la eficiencia económica.

En los estudios institucionalistas encontramos una dicotomía entre el viejo institucionalismo frente al nuevo institucionalismo. Esta adjetivación señala la existencia de una nueva versión conectada con las aportaciones teóricas recientes de las ciencias sociales como la teoría de la elección racional<sup>2</sup> y el conductismo<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> La teoría de la elección racional en Ciencia Política es conocida también como teoría de la elección pública (*public choice theory*) cuyos máximos exponentes son James Buchanan, Gordon Tullock, Kenneth J. Arrow, Anthony Downs, Marcur Olson y Duncan Black. La “elección pública” aplica teorías y métodos procedentes de la economía a la política, utilizando el individualismo metodológico y la economía clásica, en el que el individuo es la unidad de análisis –*homo oeconomicus*– y un maximizador del beneficio. Como sugirió Buchanan, *Public Choice es la política sin novela romántica*. La premisa fundamental de la *Public Choice* es que la gente persigue fundamentalmente sus propios intereses y que estas motivaciones personales son las mismas cuando se aplican al ámbito político. Por tanto, el individuo racional actúa igual tanto en el campo económico como en el político.

<sup>3</sup> El conductismo fue el movimiento predominante en las Ciencias Sociales de los años cincuenta y sesenta del siglo XX y tiene sus orígenes en el positivismo comtiano y en el positivismo lógico del Círculo de Viena. El positivismo designa una actitud, una mentalidad intelectual y epistemológica que sólo admite como válidos los conocimientos procedentes de las ciencias empíricas porque son la única vía de acceso a lo verdadero, a los hechos reales. Para el positivismo la realidad es objetiva y mensurable y solo hace falta un método adecuado para descubrirla. A partir de estas consideraciones positivistas y, a la vez, como reacción al idealismo filosófico, la vocación científica de la filosofía de la época alumbró una nueva disciplina: la filosofía de la ciencia. Ésta se apoya en la lógica matemática, como método para verificar los enunciados empíricos de los que no lo son; las proposiciones que tienen sentido de las que sólo incorporan confusión como la ética y la metafísica. Sus principales representantes son Rudolf Carnap, Otto Neurath, Schlick, Herbert Feigl y Kurt Godel, entre otros, que se orientan hacia la búsqueda de una nueva racionalidad y objetividad. Por su lado, Wittgenstein, Russell y Whitehead y por otro, Karl Popper, que destacaron con señas de identidad propias, contribuyeron también al desarrollo del nuevo paradigma de la ciencia. Estos precedentes son los que sirven para fundamentar el conductismo o behaviorismo (del inglés, *behavior*) con su insistencia en la observación empírica y en la comprobación, que son las dos características definitorias del enfoque conductista aplicado a la investigación social. Su origen procede de la psicología y la sociología en la primera mitad del siglo pasado. Su énfasis principal subraya el estudio de la conducta política de los actores políticos individuales y colectivos desde

---

Así, Guy Peters (1997), establece diferentes versiones del nuevo institucionalismo que a efectos analíticos reformulo para ofrecer una panorámica general de las corrientes que he utilizado en este trabajo. Por otro lado, cabe considerar que las variantes neoinstitucionalitas se retroalimentan y complementan, por lo que no son excluyentes:

- a) la versión normativa, enfatiza el papel de las normas en las instituciones porque moldean el comportamiento de sus miembros. Así, por ejemplo, la obra de John Rawls *Teoría de la Justicia*, publicada en 1971, consideraba que las instituciones tenían un papel fundamental en la vida política y los conceptos normativos como equidad, igualdad, consenso, pluralismo y derechos pasaron a ser el centro del debate. Las instituciones no sólo son las reglas del juego sino que condicionan los valores imperantes en una sociedad y los principios que guían la acción política. Así, pues, principios políticos y valores públicos se incardinan en el corazón de las instituciones políticas porque, según Rawls, las instituciones políticas justas son las que pueden generar una sociedad justa y ordenada, afirmación ésta, que ya fue señalada por Platón, Aristóteles y Maquiavelo. Esta versión normativa neoinstitucionalista, sirve para fundamentar una vasta producción de obras sobre la ética pública, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción.
- b) la versión de la teoría de la elección racional, sostiene que los individuos se guían por incentivos y reglas para maximizar los beneficios. En esta versión, irrumpe con pujanza, la Nueva Economía Institucional (NEI), liderada por Ronald Coase y Douglas North. Básicamente, la NEI, se aleja del paradigma de la economía neoclásica<sup>4</sup> pero conserva algunos supuestos como la escasez y la competencia, y

---

una perspectiva netamente científica y alejada de enfoques jurídico-formales (derecho) y normativos (filosofía política). La visión conductista de la política supuso centrarse en los hechos observables y mensurables y en el análisis empírico de los fenómenos, de las conductas y de las actitudes de los agentes políticos.

<sup>4</sup> La economía nació como economía clásica con un alto contenido histórico y moral; la versión neoclásica se orientó hacia un modelo caracterizado por la abstracción y la formalización despojando a la economía de su naturaleza histórica e imponiendo una visión ahistórica, universal y matematizada. Con esta escisión, economía e historia avanzaron por caminos diferentes. En las últimas décadas, el institucionalismo aparece como un terreno fértil para la convergencia entre la historia y la economía. El principal aporte de Douglas North a la NEI se produce en 1990, en una obra que modifica los supuestos neoclásicos, titulada *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, acerca del comportamiento individual. North destaca el peso de las instituciones informales y los procesos de cambio institucional. Con la “dependencia de la trayectoria” enfatizaba la relevancia de los procesos de aprendizaje y los modelos mentales subjetivos de los actores implicados para reforzar y condicionar la dirección de la trayectoria (Caballero, 2004).

---

acepta el método de la microeconomía y añade la dimensión del tiempo (North, 1990, 1995).

- c) el neoinstitucionalismo histórico-sociológico, centrado en el análisis de las decisiones pioneras que se toman en la historia política donde entronca con la famosa teoría del *Pacht Dependence*<sup>5</sup> y que aparece vinculada a la NEI. Interesa destacar el papel relevante que ha tenido la inercia institucional en estudios de política comparada de forma que, un argumento, basado en la inercia institucional desarrolla una secuencia de eventos en un relato histórico. Su hipótesis básica es que una vez que se produce un evento particular, el curso de los eventos que sigue se verá alterado para siempre (Landman, 2011:131).

A lo largo del desarrollo del presente trabajo, el lector descubrirá la yuxtaposición del celo reformista procedente tanto de las corrientes neoempresariales como de las neoinstitucionalistas, pero con desenlaces dispares.

He considerado diversos enfoques neoinstitucionalistas, que aparecen a lo largo de la obra. El neoinstitucionalismo normativo, tiene mayor presencia en los capítulos III, VII, VIII y XI; el institucionalismo económico, sociológico e histórico aparece en el capítulo V y IX y el cambio institucional y la teoría de la organización serán objeto de tratamiento en el capítulo IX, fundamentalmente.

Tal y como he señalado, he privilegiado un enfoque transversal, por lo que todos los enfoques institucionalistas aparecerán, en mayor o menor medida, en todo el recorrido de esta investigación.

## **2. La metodología utilizada**

La metodología hace referencia a los métodos empleados en este estudio para alcanzar los objetivos que me he planteado y confirmar o refutar las hipótesis que he señalado en el capítulo anterior.

La presente investigación se ha nutrido de una metodología básica que ha combinado los contenidos teóricos de las disciplinas de la Ciencia Política, de la Ciencia de la Administración y de la Teoría de la Organización y también el análisis empírico, mediante la observación, el repaso a la literatura y la conexión de ideas.

---

<sup>5</sup> Véase capítulo V de esta investigación, donde se ha desarrollado la teoría de *Pacht Dependence*, en relación con la construcción de las Comunidades Autónomas.

---

Respecto a la revisión de la literatura he procurado realizar aproximaciones y posicionamientos distintos, presentando explicaciones teóricas, que he utilizado en los argumentos centrales de esta investigación.

De la Ciencia Política, he tomado la perspectiva neoinstitucionalista, como marco teórico, y el método comparado<sup>6</sup>, sin obviar los grandes temas que forman parte de su *corpus*: la gobernabilidad, el debate sobre la calidad de la democracia, la gobernanza, las relaciones intergubernamentales, los sistemas democráticos, el cleavage centro-periferia, entre otros muchos elementos, que están subsumidos en el presente trabajo. Respecto al método comparado, queda justificado porque, en Ciencia Política, nunca es posible utilizar el método experimental (por razones operativas, morales, éticas...).

Pero además, existen otras razones por las que la utilización de la perspectiva comparada ofrece buenos resultados y nos permite avanzar en el conocimiento, y es que contribuye a evitar el etnocentrismo en el análisis y constituye una potente herramienta para producir, comprobar, verificar y reformular teorías, conceptos, hipótesis sobre la relación entre los fenómenos estudiados (Bartolini, 1992; Badie y Hermet, 1993; Mackie y Marsh, 1997; Morlino, 1999, 2010; Sartori, 1995, 1999; Collier, 1999; Mair, 2001; Lijphart, 2008; Nohlen, 2008; Landman, 2012).

Asimismo, de la Teoría Política, he considerado la utilización de un enfoque normativo prescriptivo para generar una dinámica de criterios deontológicos y éticos que contribuyan a reforzar la legitimidad democrática y la rendición de cuentas. Por otro lado, el recurso a los conceptos clave como el buen gobierno, la democracia y la representación, creo que aporta mayor profundidad porque, si bien las mismas cosas no se repiten constantemente a través de la historia, no quiere decir esto que no se puedan hallar similitudes en las experiencias políticas-administrativas (Corcuff, 2008:12).

Finamente, la vía hermenéutica ha contribuido a construir una interpretación de la realidad estudiada, que se sustancia en la exposición que aquí presento. Estas aproximaciones politológicas configuran el núcleo duro de la metodología utilizada en esta investigación y mediante la que apoyo mis reflexiones y juicios emitidos, con el máximo de rigor científico que cabe en las ciencias sociales.

De la Ciencia de la Administración y de la Gestión Pública he extraído numerosas definiciones, la perspectiva administrativa, los enfoques modernizadores, las políticas públicas, la visión neoempresarial de la gestión pública por oposición a la visión

---

<sup>6</sup> Véase capítulo XV de esta investigación, dedicado a la perspectiva comparada.

---

neopública, los debates sobre las relaciones Administración Pública-Ciudadanía y la importancia de los mecanismos de control y de rendición de cuentas para hacer viable lo que la doctrina francesa llama la *democracia administrativa* (Auby, 2011).

La perspectiva jurídica, la jurisprudencia, la doctrina y el análisis de los textos legales conforman otra faceta metodológica de este estudio al que he de referirme porque a lo largo del texto, el lector encontrará una vasta referencia legislativa que es imprescindible para explicar y comprender el origen y desarrollo de las instituciones políticas que aquí se presentan. También, he revisado la literatura y la legislación, relacionadas con la Contabilidad Pública, con el control externo y la rendición de cuentas, desde la perspectiva contable financiera.

Respecto al trabajo empírico, he elaborado encuestas y entrevistas a los Síndicos Mayores, que han ocupado dicho cargo a lo largo de las últimas tres décadas<sup>7</sup>. Asimismo, se ha transcrito la entrevista que realicé al *Senyor Molt Honorable*, President de Les Corts D. Enric Morera i Català.

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. Su capacidad para generar información a través de las preguntas que se les plantea a los agentes que se someten a la entrevista. Su finalidad es, pues, provocar un flujo de información espontánea, de forma orientada y con el sentido que le da la pregunta; de manera que trata de obtener información de una persona concreta, y profundizar en su experiencia (Zapata Barrero y Sánchez Montijano, 2011; Ortí, 1990). Como técnica de investigación cualitativa<sup>8</sup> la encontramos en numerosos ámbitos de las ciencias sociales; es una herramienta clave para aproximarnos al conocimiento de la realidad social y nos permite singularizar el punto de vista de los entrevistados.

Desde una perspectiva cualitativa e interpretativa, he pretendido investigar sus experiencias, entendiendo que la realidad se construye por los sujetos en interacción con el mundo social y que, durante este proceso, se atribuyen significados y se dota de sentido a la realidad. De esta forma, he podido acceder a los testimonios de los protagonistas, que han liderado el cambio institucional en la Sindicatura de Comptes y,

---

<sup>7</sup> La excepción es D. José Antonio Noguera Roig, Síndic Major, fallecido en diciembre de 2003.

<sup>8</sup> La metodología cualitativa se plantea para descubrir o plantear preguntas que ayuden a reconstruir la realidad tal como la observan los sujetos de un sistema social definido (Sampieri y Cols, 2003).

---

sobre todo, conocer la visión retrospectiva que ofrece la distancia temporal respecto a los acontecimientos vividos.

Para terminar, he de hacer una referencia a la estrategia de investigación que he utilizado: el estudio de caso (*case study*), que considera un único caso. Existen autores que lo rechazan como parte del método comparativo. Sartori (1995), sostiene que “el estudio de caso no puede subsumirse bajo el método comparativo aunque puede tener un carácter comparativo”. Para Landman (2012), “se consideran comparados los estudios de un solo caso si desarrollan conceptos aplicables a otros casos y/o buscan hacer inferencias de amplio alcance”. En general, el estudio de caso proporciona una descripción contextual, permite generar hipótesis, confirmar o rechazar teorías, desarrollar clasificaciones y enriquecer nuestra comprensión.

El estudio de caso, centrado en la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, me ha permitido obtener una comprensión más profunda de la institución y del significado que, le han atribuido y le atribuyen, sus principales directivos públicos.

### **3. Las fuentes consultadas**

Respecto a las fuentes utilizadas, en esta investigación, he consultado bibliografía española, anglosajona y francesa, principalmente. La justificación reside en que la bibliografía española resulta imprescindible para desarrollar el presente trabajo; la anglosajona, por la abundancia de la literatura sobre Gestión Pública, Ciencia Política y Teoría Política y la francesa, por su influencia en nuestro sistema jurídico-político.

En cuanto a las leyes y a la jurisprudencia, se corresponde con fuentes españolas, dado que mis argumentos en este trabajo se incardinan en el ordenamiento jurídico español y en su correspondiente sistema político-administrativo, ya que el eje central lo configura el estudio de caso sobre la modernización de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana en el período 1985-2015 y el contexto histórico-espacial en el que aconteció este proceso.

A lo largo de los dieciseis capítulos en los que se articula la presente investigación el lector encontrará que, en algunos de ellos, predomina la perspectiva jurídica con una abundante referencia a determinados textos normativos y a un análisis pormenorizado de ciertas regulaciones legales, procedentes del ámbito constitucional, autonómico y administrativo, principalmente.



---

Otros capítulos, por su parte, han requerido una inmersión en el campo financiero contable, sin menoscabo de la perspectiva predominante que es la procedente de la Ciencia Política, a través de la normativa contable, los manuales de fiscalización de la Sindicatura de Comptes, del TCU, de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), de la Organización Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI) y de la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI), así como de distintas organizaciones relacionadas con la normalización contable como el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), *International Accounting Standard Board* (IASB) y la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA).

De esta forma, he perseguido ofrecer un planteamiento concreto y fáctico, a través del caso seleccionado, integrando un enfoque multidisciplinar y caleidoscópico, que respondiera a una visión más completa de la realidad estudiada.

En la búsqueda de posiciones, que sustentaran mis argumentaciones, he recurrido a diversos informes y boletines oficiales: el Boletín Oficial de les Corts Valencianes (BOCV), el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV), el Boletín Oficial del Estado (BOE), los informes y documentos oficiales gubernamentales como la CORA, los informes de fiscalización y las Memorias de la Sindicatura de Comptes, del TCU, de organismos nacionales e internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, de la Unión Europea (UE), de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del TCU, de la INTOSAI, de la EURORAI, *International Federation of Accountants* (IFAC) y de la Fundación para la Formación e Investigación en Auditoría del Sector Público (FIASEP), entre otras.

Otra de las fuentes consultadas es la hemeroteca, -aunque las referencias en este estudio son tasadas-, y se limitan, o bien a apuntalar declaraciones del pasado, o bien a pergeñar las propuestas reformistas futuras para la SCCV de los grupos parlamentarios de les Corts.

El entorno digital contemporáneo, con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) *ha naturalizado* la necesidad de consultar la información contenida en Internet, de donde a través de numerosas websites, he extraído el material informativo para documentarme.

---

Así pues, de los portales de la Administración General del Estado (AGE), los de las CC.AA, de las sedes electrónicas, de los portales de transparencia, de los ICEX, y de un elenco muy numeroso de instituciones y organizaciones que el lector encontrará a lo largo del presente trabajo.

El archivo y la biblioteca de la Sindicatura de Comptes, son fuentes que me han aportado una valiosa información que yace integrada en estas páginas, por lo que siempre le estaré agradecida a su bibliotecaria y documentalista, D<sup>a</sup> Antonia Ribera Torrentí.

Para finalizar este capítulo, dedicado a la metodología, deseo destacar que en el capítulo XVI, he condensado las principales conclusiones, con la finalidad de que este trabajo no quede reducido a un análisis, con planteamientos generales abstractos. Tengo la clara y distintiva convicción de que, los grandes problemas que nos aquejan como sociedad, son también problemas generales que requieren ser integrados en una perspectiva holística, para ejercer una función crítica y útil, que nos permita buscar soluciones y excluir las que no son asumibles.

A pesar de los fallos que puedan hallarse en esta investigación, que pido al avezado lector sepa disculpar, espero captar su interés y, a través de un enfoque politológico, sumergirlo en el mundo de los fenómenos políticos-administrativos considerados en este trabajo.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

### CAPÍTULO III.

## LA DEMOCRACIA Y EL BUEN GOBIERNO COMO CONDICIONES DE POSIBILIDAD PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS

### 1. La necesaria convergencia entre la teoría política y la gestión pública

Esta investigación parte de la premisa que la Administración Pública tiene tanto una naturaleza administrativa como otra política-institucional, y que, más allá de su rol instrumental, detenta un papel fundamental y exclusivo en la cohesión social de una sociedad extremadamente compleja, fragmentada y sin soluciones concluyentes como es la que nos ha tocado vivir.

El hilo conductor del presente trabajo se aborda, principalmente, desde un enfoque de gestión pública, pero consideraría un error y una miopía no incorporar una visión más amplia y buscar una fusión de horizontes en la conversación entre las especialidades de la Ciencia Política.

La complejidad de los fenómenos de nuestra época requiere diversas aproximaciones a lo público y un buen entendimiento entre las subdisciplinas favorece un enfoque holístico, de contenido pluridisciplinar.

Si la apuesta principal en la mayoría de los enfoques académicos es la multidisciplinarietà ¿por qué se va a soslayar la necesaria integración entre las especialidades de la Ciencia Política?

La integración de la Ciencia Política con la Teoría Política y la Ciencia de la Administración, proporciona un vasto aparato conceptual y metodológico para comprender, cuestionar y orientar la intervención pública, sin menoscabo de la necesidad de desarrollar una gran teoría general.

Resulta un ejercicio complicado proporcionar una definición intemporal y universal de lo que entendemos por política. La palabra política, derivada de *politikós*, que es el adjetivo de *polis*, ha sido entendida a lo largo de la historia de muchas formas y con distintas funciones<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> La dificultad para establecer una definición unánime sobre la política procede de que estamos ante un concepto multidimensional, de larga trayectoria histórica, que ha aparecido en *todos los contextos territoriales* y con gran carga valorativa. Algunas definiciones y fines clásicos definen la política como: el arte de lo posible; el fin de la política no es vivir, sino vivir bien (Aristóteles); el arte de hacer frente a los eventos contingentes e incontrolables (Maquiavelo); el arte del buen gobierno (Arendt); como un velo ideológico que oculta la dominación y la desigualdad (Marx) o como la realización de fines tecnocráticos, en función de los imperativos económicos, que aseguren la estabilidad y el crecimiento económicos (Habermas).

---

Bobbio (2009), la calificaba como la esfera de actividades<sup>10</sup> que cuentan con el Estado como término de referencia y afirmaba que, la especificidad de la política, es el medio del que se sirve: la *fuerza*. El uso legítimo de ésta representa un hilo conductor, bien como posibilidad o de *facto*, que distingue la singularidad del poder político; lo que Weber<sup>11</sup> certeramente expresaría como el *monopolio legal de la violencia*. Con esta afirmación no se pretende sugerir que los fines políticos carezcan de importancia sino, más bien, señalar que son contingentes, maleables, temporales y dependen de cada momento histórico o contexto social.

Bobbio justificaba una concepción dualista del mundo y de la política; el de los hechos y el de los valores. La gran dicotomía entre ideales<sup>12</sup> y lo que denominaba la *tosca materia*<sup>13</sup> sirve para demostrar de manera eficaz que el mundo humano posee una naturaleza objetivamente dualista<sup>14</sup>.

---

Por otro lado, la política puede ser teorizada desde el realismo o el idealismo, según se explore lo que debería ser la política o se considere los procesos políticos reales. Asimismo, se han establecido históricamente diversos fundamentos de la política, que sin ánimo de exhaustividad, citaré los siguientes: buenas leyes y buenas armas (Maquiavelo); Leviatán (Hobbes); la fuerza y el consenso (Bobbio, 2009); las luchas por el poder (Weber); la contraposición del par amigo-enemigo y el decisionismo (Carl Schmitt); la asignación autoritaria de valores (Easton).

<sup>10</sup> Las actividades políticas se clasifican en dos tipos, dependiendo que el curso de acción proceda del Estado, esto es, que la polis sea el sujeto o que proceda hacia el Estado o poder estatal (Bobbio, 2009).

<sup>11</sup> Max Weber (1993), definía el poder como *la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad*. Weber partía de la distinción entre el poder entendido como imposición de una voluntad por cualquier medio, de la dominación referida a la capacidad de alguien para que sus mandatos sean obedecidos y requiere una cierta voluntad de acatamiento. La obediencia, como sostiene el sociólogo alemán, significa que *la acción del que obedece transcurre como si el contenido del mandato se hubiera convertido en máxima de su conducta*. Uno de los motivos más importantes es la creencia en la legitimidad de la dominación. El poder político busca ser legítimo, busca ser obedecido de forma voluntaria.

<sup>12</sup> Según Bobbio (2009), los ideales no pertenecen al mundo eterno y perfecto en sentido platónico sino que surgen históricamente de la elaboración de las diferentes necesidades de los hombres, de sus diferentes problemas, del sentimiento de insatisfacción por sus condiciones de vida, de la misma infelicidad. Es decir, los ideales surgen de la misma *tosca materia* de la condición humana.

<sup>13</sup> Bobbio (2009), adopta esta metáfora de la literatura, concretamente de las líneas finales de *El doctor Zivago* de Boris Pasternak, (1989:578), para referirse al conflicto entre los ideales y la experiencia del mundo (conflicto que vislumbró, con anterioridad, claramente Maquiavelo).

<sup>14</sup> Este dualismo aparece constantemente a lo largo de la historia del pensamiento político diferenciando entre el cielo de los principios y la tierra de los intereses; el pensamiento y la praxis; los ideales y la realidad; y así, hasta llegar al ser y al deber ser que es el telón de fondo en el que se inscribe la tensión entre un enfoque normativo de la política y un enfoque pragmático de gestión pública.

---

Esta realidad dicotómica, toma forma con unos hechos, que tratan de reconstruir en conceptos generales las complejidades de la realidad política; la adaptación de los principios abstractos a las exigencias de la práctica y con unos valores que representan lo valioso, lo deseable y lo que debería ser.

El despliegue de la acción política, necesita, a su vez, un instrumento eficaz para conectarse con toda la comunidad política a la que está vinculada; dicho instrumento es lo que conocemos como Administración Pública.

Las relaciones entre la Política y la Administración Pública, también, han estado presididas por controversias, y centraron un debate académico que, lejos de languidecer, ha rebrotado con fuerza y que apuntan a las conexiones académicas entre la Ciencia Política<sup>15</sup> y Ciencia de la Administración<sup>16</sup>. La idea subyacente es la necesidad de estar integradas en una Teoría Política, que le aporte consistencia y profundidad, como el marco teórico en el que se incardinan. Porque como sostiene Barry (2001), “las conclusiones acerca de cómo funcionan las cosas tienen normalmente implicaciones normativas”.

Esta discusión académica ha oscilado entre diferentes posturas, que van, desde la separación y la divergencia hasta la continuidad e integración recíproca entre la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración; y, obedece a nutrido número de razones sobre las que no puedo ocuparme aquí pero que, en última instancia, se contextualizan en los intereses académicos y profesionales de los EE.UU.

Parece existir cierto consenso en admitir que la dicotomía entre Ciencia Política y Administración Pública tiene sus raíces en los escritos de Woodrow Wilson y su defensa de la separación entre ambas. La diferencia entre Administración y Política es un postulado común en numerosas ciencias administrativas, que nacieron alrededor de los siglos XIX y XX. La Administración Pública norteamericana encuentra, uno de sus fundamentos, en la emergencia de grupos locales de reforma municipal que, durante el transcurso de la década de 1890, denuncian el *party system* y quieren

---

<sup>15</sup> La primera Escuela de Ciencia Política se creó en el año 1880 en la Universidad de Columbia. El nacimiento de la disciplina data de 1903, con la fundación de la Asociación Americana de Ciencia Política, que la consolidó como disciplina positivista.

<sup>16</sup> La Ciencia de la Administración tiene como precedentes las ciencias camerales y la ciencia de la policía (Baena del Alcázar, 1990). Sin embargo, en la Europa occidental, se institucionaliza como apéndice del derecho público. Para Canales Aliende (2002:14-15), la Ciencia de la Administración debe integrar su cuerpo teórico con los aspectos prácticos de la gestión, unido al enfoque politológico que la va a enriquecer con nuevas perspectivas.

---

emancipar la parte específicamente administrativa del ejercicio del poder. De esta forma, tales grupos promovieron la eficacia gubernamental, el desarrollo de herramientas de gestión y la reivindicación de un ejecutivo fuerte separado de la política.

Con el tiempo se crearían los *Institutes of Public Administration*, orientados exclusivamente a los principios de gestión pública, al margen de la política. De esta forma, va calando la idea de que la Administración puede ser neutra frente a las políticas y, en todo caso, sólo es la eficaz correa de transmisión de las decisiones públicas gracias a su racionalidad organizativa y a la competencia de su personal. Los saberes juegan, pues, un papel fundamental en la legitimación de la Administración Pública (Bongrand et al., 2012: 5).

Lhérisson (1999:9-11) destacaba cierto desprecio de los politólogos por el carácter práctico de la Ciencia de la Administración cuando, en realidad, las relaciones son estrechas y de intercambios entre ambos campos. Siguiendo a este autor, la separación deviene en una ideología que da forma a la Administración Pública estadounidense y que la desvincula de la política. Por esta razón se pregunta este autor ¿se puede reformar la Administración Pública soslayando los aspectos políticos?

La dicotomización de ambas esferas no es una cuestión secundaria, puesto que, en la zona de confluencia entre ambas, se originan interacciones, tanto académicas como de reformas políticas. En el contexto actual de transformación del Estado, los análisis políticos de la modernización administrativa ilustran la íntima relación entre los saberes sobre la Administración y los sucesivos intentos por recomponer el método administrativo (Bongrand et al., 2012:13).

La famosa afirmación de John M. Gaus (1950)<sup>17</sup> de que una “teoría de la administración pública significa también una teoría de la política” ha sido reelaborada por Waldo (1999:126- ss.) como uno de los autores que, ha reivindicado la perspectiva política de la Administración Pública y que ha reclamado cerrar la brecha entre Política y Administración puesto que ésta no es más que gobierno en acción.

Waldo sostuvo algunas razones de la aparente inferioridad de la Ciencia de la Administración frente a la Ciencia Política y, para ello, elaboró la distinción entre el

---

<sup>17</sup> Esta oración aparece al final del ensayo escrito por John Gaus, en *Public Administration Review*, como una reflexión sobre las tendencias en la teoría de la administración pública.

---

legado de la cultura cívica (de ascendencia griega) y el de la cultura imperial (ascendencia romana) que justificaban el argumento de esta dicotomía.

Siguiendo a Waldo, las divergencias y tensiones entre ambas reflejan las tensiones entre la cultura griega y romana; dos visiones culturales e históricas arraigadas en el mundo occidental. En el legado griego se encuentra la autoconciencia de lo político-gubernamental, la visión de la política en términos de la *polis*, la originalidad de la filosofía especulativa, la aversión al trabajo manual y el rechazo en la aplicación del conocimiento teórico a fines prácticos.

La visión romana, se conecta estrechamente con la expansión de su dominio, con la necesidad de una Administración grande, potente, compleja y burocrática que solucionase los problemas de índole prácticos y, la lengua latina, en contraposición a la griega, era un idioma inflexible, con un vocabulario pobre, apropiado sólo para la expresión de una reducida gama de ideas políticas (Farrington, 1992:175). Un legado, el romano, que andando el tiempo haría suyo la Iglesia y el Estado. Esta fisura en la historia es profundizada por la experiencia estadounidense. Pero lo cierto es que para que haya gobierno tiene que existir el elemento administrativo puesto que todos los Estados son administrativos o no lo son (Waldo, 1999:135).

Por otro lado, Omar Guerrero (1985) sostiene que es una interpretación equívoca juzgar a la Administración Pública como mera acción rutinaria, ignorando su estatus científico. Esta situación implicó que fuera delegada al ámbito técnico, operativo e instrumental, de forma que se menospreció que ella misma pudiera constituirse en un poder en sí mismo, que influye en la toma de decisiones del poder político (Olvera García, 2009:393).

Actualmente, nos hallamos ante un panorama político-administrativo global muy complejo y, en las últimas décadas, se han producido transformaciones profundas que han afectado a la organización, al funcionamiento y a la misma legitimidad de las Administraciones Públicas. El modelo contemporáneo de Administración Pública se ha inspirado de cuatro corrientes: a) del modelo clásico que enfatiza el control y el diseño de la organización; b) del modelo neo-burocrático que recoge los procesos de decisión racional; c) del modelo institucional de los años 1950-1960, que destaca la importancia de las ciencias comportamentales; y, d) del modelo de elección pública del que hace uso la economía política (Denhardt, 2003).

Por otro lado, se pone de manifiesto, también, la importancia del buen gobierno y los roles institucionales de los sectores público, privado y la sociedad civil, en una suerte



---

de juego de interdependencias, de cooptación (Vallès, 2006), en el marco de la Gobernanza.

Los últimos decenios, pues, han sido fructíferos en reformas de la Administración Pública, en una búsqueda constante de herramientas para que los gobiernos fueran más eficientes, más productivos, más transparentes y más flexibles.

Algunos de los dispositivos más utilizados han pasado por medidas de privatización, de desregularización, de liberalización, de comercialización y descentralización. La Nueva Gestión Pública supuso la materialización de reformar el aparato administrativo sin transformar las administraciones públicas, desvinculando ambos ámbitos. Si se pierde de vista el elemento de lo público, estaremos descuidando los valores democráticos; y este reconocimiento constituye una de las principales críticas a la NGP y, en general, a las corrientes neoempresariales.

Por su parte, la teoría política, tiene mucho que aportar sobre la legitimación de las instituciones vigentes; la formación del juicio político del ciudadano; la explicitación de las prácticas de poder; el señalamiento de los límites de la ciudadanía, de la participación, de la ética pública o de la representación política y la teorización sobre los déficits democráticos de nuestros regímenes, siempre en una dinámica abierta y receptiva a problematizar y ampliar nuevos espacios de la esfera pública.

Todas estas contribuciones suponen un reencuentro con la idea de la política como actividad valiosa *per se*. Porque es, a la teoría política, la que le compete un papel descriptivo y explicativo, dilucidador de lo político y de la política contemporánea; un papel con sello normativo, con capacidad de discernir los principios políticos justos, evaluar las políticas públicas reales y proponer el diseño de instituciones apropiadas (Arteta, García Guitián y Máiz, 2003:13-14).

La política busca formas de vida colectiva preferidas sobre otras, basadas en normas de justicia, en procedimientos de representación, de deliberación, de participación y la materialización de estas ideas, requiere unas bases operativas que las hagan factibles. Sin la integración, de la Teoría Política con la Ciencia de la Administración, se obtiene una visión incompleta de los problemas que aquejan al sistema político y al sector público y, parece que los asuntos políticos y administrativos pueden resolverse aisladamente, cuando son una realidad inescindible.

La Ciencia de la Administración también puede responder a grandes asuntos actuales como la corrupción política y administrativa, la desigualdad, la calidad democrática, el

---

buen gobierno, la ética pública, el liderazgo y la dirección pública, las relaciones entre ciudadanos y Administraciones Públicas.

Es indiscutible la existencia de valores políticos que son también valores administrativos como la responsabilidad, la rendición de cuentas, los frenos, los equilibrios y los contrapesos que están incardinados en las prácticas administrativas<sup>18</sup> (Denhardt, 1999:92). Los valores también están presentes en la gestión pública, porque no se puede olvidar el carácter político de las decisiones que se toman en el campo de la Administración Pública (Roosembloom 1993).

De este modo, la reinención del Gobierno pero sin gobierno, sin tema político, deja al descubierto el desconocimiento o infravaloración de las relaciones entre Política y Administración Pública (Lhérisson, 1999:12)<sup>19</sup>.

A lo largo de la presente investigación, el lector se encontrará cómo las reformas administrativas demuestran cierta preferencia por los valores de la NGP basados en la eficacia, la eficiencia y la economía; o en la conocida sentencia de Denhardt “la administración pública ha sido limitada por los valores empresariales (eficiencia) y por la jerarquía (burocracia)”.

No obstante, el enfoque gerencialista de la Administración Pública ha puesto de manifiesto el problema de lo público en las instituciones y que, el trasvase de las técnicas del sector privado al público, necesitaba entender la especificidad de la Administración Pública (Baena del Alcázar, 1990).

Precisamente, esta singularidad antedicha, es la característica que la vincula con el arte de gobernar y la define respecto a su papel con la sociedad a la que sirve. La relación entre la Ciencia Política y la Administración Pública, es estrecha y se retroalimenta, en la medida en que ambas convergen en el espacio público donde tienen el compromiso moral e histórico [...] con la vigencia de las libertades públicas, la democracia política, la justicia social; en suma, con la gobernabilidad de la sociedad y el proceso útil, justo, próspero y vigoroso del Estado (Uvalle, 1998:2008).

---

<sup>18</sup> Las palabras del lenguaje político no son axiológicamente neutras sino que entrañan una carga valorativa fundamental. Las definiciones axiológicamente neutrales no esterilizan valores; no impiden opciones valorativas que constituyen un componente esencial de la acción política (Bobbio, 2009) puesto que las valoraciones siempre están presentes y la mayor parte de categorías que utilizamos en nuestros análisis políticos son conceptos filosóficos que sobrepasan con creces los límites de lo empírico.

<sup>19</sup> Según Lhérisson, ello explica por qué se piensa que para mejorar la Administración Pública se opte por privatizar y desregularizar, a las empresas públicas calificadas como despilfarradoras o ineficientes, con un claro posicionamiento hacia el mercado y sus valores.

---

Por otro lado, el nuevo institucionalismo<sup>20</sup> recupera el foco de interés en las instituciones como elementos fundamentales en la vida colectiva que condicionan nuestros comportamientos y, por consiguiente, nuestras decisiones individuales y colectivas. Centrar la atención en las instituciones proporciona un conjunto de ideas que nos permiten reflexionar sobre el ejercicio del poder de una manera diferente a las que ofrece una perspectiva enfocada en el intercambio entre individuos con intereses propios (March & Olsen, 1997:69-70).

El valor del papel de las instituciones es una cuestión recurrente, que se replantea constantemente, porque tiene gran fuerza explicativa para dar cuenta de la sociedad política; las instituciones vinculan actitudes, racionalidad, actores y motivaciones con estructuras sociales, políticas y económicas (Pinazos Hernandis, 2007:82).

La percepción de que las instituciones funcionan correctamente, que resuelven los problemas de la ciudadanía y que gestionan adecuadamente los recursos públicos son elementos legitimadores.

Por tanto, Ciencia Política y Administración Pública, iluminados por la necesaria reflexión normativa, se ocupan del poder, de las instituciones, de las estructuras políticas pero mientras que a la primera le interesa la lucha política y la forma en que éste se constituye, a la Administración Pública le importa el poder ya constituido en gobierno, el poder visto como la acción gubernamental (Olvera García, 2009:396).

Por ello, la Administración Pública es una ciencia de la actividad pública que se involucra con la estructura y el poder político en acción; y cuya importancia no puede ser obviada, minimizada o soslayada, porque “la democracia no debe detenerse a las puertas de la Administración” (Le Clainche et Wiener, 2002), puesto que la Administración Pública ocupa un lugar destacado en la evolución contemporánea de la democracia (Aguilar Villanueva, 2006; Rosavallon, 2007; 2010).

## **2. La revisión inacabada de la idea democrática**

El status multidimensional y equívoco del concepto democracia, tanto conceptual como ideológicamente, dificulta una definición unánime de la misma. La propia evolución del concepto democracia, fruto de adquisiciones históricas, doctrinales y epistemológicas y la amplitud de sus diferentes significados, tanto empíricos,

---

<sup>20</sup> Véase capítulos II y IX de esta investigación.

---

normativos como contextuales, dificulta una nítida definición (Bobbio, 1984; Dalh, 1992; Sartori, 1998, Greppi, 2006; Ovejero, 2008; Morlino, 2009).

Algunos autores, han señalado los problemas que plantea el establecimiento de una definición de democracia; no solo por las carencias en el plano normativo –donde se concitan varias concepciones de la democracia moderna- sino porque, también, plantea problemas empíricos empíricos<sup>21</sup> (Schumpeter, 1943; Dalh, 1992; Morlino 1992; Dworkin, 1992; Schmitter, 1993 Dunn, 1993; Linz, 1996, 1997; Pasquino, 2000; Sartori, 2007; Del Águila, 2007; Held, 2007; Bobbio, 2009).

El conocido como “padre de la teoría competitiva de la democracia”, Schumpeter (1963; original, 1943), señaló que la democracia es un dispositivo, un medio para alcanzar decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competición que persigue el voto de los electores.

Además del énfasis en la dimensión competitiva de la democracia, Sartori (2007), acentúa su contenido ético-político, lo que recuerda el contenido ideal que todo régimen democrático posee y que vincula las dimensiones normativas y empíricas. Uno de los grandes artífices en la vertebración entre elementos normativos y empíricos de la democracia ha sido Robert Dalh. Su obra se centra en el desarrollo de la teoría normativa y de la teoría empírica democrática, que acuñó con la denominación de *poliarquía*, y que enfocó al estudio de los requisitos democráticos institucionales en los sistemas políticos contemporáneos. Las poliarquías constituyen

---

<sup>21</sup> Además de las dificultades para su definición, nos encontramos con numerosas tipologías y criterios clasificatorios que complejizan, si cabe, aún más el panorama demarcatorio. No voy a intentar siquiera establecer una clasificación de las democracias pero sí dar unas pinceladas sobre el confuso y difuso marco, que supone embarcarse en afanes tipológicos.

Algunos de los modelos más populares que toman carta de naturaleza por su dicotomización, son los siguientes: a) democracia minimalista y democracia maximalista; b) democracia liberal y democracia electoral; c) democracia protectora y democracia desarrollista (David Held); d) democracia mayoritaria y democracia consociativa (Lijphart); e) democracia presidencialista y democracia parlamentaria; f) democracia directa y democracia indirecta; g) democracia antigua y democracia moderna; h) democracia normativa y democracia empírica; i) democracia participativa y democracia representativa; j) democracia elitista y democracia pluralista.

Asimismo, reiterando que no se pretende realizar un catálogo cerrado de modelos de democracia, existen más denominaciones como, la clásica democracia liberal, la democracia republicana, la democracia de mercado, la democracia deliberativa (Habermas); la democracia mediática; la democracia cosmopolita; la democracia global (Beck); la democracia postestatal o demarquía (Burnheim); la democracia radical (Chantal Mouffe); la democracia paritaria, la democracia neocorporatista (Schmitter), la democracia fuerte (Barber), la postdemocracia (Crouch), la democracia de audiencia (Manin), la democracia digital (y sus denominaciones derivadas: democracia electrónica, democracia 2.0), la democracia continua (Cheresky), la contrademocracia (Rosavallon), la democracia salvaje (Lefort) y la democracia insurgente (Abensour).

---

actualizaciones del proceso democrático, más o menos próximas al ideal, y son su realización histórica más adecuada en el marco de la escala del Estado nación.

Por tanto, el binomio democracia y poliarquía, son dos conceptos esenciales que nos sirven para distinguir el plano normativo del empírico. Con Poliarquía, Dalh (1992), hace referencia a los sistemas políticos democráticos realmente existentes y que cuentan con unas características e instituciones determinadas. Las poliarquías han de dotarse de siete garantías básicas para ser consideradas como tales, y son: a) libertad de asociación y organización; b) libertad de pensamiento y expresión; c) derecho de voto; d) derecho de los líderes políticos por competir electoralmente; e) fuentes alternativas de información; f) posibilidad de ser elegido para cargos públicos; g) elecciones libres, frecuentes, imparciales y correctas.

En esta línea argumental, Schmitter (1993), ha analizado los principales elementos fundamentales de la democracia, que son: a) los gobernantes en calidad de responsables ante sus electores; b) el ámbito público, regulado por las normas colectivas; c) los ciudadanos; d) la competición, como rasgo propio de la democracia; e) las elecciones, como una característica distintiva de las democracias, en las que se compite por atraer el voto; f) el gobierno de la mayoría; y, g) la cooperación, en cuyo marco los ciudadanos se integran en asociaciones, movimientos y partidos.

Nuestra época se caracteriza por el giro democrático, de manera que la democracia es valorada positivamente, dotada de prestigio semántico y de legitimidad. De hecho, el siglo XX se caracteriza por la extensión de la democracia. La tercera ola de democratización (Huntington, 1994) implicaba un apoyo global a la democracia, que se extendía por todo el planeta a un ritmo sin precedentes históricos<sup>22</sup>.

Este panorama no es óbice, para que voces críticas cuestionen el funcionamiento de los sistemas poliárquicos como la brecha entre las expectativas que genera la democracia con sus discretos resultados obtenidos. El reconocimiento del alcance de la idea democrática convive, pues, con síntomas negativos hacia la política como la desafección, la alienación, la anomía y el descontento, que se traducen en una percepción de pérdida de legitimidad, en la que profundizaré a continuación.

---

<sup>22</sup> La extensión de la democracia, según Huntington, se ha producido en olas; la primera se fraguó a lo largo del siglo XIX y primer tercio del siglo XX; la segunda ola, fue producto de la victoria de los aliados tras la Segunda Guerra Mundial y finalmente, la tercera ola brotó en 1974 en Portugal, se extendió al sur de Europa, y de allí saltó a América Latina para eclosionar en el centro y este europeo, tras la caída del Muro de Berlín. Diamond (2000:64), afirma que la década de los noventa se ha caracterizado por la superficialidad creciente de la democratización de la tercera ola.

---

### **2.1. La legitimidad como dimensión central de la democracia**

Las contribuciones al debate político, que subrayan las grandes transformaciones que ha experimentado la sociedad y la misma teoría-praxis democrática, no dudan en señalar algunos de los principales déficits democráticos de las poliarquías como: la falta de representatividad de las instituciones democráticas, la crisis de racionalidad del Estado de Derecho, el repliegue de la tripartita división de poderes, la brecha entre el ideal normativo y el funcionamiento real de los sistemas democráticos y las promesas incumplidas de las democracias<sup>23</sup> (Bobbio, 1984; Manin, 1998; Sartori, 2003; Greppi, 2006; Del Águila, 2007; Rosavallon, 2007; 2010).

Esta sensación de crisis, de pérdida de sentido de la democracia, fue un debate abierto por Crozier, Huntington y Waranuki (1975), seguido por Pharr y Putnam (2000), como una creciente desconfianza hacia las instituciones de la democracia representativa.

Esta situación de baja calidad democrática afecta a la legitimidad<sup>24</sup> del sistema político.

---

<sup>23</sup> Bobbio (1984) señala las promesas incumplidas de la democracia que son: a) El deterioro institucional de partidos, organizaciones, sindicatos y parlamentos que se sirven más a sí mismos que a los fines públicos a los que deben servicio público; b) La representación política está guiada más por el mandato imperativo respecto a las consignas del partido al que está adscrito; c) Desconexión del vínculo entre representantes y representados y vaciamiento de la representación política a cargo de una élite profesionalizada; d) El auge del neocorporativismo en la que ciertas élites políticas y económicas toman decisiones al margen de la ciudadanía; e) La falta de democratización de ámbitos como la economía, empresa, la administración y los partidos políticos, democratización necesaria para mejorar la calidad del sistema político; f) La falta de transparencia en la gestión política y administrativa genera espacios de opacidad, corrupción y degradación democrática. De aquí la necesidad de extender la virtud cívica y la vocación de servicio público.

<sup>24</sup> Los teóricos del contrato social consideraban que el consentimiento de los gobernados era el fundamento de la legitimidad del poder. Aquello que es consentido viene reflejado en las leyes, en la moral, en las costumbres y el poder político legítimo busca adecuarse a las leyes (legitimación legal), a los valores hegemónicos (legitimidad moral) y a las costumbres (legitimidad social). La dominación, en sentido weberiano, se define como el uso legítimo de la violencia y por legítimo quiere decir que es obedecido de manera voluntaria. Según Weber (1993), “obediencia significa que la acción del que obedece transcurre como si el contenido del mandato se hubiera convertido en máxima de su conducta” y “la dominación es la probabilidad de hallar obediencia a un mandato determinado”. El sociólogo alemán distinguía entre el poder y la dominación. Mientras que el primero hace referencia a la imposición de la voluntad propia por cualquier medio, la dominación se basa en la obediencia voluntaria. Las razones de la obediencia pueden ser variadas como la costumbre, el afecto o la inclinación personal del súbdito. Pero si la dominación se fundamentara sólo en estos elementos sería muy inestable. Por este motivo, en las relaciones entre dominadores y dominados es necesario que se fundamente en motivos de su legitimidad y aquí Weber distingue tres tipos puros de dominación legítima y son:

a) La dominación legal, cuyo tipo puro es la dominación burocrática. Su idea básica es que cualquier derecho puede crearse y modificarse mediante un estatuto sancionado correctamente en cuanto a la forma. Se obedece, no a la persona, sino a la regla estatuida, que establece a quién y en qué medida obedecer. El poder es impersonal y objetivo; y la ley expresa la racionalidad y es lo propio de las sociedades más desarrolladas. El deber de obediencia está

---

La democracia liberal aparece actualmente como la única forma legítima de organización del poder y considerada un fenómeno global; pero, lo cierto, es que existe cierto malestar hacia su funcionamiento por insatisfactorio; la calidad democrática es muy baja y los ciudadanos comprueban que los gobiernos se resisten a rendir cuentas de sus acciones y a asumir sus responsabilidades políticas.

La legitimidad<sup>25</sup>, aún a riesgo de simplificación, puede ser considerada como la justificación de la que se sirve el poder político para fundamentar su autoridad (Weber, 1993). Por su lado, Duverger (1997), la definía como *la cualidad que presenta un poder de ser conforme a la imagen del poder que se considera válida en la sociedad considerada*.

Lipset (2001), entendía la legitimidad como *la capacidad del sistema para mantener la creencia en el funcionamiento de las instituciones políticas como las más adecuadas para la sociedad*; Linz (1996: 38), sugería que la creencia en la legitimidad asegura la capacidad de un gobierno para hacer cumplir una decisión; la legitimidad es *la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran ser establecidas, y que por tanto, pueden exigir obediencia*. Por su lado, -y desde la perspectiva sistémica-, David Easton (1953, 2006), afirmaba que todos los sistemas políticos necesitan fuentes de apoyo y distinguió entre el apoyo difuso<sup>26</sup> y el apoyo específico, que son necesarios para inculcar el

---

graduado en una jerarquía de cargos, con subordinación de los inferiores a los superiores. La burocracia constituye el tipo puro de dominación legal.

- b) La dominación tradicional, que se fundamenta en la creencia sobre la santidad de los ordenamientos y de los poderes señoriales existentes desde tiempos inmemoriales. Se basa en la tradición no escrita, en los valores tradicionales y representaciones simbólicas. Su tipo puro es el patriarcal. El contenido de las órdenes está ligado por la tradición y la santidad de las reglas.
- c) La dominación carismática, en virtud de la devoción al líder y a sus capacidades y carisma. Supone una entrega emotiva a la persona del señor, en las diferentes figuras como el profeta, el héroe, el guerrero o el demagogo. Manda el caudillo, a quien obedecen a causa de sus capacidades excepcionales y no en virtud de una posición estatuida o de su dignidad tradicional.

<sup>25</sup> En el capítulo VII, vuelvo a abordar la cuestión de la legitimidad, centrada en las instituciones de control externo.

<sup>26</sup> Según David Easton, el apoyo difuso es un apoyo genérico al sistema político, mientras que el apoyo específico se relaciona con las demandas específicas de los miembros interesados en determinados objetos políticos. A partir de esta dicotomía, la literatura politológica ha tomado la distinción de Easton diferenciando entre legitimidad difusa y legitimidad específica para referirse a la legitimidad de los sistemas democráticos. La legitimidad difusa nombra la creencia de que la democracia es la mejor forma de gobierno, a pesar de sus defectos. En cuanto a la legitimidad

---

sentido de la legitimidad, que es el mecanismo más efectivo para estimular el apoyo. Sin la creencia en la legitimidad no persiste ningún sistema político.

Abundando en más definiciones, la legitimidad también se define como *el conjunto de actitudes positivas con respecto a las instituciones democráticas, que se consideran apropiadas para gobernar un país* (Montero y Morlino, 1993:7; Morlino 2009:118). De esta forma, se tiene legitimidad cuando entre los ciudadanos se difunde la convicción de que las instituciones políticas existentes, a pesar de sus defectos y sus fracasos, son con todo mejores que cualquier otra solución institucional.

Por su parte, Rosavallon<sup>27</sup> (2010:31) califica la legitimidad como *una institución invisible que actúa de economizadora de la coerción y cuya función es tejer lazos constructivos entre el poder y la sociedad; de esta forma, contribuye a dar cuerpo a lo que constituye la propia esencia de la democracia: la apropiación social de los poderes.*

Habermas (1989), sostiene que, los problemas de legitimación de la democracia, conviven con una situación que: a) combina la legitimidad de la democracia aceptada universalmente, y b) existe una mirada crítica sobre sus instituciones, usos y prácticas. Si bien no se cuestiona el sistema, sí se debate sobre sus elementos internos, sobre sus particularidades; el todo es aceptable y legítimo, pero sus partes son exhaustivamente

---

específica, expresa la capacidad efectiva con el funcionamiento de la democracia para resolver los problemas de la sociedad.

<sup>27</sup> Rosavallon (2007, 2010) afirma que los regímenes democráticos se han sostenido sobre un modelo de legitimidad dual: el sufragio universal y la Administración Pública, que sustentaron la legitimidad de establecimiento (origen) y la legitimidad de *identificación con la generalidad* (construcción de una colectividad política que enlaza con la voluntad general heredada de la Revolución Francesa). A partir de 1980, el pensador francés, admite que se produce un cambio sustancial que abre la puerta a una nueva era de la legitimidad.

Sintéticamente, su planteamiento es el siguiente. Hasta el último tercio del siglo XX, operaba el sistema dual de legitimidad pero, en la década de 1980 se produce una reformulación en la forma en cómo se captaba e interpretaba esa generalidad social democrática. Hasta entonces, la generalidad social como construcción de la colectividad política, se asentaba en la expresión mayoritaria de las urnas y en la eficacia del servicio público. El doble sistema legitimador entra en crisis y emergen tres formas reconstituyentes de la generalidad social: a) la legitimidad de imparcialidad, que lleva aparejada una legitimidad negativa, y que implica una separación de las particularidades, una distancia razonada y organizada frente a las diferentes partes implicadas en una cuestión; b) la legitimidad de reflexividad, que es una legitimidad de multiplicación, y que expresa una pluralidad de expresiones de la soberanía nacional, y c) la legitimidad de proximidad, que atiende a las particularidades, a las experiencias concretas, como una práctica que contribuye a un "descenso en generalidad".

Este giro revolucionario de la legitimidad participa de un movimiento global de descentralización de las democracias, en el sentido de pérdida de centralidad del rol electoral como dimensión principal. Para nuestro autor, la redefinición de la legitimidad procede de una construcción y de una redistribución de la idea de generalidad social que conduce a pluralizar, a fragmentar sus formas y que, por tanto, existen otras formas de representar, de actuar, de hablar en nombre de la sociedad. Estas tres nuevas legitimidades contribuyen a definir de un modo más exigente el ideal democrático, en la medida en que la democracia se ha vuelto más compleja.



---

escrutadas. Este panorama ha producido un vaciamiento y un deterioro de la legitimidad de las instituciones democráticas representativas, puesto que la democracia liberal no requiere para funcionar una intensa participación política por parte de la ciudadanía ni el desarrollo de virtudes cívicas<sup>28</sup>.

La democracia liberal representa la hibridación entre la democracia y el liberalismo; una forma de equilibrar su función como institución pública, su fundamentación liberal<sup>29</sup> y su principio de legitimidad democrática (Ovejero, 2008).

El modelo liberal de ciudadanía es poco exigente y se fundamenta en la división de poderes, la protección de los derechos individuales-asegurados constitucionalmente-

---

<sup>28</sup> No parece adecuado establecer catálogos cerrados o excluyentes de virtudes cívicas pero sí que se puede plantear una aproximación a ciertas disposiciones virtuosas que encontramos tanto en el republicanismo como en el liberalismo. La tradición republicana ha reivindicado virtudes clásicas como la participación, la justicia (la *diké*), la igualdad, las leyes (*nomos*) la templanza, el sentimiento de pertenencia a la comunidad política, la responsabilidad, la prudencia (la *phrónesis* aristotélica), el respeto por lo público y la honestidad. El liberalismo reivindica como virtudes (aquí sigo a Rawls, 1993; 1996), la justicia (como equidad), el pluralismo razonable, la tolerancia, el consenso, el universalismo y la prioridad del derecho sobre una noción sustantiva del bien.

La contraposición entre las virtudes de ambas corrientes ha originado un debate apasionado en el pensamiento político contemporáneo entre liberales y deliberativos, comunitaristas y republicanos en torno a la neutralidad del Estado sobre las concepciones sustantivas del bien, las relaciones entre la libertad positiva y negativa y el lugar de la igualdad en la esfera pública en un mundo cada vez más desigual.

Véase, Peter Berkowitz, *El liberalismo y la virtud*. Barcelona: Andrés Bello, 2001; Ernesto Laclau, Chantal Mouffe, Jacob Torfing y Slavoj Žižek, *Debates políticos contemporáneos en los márgenes de la modernidad*. México: Plaza y Valdés, 1998; J. Elster (com.). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001; Javier Peña. "La ciudadanía" en Aurelio Arteta, Elena García Guitián y Ramón Máiz (eds.). *Teoría Política: poder, moral democracia*. Madrid: Alianza, 2003; Philip Pettit. *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós, 2004; John Rawls. *El liberalismo político*. Barcelona: Crítica, 2004; Oscar Pérez de la Fuente. *Por senda de justicia: inclusión, redistribución y reconocimiento*. México: UNAM, 2014; Aurelio Arteta (ed.). *El saber del ciudadano. Las nociones capitales de la democracia*. Madrid: Alianza, 2008; Charles Taylor. *Hegel and Modern Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979; Alasdair MacIntyre. *After Virtue*. London: Duckworth, 1981; Michael Sandel. *El liberalismo y los límites de la justicia*. Barcelona: Gedisa, 2000; Michael Walzer. *Las esferas de la Justicia*, Madrid; FCE, 2004.

<sup>29</sup> La fundamentación liberal hace referencia a la preservación de la libertad negativa en oposición a la libertad positiva, popularizada por Isaiah Berlin (2005), para denotar a los dos sentidos diferenciados del concepto de libertad. En su sentido positivo se refiere a la autodeterminación de cada individuo de ser su propio dueño, de gobernarse a sí mismo, de la idea de autogobierno. En sentido positivo, la libertad postula que las libertades políticas fundamentan a las demás libertades. Por su lado, la libertad negativa consiste en la no interferencia de obstáculos externos a las elecciones individuales porque la libertad se pierde cuando las decisiones ajenas nos afectan y condicionan. La libertad positiva como autodeterminación se refiere a una suerte de voluntad colectiva y la libertad negativa se sustancia en un conjunto de libertades individuales frente al Estado y hace suya una concepción más individualista de la política y de la sociedad. En este sentido, la libertad negativa reivindica su espacio privado frente a la intervención pública para ejercer la propia individualidad y los derechos que la asisten, que son preexistentes a toda configuración política.

El debate, entre si los derechos son preexistentes al cuerpo social o es la sociedad quienes lo crea, constituye uno de los ejes clave del contrato social, que hunde sus raíces en la teoría de los derechos naturales.

---

en la profesionalización de la política mediante la representación política y en la no interferencia de los poderes públicos en las vidas de los individuos.

Esta profesionalización de las élites políticas y de las burocracias de los partidos, (acompañada de una creciente especialización), sobre todo en sus órganos centrales, tiende a reforzar la tendencia a la formación de una clase política, cuyos miembros tienen más intereses comunes entre ellos que los que les unen a sus electores o militantes. Esto puede dar lugar a nuevos problemas de legitimación y representación (Mella Márquez, 2003:217).

En este contexto, de desafección política y de apatía cívica, surgen manifestaciones que reivindican nuevas formas de intervención y entendimiento de la política democrática<sup>30</sup>. Esta orientación, implica un reconocimiento de las nuevas formas participativas para impulsar la visibilidad y la transparencia de las actuaciones públicas y una lucha beligerante contra la corrupción.

La tradición republicana se presenta como fuente de inspiración para la democracia liberal representativa, dada su vocación práctica, su énfasis en el rol de ciudadano, la centralidad de las instituciones políticas y la importancia de los aspectos deliberativos. Las contribuciones históricas del republicanismo son numerosas y forman parte del ser republicano, a lo largo del transcurso histórico y de los diferentes contextos donde se ha desarrollado<sup>31</sup>.

Una de las aportaciones de esta longeva tradición es que la libertad individual va unida a la libertad política cuyo cordón umbilical es el concepto de ciudadano. La idea subyacente es que la calidad de la vida institucional y la calidad de la vida personal se interrelacionan estrechamente; que los derechos no son preexistentes sino que son fruto de las instituciones políticas gracias a las prácticas deliberativas de la ciudadanía. Las instituciones políticas y las leyes son la clave que aseguran la libertad y el disfrute de los derechos. Rousseau afirmaba (1988, CS. I, VIII) que “la obediencia a la ley que uno se ha prescrito es libertad” y para Maquiavelo (2000, D. I, 3) “las buenas instituciones y las buenas leyes transforman a los hombres en ciudadanos virtuosos”.

---

<sup>30</sup> Como ejemplo, para la constatación de este reconocimiento, véase el Preámbulo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

<sup>31</sup> Javier Peña (2008:68) sostiene que entre la democracia griega y las revoluciones americana y francesa media un largo período de eclipse de la democracia y el hilo conductor de ideas y experiencias que permiten enlazar dichas revoluciones con las ideas y presupuestos de la democracia antigua se llama *tradición republicana*.

---

El ideal de autogobierno del republicanismo deviene en una suerte de democracia<sup>32</sup> deliberativa, en la que la ciudadanía, bajo ciertos requisitos procedimentales y dialógicos en el *locus* público, toma decisiones vinculantes, bien directamente o a través de sus representantes políticos.

La democracia deliberativa requiere, por definición, el espacio público entendido como el *espacio de aparición*, en la terminología arendtiana, para desarrollarse y posibilitar la acción. La noción de esfera pública habermasiana es un constituyente de la vida del ciudadano, porque en ella forma parte del corpus público y engendra su identidad política. En esta esfera pública de acción y discusión se originan discursos, intercambios dialógicos y la toma de decisiones sobre los asuntos colectivos. El estatus deliberativo de la democracia estimula las virtudes cívicas, fortalece la legitimidad del proceso democrático, alimenta el interés en la participación política y fomenta ciudadanos vigilantes sobre los poderes públicos.

Las formulaciones republicanas y deliberativas de la democracia persiguen cuestionar algunos de los fundamentos de la democracia liberal representativa<sup>33</sup> y su defectuoso rendimiento y, a la vez, ofrecer un nuevo marco interpretativo.

---

<sup>32</sup> El paradigma deliberativo ha recibido también críticas que concretan algunos de los retos a los que ha de enfrentarse. Entre las objeciones más destacadas encontramos posiciones teóricas como: la relación entre la deliberación argumentativa destinada a minipúblicos y la deliberación retórica destinada a grandes públicos (Simone Chambers); el lugar que ocupan los intereses particulares en la deliberación (Jane Mansbridge *et al.*); la relación entre deliberación y participación (Cohen y Fung); la tensión entre la militancia y la discusión argumentada (Iris Young); el debate contradictorio en la deliberación (Bernard Manin) y la oposición entre mini públicos deliberativos y autogobierno republicano (Yves Sintomer). Las controversias suscitadas por el enfoque deliberativo coinciden en una objeción central: ¿Cómo es posible una deliberación justa e incluyente, una democracia deliberativa, en una sociedad marcada por las desigualdades estructurales? ¿Cómo la deliberación puede afectar a toda la sociedad si la apertura de todas sus condiciones procedimentales se confinan solo a minipúblicos?

<sup>33</sup> La representación, como la mayoría de conceptos políticos, son equívocos, ambiguos e incluso polémicos; histórica y analíticamente, ha sido considerada tanto un límite para la democracia como un vehículo para su expresión. Rousseau entendía que la representación era un mal necesario, mientras que Bentham y Mill, la ideaban como un medio técnico para articular el principio democrático.

De acuerdo con Hanna Pitkin (*orig.* 1967, 2014), la representación política significa “actuar en el interés de los representados, de una manera responsable hacia ellos”. Esta formulación de Pitkin se establece en una relación entre principal-agente. El principal autoriza y delega el poder en el agente. En un marco democrático, los ciudadanos electorales representan el principal mientras que los representantes políticos devienen en los agentes, que asumen la responsabilidad ante la ciudadanía. El dispositivo que autoriza esta delegación son las elecciones libres, periódicas, frecuentes y plurales; sin embargo, en la práctica existen dificultades que adulteran las relaciones entre el principal y el agente (Véase Hanna Pitkin *op cit.*; Manin, Przeworski y Stokes, 1999).

---

No se puede perder de vista que el debate sobre la representación política es un debate sobre las interrelaciones y nexos entre la representación, la rendición de cuentas y la calidad democrática.

## **2.2. *El buen gobierno, la calidad democrática y el modelo representativo frente a la corrupción.***

La discusión politológica no ha pasado por alto plantear cuáles han de ser los elementos que definan qué es una democracia de calidad, porque ésta puede ser entendida desde enfoques alternativos e incluso excluyentes.

La tradición republicana nos recuerda la importancia de la deliberación, de las prácticas participativas y la necesidad de virtud cívica; la democracia liberal representativa enfatiza la división de poderes y el freno al poder para la salvaguardia de los derechos individuales y privilegia la representación.

Morlino (2009: 186 y ss.) sistematiza los elementos constituyentes de una democracia de calidad, -a través de tres dimensiones: *los procedimientos, el contenido y los resultados*-, como aquella que se caracteriza por un ordenamiento institucional estable que, a través de dispositivos e instituciones que funcionan adecuadamente, consigue la libertad y la igualdad de los ciudadanos.

Una democracia de calidad es un régimen muy legitimado, estable y que satisface a la ciudadanía; solo mediante un conjunto de instituciones que gocen del pleno apoyo de la sociedad civil de referencia es posible prever un avance en la consecución de valores propios del régimen (*calidad con respecto al resultado*). Por otro lado, los ciudadanos, asociaciones y comunidades gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos (*calidad respecto al contenido*). Finalmente, los ciudadanos de una buena democracia deben controlar el cumplimiento y respeto a la ley, evaluar la eficacia de las decisiones y la responsabilidad política de los elegidos (*calidad con respecto a los procedimientos*)<sup>34</sup>.

Por su parte, O'Donnell (1997), señala que la legalidad, la existencia de un poder judicial independiente, la resolución de los conflictos públicos y privados mediante un sistema eficiente y funcional, la ausencia de corrupción y la presencia de un sistema de

---

<sup>34</sup> A partir de los procedimientos, el contenido y el resultado, Morlino (2009:187) formula las cinco dimensiones clave que operan en el análisis empírico de la democracia y que son: a) las dimensiones procedimentales: el respeto a la ley y la rendición de cuentas; b) la dimensión de resultado: la *responsiveness* o capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de la ciudadanía; y, c) las dimensiones sustantivas o de contenido: el respeto a los derechos y libertades y la extensión de mayor igualdad política, social y económica.

---

información plural y extensivo son indicadores de la calidad democrática de un sistema político.

Estrechamente vinculado a la calidad democrática, aparece un concepto clásico de la teoría política: el *buen gobierno*<sup>35</sup>. Norberto Bobbio<sup>36</sup> (2009:224), afirma que buen y mal gobierno devienen en una antítesis que recorre toda la historia del pensamiento político y es uno de los grandes temas de reflexión de todos los tiempos.

La dificultad para establecer una definición supone asumir, de entrada, su complejidad derivada tanto de su propia historia, a lo largo de más de dos mil años, como del carácter polisémico del término que enlaza con el de gobernanza.

Por consiguiente, parece que no existe unanimidad ni en percepción, ni en los significados, ni en los contenidos, ni tampoco en los indicadores, de un término tan maleable como el de buen gobierno.

Por esta razón, para abordar su delimitación se recurre a criterios, más o menos amplios, que nos permitan operativizar el concepto y a un catálogo de valores y de buenas prácticas que lo represente.

Pero, además, el análisis se complejiza según se aplique a los diferentes contextos territoriales<sup>37</sup> y con una diversidad de perspectivas.

---

<sup>35</sup> El buen gobierno apunta a una buena democracia y como señala Morlino (2009:186) una democracia de calidad es una buena democracia que define como *aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente consigue la libertad y la igualdad de los ciudadanos*.

<sup>36</sup> Sigo a Bobbio (2009), a lo largo de su desarrollo argumentativo sobre el buen gobierno. En las historias de las ideas políticas puede hallarse un hilo conductor que contrapone dos dicotomías: la eunomia (las buenas leyes) a la disnomia (las malas leyes). Esta dicotomía abarca varios pares de contrarios propios del lenguaje político: orden-desorden, concordia-discordia, paz-guerra, moderación-arrogancia, justicia-injusticia y templanza-violencia.

El buen gobierno presenta, a criterio de nuestro autor, dos características fundamentales: a) el gobernante ejerce el poder de acuerdo a las leyes prestablecidas, y b) el gobernante se sirve del poder para perseguir el bien común. Éste es el punto de inicio del reconocimiento de la superioridad del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres (Platón, *Las Leyes* y Aristóteles *La Política*). Con el transcurso de los siglos, el ideal antiguo del gobierno de las leyes encontraría en el constitucionalismo moderno su forma institucional. Respecto a la contraposición entre interés común e interés particular o, entre utilidad pública y utilidad privada, no toma tanto la forma en cómo se ejerce el poder, como la finalidad que debe perseguir. El filósofo de Turín apostillaba que la dicotomía buen gobierno y mal gobierno ha ido dejando hueco otro conocido par, el de gobernabilidad e ingobernabilidad, de forma que el mal gobierno se puede considerar no solo un exceso de poder, sino también una déficit del mismo; un poder débil que ya no puede resolver los miles de conflictos que afligen a la sociedad.

En este punto (y esto ya no lo dice Bobbio) es donde enlazamos el buen gobierno con el concepto de gobernanza, como fórmula impulsora de la co-gobernabilidad entre los diferentes actores políticos en liza.

<sup>37</sup> El Banco Mundial y la ONU han elaborado programas de desarrollo enfocados al buen gobierno con la finalidad de reducir la pobreza extrema e impulsar la prosperidad sostenible. El Departamento de Prácticas Mundiales de Buen Gobierno (GGP), apoya a los países en la creación de

---

Por ejemplo, el buen gobierno se erige como un nuevo modelo de desarrollo que aparece en la década de los noventa para contribuir al crecimiento, desde un punto de vista técnico por el Banco Mundial, de manera que mejore la gestión de los presupuestos públicos, de la función pública y, en general, del aparato estatal.

Esta versión tecnócrata ha convergido con la vertiente democrática del buen gobierno reforzando la importancia de la legitimidad, de la apertura a la sociedad, al objeto que los líderes y representantes políticos rindan cuentas ante los ciudadanos; de la lucha contra la corrupción, del incremento participativo y un avance en las reformas democráticas del Estado de derecho.

El buen gobierno, por definición, se contrapone a la falta de calidad democrática; representa la idea y el medio para lograr una democracia plena, auténtica y fortalecida. Asimismo, buen gobierno es equivalente al paradigma de Gobernanza (Libro Blanco de la Gobernanza Europea<sup>38</sup>, 2001) e implica sobrevalorar la relación dinámica y dialéctica del gobierno con la sociedad civil (Canales Aliende, 2014a:19).

Una pregunta que se plantea en el debate sobre el buen gobierno es ¿cómo se puede cuantificar el buen gobierno? ¿Cómo podemos caracterizarlo?

---

instituciones abiertas, eficaces y responsables para lograr un desarrollo inclusivo; el fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y el empoderamiento de la ciudadanía. El Banco Mundial apoya, fundamentalmente, tres aspectos básicos del buen gobierno: a) la gestión de los recursos públicos; b) el buen desempeño y mecanismos eficientes de prestación de servicios; c) un gobierno abierto y responsable. De esta forma, se puede apreciar el giro experimentado por el término *buen gobierno* hacia la economía del desarrollo y como pieza clave de la cooperación internacional. En este sentido, el buen gobierno o gobernanza se define como un ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para la gestión, a todos los niveles, de los asuntos de un país.

<sup>38</sup> El citado Libro Blanco establece cinco principios políticos, sobre los que vertebrar la Gobernanza Europea, que considero asumibles para un marco de buen gobierno, y que son: a) la apertura, en aras de conseguir mayor comunicación y un lenguaje más accesible, que conecte con la ciudadanía; b) la participación, abierta en todas las fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas públicas, a través de un enfoque integrador; c) la responsabilidad, como una garantía de la corresponsabilidad entre los actores políticos participantes y mayor claridad de las asunciones de cada uno; d) la eficacia, porque las medidas deben producir los resultados buscados, a partir de objetivos explicitados claramente, con una evaluación de su futuro de impacto y de la experiencia acumulada; e) la coherencia, que implica, además, que las políticas deben ser comprensibles y con la integración de tareas, cada vez más diversificadas y complejas. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>

---

Siguiendo a Canales Aliende (2014a:19-23), cuando realiza una delimitación de los principios<sup>39</sup> y valores implicados en el buen gobierno, cita los siguientes: a) la transparencia y la apertura; b) la receptividad; c) la integridad ética; d) las vías de participación; e) la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidad; f) la eficacia, la eficiencia y la economía; g) la accesibilidad física y documental a sus instituciones; h) la legalidad y la calidad de las leyes aprobadas; i) el respeto y la garantía eficaz de los derechos humanos; j) la evaluación de los resultados de la gestión; y, k) el emprendimiento y la ecología.

El buen gobierno o gobernanza liga dos dimensiones diferenciadas pero interrelacionadas: la dimensión política y la dimensión técnica. La dimensión política opera como el buen gobierno, a través de prácticas democráticas basadas en los derechos humanos, y la dimensión técnica actúa sobre los problemas de eficiencia, de eficacia, de economía y de gestión pública<sup>40</sup>.

La idea subyacente es que, sin voluntad política, no se hacen reformas y, a la vez, sin una administración pública eficaz, los gobiernos por muy comprometidos que estén, serán poco efectivos.

Uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el buen gobierno es a la corrupción<sup>41</sup>. El precio de la libertad, decían los antiguos republicanos, es la vigilancia permanente, la ciudadanía activa, diríamos hoy (Joan Prats, 2006:63).

La falta de instituciones eficaces e íntegras persevera en la pobreza de las naciones; asimismo, la calidad de las instituciones y su rendimiento inciden en el desarrollo de los territorios. La corrupción debilita la responsabilidad democrática y la rendición de cuentas y, además, supone un problema económico, cultural y político, que no se puede quedar sin resolver, pues no sólo debilita las instituciones del Estado y hace a

---

<sup>39</sup> Las prácticas de buen gobierno incorporan estos principios en sus abanicos de medidas por los diferentes países, que han puesto en marcha proyectos de gobierno y de gestión pública en red y de Gobierno Abierto, como representa el memorándum del Gobierno de Obama, de enero de 2009, sobre Transparencia y Gobierno Abierto, basado en tres pilares básicos: a) Transparencia, b) Colaboración y c) Participación.

<sup>40</sup> La Teoría Política y la Gestión Pública aparecen, indefectiblemente, ligadas en el concepto de Buen Gobierno.

<sup>41</sup> La corrupción y la degeneración de las formas políticas han sido unas de las principales preocupaciones en la historia del pensamiento político, cuyo hilo conductor puede detectarse a lo largo de los escritos de Platón, Aristóteles, los pensadores y jurisconsultos romanos, San Agustín, Maquiavelo, los ilustrados, Rousseau, los padres fundadores de EE. UU y, en general, en los discursos republicanos.

---

los gobiernos ineficientes, sino que también, es la responsable de acentuar, o cuanto menos perpetuar, las desigualdades sociales (Rose-Ackerman, 2001).

Las prácticas corruptas, aparecen estrechamente vinculadas a las posiciones de poder y cargos públicos que gestionan recursos públicos y que desvían para beneficiar intereses distintos de los colectivos. Esta situación, que implica una vulneración del contrato que vincula a los representantes políticos y a los ciudadanos, quiebra la confianza política.

El *Committe on Standards in Public Life*<sup>42</sup> estableció los principios éticos, que se espera de los representantes políticos y de los altos cargos, cuyas funciones estén financiadas con cargo a los fondos públicos.

Tales principios éticos son los siguientes

- a) El desinterés. Los que ocupan cargos públicos deberían tomar decisiones sólo con arreglo al interés público.
- b) La integridad. Los que ocupan cargos públicos no deberían colocarse bajo ninguna obligación financiera u otra con terceros u organizaciones que puedan influirles en el desempeño de sus responsabilidades oficiales.
- c) La objetividad. Los que ocupan cargos públicos han de regirse por la regla del mérito tanto para los nombramientos políticos como para aquellas ventajas que se deriven de la contratación pública y de las recomendaciones que supongan un beneficio para terceros.
- d) La transparencia. Los que ocupan cargos públicos deben actuar con apertura en todas las decisiones y acciones que realicen y, además, justificarlas.
- e) La rendición de cuentas. Los cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones ante los ciudadanos y deben someterse al escrutinio que acompaña a su cargo.
- f) La honestidad. Los que ocupan cargos públicos tienen la obligación de declarar todos los intereses particulares que puedan afectar o relacionarse con sus

---

<sup>42</sup> Conocido como el Comité Nolan. En el seno de dicho Comité se elaboró el Informe Nolan, publicado en Gran Bretaña en mayo de 1995, que constituye un documento de gran valor para el estudio de los comportamientos éticos de los funcionarios públicos y de los políticos, tanto parlamentarios como altos cargos de la Administración Pública o que realicen funciones financiadas con fondos públicos. Para consultar el citado Informe, puede verse tanto la versión castellana como la original en:

<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/NORMAS%20DE%20CONDUCTA%20PARA%20LA%20VIDA%20PUBLICA.pdf>

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/336919/1stInquiryReport.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336919/1stInquiryReport.pdf)



---

responsabilidades políticas y adoptar medidas para solucionar los conflictos que surjan, en aras de proteger el interés público.

- g) El liderazgo. Los que ocupan cargos públicos deberían fomentar y apoyar estos principios con liderazgo y ejemplaridad.

La idea de buen gobierno también aparece vinculada a un conjunto de Códigos, cuya finalidad es guiar las actuaciones de los gobernantes y de las personas que ocupan altos cargos en las Administraciones Públicas<sup>43</sup>. La legislación sobre Transparencia, Buen Gobierno y los Códigos de ejemplaridad del comportamiento público, pretenden definir y gestionar el mapa de la integridad pública. Es fácil de ver cómo la visión normativa del Buen Gobierno se incardina a un instrumento operativo positivizado, que recoge desde normas de conducta, a mecanismos de cumplimiento, al régimen sancionador hasta la regulación de un registro de actividades y de bienes de los altos cargos y asimilados.

Sartori (2001), afirma que la corrupción política ha llegado al punto que corrompe la política democrática y que las razones hay que buscarlas en: a) la pérdida de la ética del servicio público, b) el dinero que siempre está omnipresente y c) que el coste de la política se ha vuelto excesivo y está fuera de control.

Por su lado, Pettit (1999: 179-289) admite que las personas que ostentan un cargo de poder no son inevitablemente corruptas, sino intrínsecamente corruptibles. La idea que sugiere es que al diseñar instituciones de control del poder se ha de tener presente la corruptibilidad y, por consiguiente, articular dispositivos en el diseño institucional. De lo que se trata, es de dotarse tanto de cribas y de sanciones como estrategias activas para evitar, por un lado, la sensación de impunidad y, por el otro, que una ausencia de sanciones socave la confianza ciudadana y en las instituciones.

---

<sup>43</sup> El Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, ha aprobado el Código de Buen Gobierno de la Generalitat Valenciana, que establece los criterios y las normas de conducta que se han de observar en las actuaciones públicas, los altos cargos y personas que ejerzan cargos de naturaleza ejecutiva, para favorecer el desarrollo de unas instituciones y administraciones públicas íntegras, transparentes, eficaces y eficientes y, a la vez, promover la mejora de la calidad democrática y generar confianza en las instituciones mediante la ejemplaridad, la integridad y la transparencia en las actuaciones de las personas que ocupan cargos directivos. En su artículo 4, señala los principios generales que informan las actuaciones públicas y que son: a) los valores democráticos; b) la integridad; c) la ejemplaridad; d) la sobriedad y e) el compromiso con el impulso del gobierno abierto y la buena administración.

Dado que, el estudio de caso de esta investigación, es la Sindicatura de Comptes y que, además del intenso debate que la institución está generando en la sede parlamentaria valenciana, se están produciendo unas importantes novedades legislativas en la Comunidad Valenciana, me parece pertinente esta referencia al Código de Buen Gobierno, vigente desde el 14 de mayo de 2016.

---

El control de la actividad pública requiere la implantación de mecanismos y estrategias de lucha contra la corrupción; un seguimiento férreo y riguroso de las actividades desarrolladas de las instancias que manejan o son beneficiarias de los caudales públicos y un cambio de *ethos* en nuestra cultura política administrativa, en la que la exigencia de rendición de cuentas o *accountability* constituya el fundamento real de la democracia representativa<sup>44</sup>.

La rendición de cuentas y sus relaciones con la democracia representativa es un tema que suscita controversias en el corazón de la teoría democrática; la tensión fundamental se produce entre la conducta responsable que responde a los intereses de los representados y el comportamiento orientado prioritariamente por el propio juicio del representante (Monsiváis Carrillo, 2013) o en palabras de Saward (2003, 2010) si los representantes actúan como delegados (*delegates*) o como fiduciarios (*trustees*).

La rendición de cuentas o *accountability* es un concepto complejo, equívoco y multidimensional, tanto desde un punto de vista conceptual como operativo y afectado por una numerosa tipología, atendiendo a diferentes criterios. La traducción más extendida del concepto es el de control o rendición de cuentas (Schedler, 1999, 2004; Mainwaring, 2003; O'Donnell, 2003, 2005; Ackerman, 2005; Morlino, 2009; Jimenez Hernández, 2009; Mulgan, 2014).

---

<sup>44</sup> Las paradojas del momento político actual destacan, por un lado, la necesidad y la exigencia de mayores cotas de democracia participativa y, por otro, el reconocimiento del valor de la democracia representativa como un modelo que ha obtenido un gran rendimiento político. El instituto de la representación requiere para su funcionamiento que los promotores de las iniciativas públicas respondan de ellas ante los ciudadanos; que éstos desempeñen una vigilancia activa; que la ciudadanía ejerza el control político sobre sus gobernantes y que, además, puedan elegir, revocar o sustituir a los representantes políticos. Sin embargo, nos encontramos con que la representación presenta ciertas patologías en su funcionamiento como: la endogamia, la ausencia de mérito en el reclutamiento de cargos públicos, la colusión de intereses espurios, la concentración de poder en el ápice de los partidos políticos junto al déficit democrático en su funcionamiento, el sectarismo, la falta de autocrítica, la opacidad en la gestión pública, la antinomia entre el discurso político y los hechos y la deriva oligárquica, entre otras. Estas patologías son las que hay que combatir para que la acción política se desempeñe adecuadamente, se reduzca la desafección política, impulse los aspectos deliberativos de la democracia y refuerce lo valioso de la representación, sin menoscabo de impulsar otros canales participativos.

La democracia representativa puede incentivar la responsabilidad y la rendición de cuentas de los políticos, mediante dispositivos institucionales adecuados que cumplan su cometido fiscalizador y con ciudadanos más expectantes que exijan responsabilidades, la rendición de cuentas a sus políticos y denuncien los casos que desvirtúan el interés general (Pitkin, 1967, 2004; Manin, 1998; Ferejohn, 1999; Mansbridge, 2003; Sartori, 2005; Vargas Machuca, 2008a,b; García Guitián, 2005, 2007, 2009; Urbinati, 2006; Urbinati y Warren, 2008; Morlino, 2009; Saward, 2010; Abellán García, 2011; Rosavallon, 2010).

---

La multidimensionalidad del concepto *accountability* parece conducir a la máxima de Mulgan (2014), al afirmar que éste se trata de un concepto cada vez más amplio y donde se concitan una multiplicidad de formas y variedades de rendición de cuentas.

La complejidad que acompaña al proceso de rendición de cuentas de los representantes pone de manifiesto, a su vez, la importancia de la transparencia y de los instrumentos de control político institucional para mejorar la calidad de la representación y, por extensión, de la calidad democrática.

### 3. El control y la rendición de cuentas en la Administración Pública

#### 3.1. Algunas consideraciones generales

La democracia liberal se fundamenta en la división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial y en la subordinación de todos los poderes públicos al derecho, todo ello debidamente constitucionalizado. Esta triple división conlleva una separación de las principales funciones estatales entre diversos órganos ubicados en la cúspide de la Administración del Estado y, a su vez, se articula en un sistema de pesos y contrapesos, -formulado, inicialmente, por Locke y por Montesquieu-, y que ha llegado hasta nuestros días. La búsqueda de contrapesos y de mecanismos de control del poder estatal aparece como una condición *sine qua non* de la propia existencia del Estado democrático (Kelsen, 1993).

Las AAPP, como parte del Poder Ejecutivo de los Estados, toman decisiones y desarrollan actuaciones que afectan a los derechos subjetivos de los ciudadanos.

La Administración Pública actúa en la vida cotidiana para satisfacer los intereses generales de la comunidad, lo que ofrece ocasiones de quebrantar las normas y observar una conducta incorrecta. A ello se une otra razón de gran peso: el volumen de las Administraciones públicas es difícilmente abarcable, y ello explica por qué se han de multiplicar los controles sobre ella para que sean efectivos (Baena del Alcázar, 1990:348).

El control<sup>45</sup> es la actividad encaminada a asegurar el cumplimiento de las finalidades perseguidas y, en el caso de las Administraciones Públicas, también de las normas generales que deben regir su conducta desde varios puntos de vista políticos, así como de oportunidad (Baena del Alcázar, 1990:347). Puede afirmarse que la actividad de

---

<sup>45</sup> El concepto de control es analizado, de forma más precisa y exhaustiva, en el capítulo VII de esta investigación y, de forma singular, en su relación con el control del gasto público, que es una de las líneas centrales de esta investigación.

---

control descansa, en un Estado de Derecho, sobre el principio de sumisión de la Administración Pública a la Ley.

El control y la rendición de cuentas forman parte intrínseca del ser de la democracia representativa; son las condiciones de posibilidad sobre las que descansa la democracia liberal representativa porque no hay Estado de Derecho sin controles y sin rendición de cuentas. De hecho, es con el advenimiento del Estado democrático y de Derecho cuando se consolidan las instituciones de control<sup>46</sup>.

Como el poder político y, en general, los poderes públicos suelen manifestar cierta resistencia a ser fiscalizados, el control y la rendición de cuentas han de forma parte intrínseca del núcleo de la democracia liberal representativa. Porque no sólo contribuyen al fortalecimiento institucional y a inyectar confianza en sus representantes políticos, sino que los controles y la rendición de cuentas definen la manera en cómo se conceptualiza lo público, lo que repercute en una mayor legitimidad del sistema político.

La gestión pública y el control de esa gestión mantienen una relación dialéctica, de retroalimentación e intercambio de información necesaria para el funcionamiento del sistema democrático y de los asuntos públicos. Sin control no hay responsabilidades exigibles y si éstas no existen, no hay democracia ni legalidad (Canales, 2012). El control de la gestión pública implica, sobre todo, que haya previamente un buen gobierno, eficaz y transparente; que rinda cuentas de su actuación.

Todas las democracias están sometidas a diversos controles; los parlamentos desarrollan los controles políticos, las instituciones de control técnicas (internas y externas) se encargan del control económico financiero, las leyes y el control judicial vigilan el funcionamiento de la Administración Pública y la del sistema político; y el control social, es ejercido por los medios de comunicación, la sociedad civil y una ciudadanía vigilante.

Los cambios del entorno y los fenómenos sociales, que han terminado por afectar a los Estados y a sus Administraciones Públicas, han promovido la necesidad de transformar los valores hegemónicos en la gestión pública para el desarrollo e interiorización de una nueva cultura de lo público. Hoy es necesario una mayor carga

---

<sup>46</sup> Sin embargo, en los Manuales de Ciencia Política y de la Administración, en general y salvo excepciones, el estudio del control no ha sido un tema preferente y, en todo caso, se encuentra en una posición secundaria.

---

de lo axiológico en ese control, como efecto y exigencia de la calidad y la transparencia democrática.

Las transformaciones experimentadas por el Estado clásico no modifican en absoluto las exigencias de cumplimiento de los principios de legalidad y representatividad, de la eficacia, de la transparencia y de la necesidad de una vocación hacia el servicio público. Los gobiernos deben rendir cuentas, ser transparentes en su gestión, y fomentar la participación, esto es, seguir los principios de la buena gobernanza principio de legalidad se ve ampliado y reforzado con la exigencia de que el Estado sea un fiel garante de todos los derechos de los ciudadanos, de cuatro generaciones<sup>47</sup> de derechos y que salvaguarde las conquistas democráticas logradas.

### **3.2. La democracia y la rendición de cuentas**

La rendición de cuentas<sup>48</sup> es un concepto clásico, hoy renovado por la doctrina anglosajona, que utiliza el término de *accountability* para referirse a la obligación de los representantes políticos y los gestores públicos de explicar y justificar las decisiones adoptadas y actuaciones desarrolladas en los asuntos públicos. La

---

<sup>47</sup> Sintéticamente, y a riesgo de ser reduccionista en un tema tan complejo y controvertido, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional francesa el 26 de agosto de 1789 y la Constitución americana de 1787, tienen su origen en la tradición del derecho natural; en la convicción de que el hombre tiene unos derechos naturales inalienables que son exigencia de la razón.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (que tiene su origen en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, aprobada en San Francisco en 1945) y, soslayando el espinoso tema de su fundamentación, -Bobbio sostenía que “la fundamentación de los Derechos Humanos es la Declaración Universal de Derechos Humanos”. Desde entonces, los Derechos Humanos no han parado de aumentar, -no sin reticencias, dado que vivimos en una época de relativismo cultural y epistemológico-.

Las cuatro generaciones de los derechos humanos son las siguientes: a) la primera generación, que se corresponde con el constitucionalismo liberal de los siglos XVIII y XIX, hizo suyo la defensa de los derechos civiles y políticos, conocidos como los derechos y libertades clásicos, que hunde sus raíces en la Ilustración y en las revoluciones americana y francesa. El foco de la protección es el sujeto individual frente a los poderes del Estado; b) la segunda generación se sustancia en la incorporación de contenidos económicos, laborales, garantías propias del Estado de bienestar, prestaciones materiales como educación y salud. El sello distintivo es la extensión de la igualdad; c) la tercera generación de derechos viene dada por problemas que amenazan la supervivencia de la sociedad, que se consideran derechos colectivos como: el derecho al medio ambiente, a un entorno sano, al patrimonio cultural, la paz, al medioambiente, etc.; d) la cuarta generación, menos perfilada que las anteriores, se refiere a diversos temas que han ido apareciendo como consecuencia de la tecnologización de la sociedad y la globalización como: el derecho de los animales, la sociedad del conocimiento, la alfabetización digital, el derecho de acceso a la información, a las TIC's, la transparencia, el desarrollo e intercambio de ideas en el ciberespacio, etc.

<sup>48</sup> La rendición de cuentas, además del conjunto de reglas jurídicas y técnicas que la fundamentan, debe estar orientada por un sistema de valores y de un sentido ético esencial en el sistema de la gestión pública.

---

rendición de cuentas es uno de los presupuestos que fundamentan a las democracias, porque implica hacer responsables a los representantes políticos de sus actuaciones y decisiones en el ejercicio del poder y, de esta forma, evitar o castigar el abuso de poder.

El concepto desafía al control clásico que deviene en insuficiente para una ciudadanía exigente que desea conocer cómo sus representantes políticos toman decisiones y gestionan los recursos públicos. La idea subyacente en este concepto es cerrar, o minimizar, la brecha entre representantes y representados.

La *accountability* y su ejercicio previenen la adulteración de la democracia representativa de lo que O'Donnell (1997), denomina *democracias delegativas*, en las que no existe un control permanente de la acción de los representantes políticos ni parte de los ciudadanos-electores ni de los órganos fiscalizadores. Esta rendición de cuentas puede ser vertical cuando el elector exige cuentas de su actuación al representante político y horizontal cuando las instituciones o actores colectivos con poder de evaluar el comportamiento de los gobernantes les exigen responsabilidad de sus decisiones. Los gobiernos son sometidos a mayores escrutinios y presiones para que sean más transparentes y dispuestos a rendir cuentas de sus actuaciones.

Para Morlino (2009:188), la *accountability* es la dimensión central de la representación democrática, en la medida que permite un control efectivo de las instituciones políticas por parte de la ciudadanía. El concepto de rendición de cuentas parte de dos elementos importantes: *answerability* y *enforcement* (Scheidler, 1999).

El primer término, *answerability*, se refiere a la obligación de los políticos y de los funcionarios a informar y justificar sus actuaciones. Pero el ejercicio de rendición de cuentas no sólo supone una actividad discursiva puesto que la responsabilidad política implica también sanciones o recompensas. La información pública de las actuaciones políticas es el punto de partida para valorar la responsabilidad política. Esta información implica, a su vez, que los gobernantes y decisores públicos han de justificar sus intervenciones y decisiones; han de suministrar las razones de su comportamiento y de sus decisiones.

Aquí he de referirme al segundo término, *enforcement*, que sugiere la existencia de mecanismos para aplicar sanciones y castigar a los responsables de las malas conductas por parte de los organismos encargados de la rendición de cuentas.

---

Este elemento se vincula con las hipotéticas consecuencias que la ciudadanía extrae de la información suministrada y su posterior valoración y sanción.

Ackerman (2004:7) recuerda que, además del manejo recto de los fondos públicos, los responsables han de ser cultivar la receptividad *-receptiveness-* un tercer elemento que añade a la rendición de cuentas-, entendida como la capacidad de los gobernantes y funcionarios de contar con las opiniones de los ciudadanos.

El suministro de la información, que es la clave del proceso, solo es el primer eslabón de una secuencia de acciones.

Una vez proporcionada públicamente la información, el segundo eslabón consiste en la discusión entre las partes donde se intercambian opiniones, y se participa en el debate sobre las decisiones y tareas ejecutadas por los gobernantes. Por último, el tercer eslabón se refiere a las consecuencias sancionadoras para el *accountor*, que pueden incluir castigo o penas para los culpables

Los representantes políticos han de ganarse la confianza de los ciudadanos y de los medios de comunicación mediante la apertura de las instituciones públicas, situación favorecida por el acceso a las nuevas tecnologías de la información. Si los gobiernos son observados y escrutados públicamente y sometidos a sanciones por comportamientos ilegales, será más probable que actúen con honestidad y conciencia en el manejo de los recursos públicos.

Las sociedades democráticas contemporáneas exigen de sus representantes políticos mayor apertura, eficiencia, responsabilidad y transparencia en la dirección pública. Hasta tal punto se enfatiza la necesidad de incorporar estos valores que se ha acuñado la expresión de *Gobierno Abierto*, -en inglés *Open Government*<sup>49</sup>-, para destacar el papel

---

<sup>49</sup> Según Mulgan (2014), ambos conceptos, transparencia y rendición de cuentas, forman parte de la expresión *Open Government* y, en aras, de cierta pulcritud terminológica parece necesario distinguirlos, pues no constituyen una unidad conceptual.

La *accountability* subraya la obligación de responder de las tareas ejecutadas y requiere la presencia de dos elementos: a) la existencia de un actor que tiene la obligación de explicar y justificar su conducta; y, b) el titular de la soberanía, el ciudadano, al que se le debe esa obligación.

La rendición de cuentas siempre se realiza *ex post*, una vez que el gestor público o *accountor* ha realizado las actuaciones que serán objeto del proceso de *accountability*.

Por lo que se refiere a la transparencia, ésta tiene una composición más abierta en cuanto alcance y dirección porque, si bien se ofrece a individuos y organizaciones, no necesariamente ha de estar dirigida de forma específica y explícita a alguien, sino que es una condición general de estar disponible esa información para la observación e información de los ciudadanos cuando la necesiten. La mera divulgación de información y datos sin debate tiene poco valor para desarrollar un enfoque de *open government* (O'Neill, citado por Mulgan 2014:5).

---

central de la transparencia y la rendición de cuentas en este proceso de apertura cívica.

Mulgan (2014:7) insiste en distinguir la transparencia de la rendición de cuentas para evitar que la *accountability* se convierta en un concepto superfluo absorbido por la transparencia. Si bien es cierto que la transparencia es la condición de posibilidad de la rendición de cuentas, ésta tiene un mayor recorrido. El valor clave de la transparencia radica en su contribución a la apertura de información y la divulgación pública para individuos y organizaciones, mientras que la *accountability* se refiere a la obligación y a la responsabilidad del *accountor* y que va mucho más allá de la mera presentación de los informes o explicaciones. En todo caso, la transparencia es un atributo necesario para la rendición de cuentas de las actividades públicas y en las instituciones representativas.

Pero, como nos hallamos inmersos en una época de la hegemonía de los mass media, es incuestionable que la rendición de cuentas también se ha visto afectada por el espacio público mediático, donde imperan los discursos de los *media*.

Los representantes políticos son conocedores del éxito que reporta una correcta escena mediática y los procesos de rendición de cuentas como el resto de discursos políticos, se ajustan a las necesidades y requerimientos comunicativos. Por tanto, se generan discursos para proporcionar un titular que impacte en la opinión; discursos, pues, que digan poco y no expliquen nada (Ortega Gutiérrez, 2011).

La racionalidad política característica del proceso de rendición de cuentas se diluye, de modo lo que quedan son grandilocuentes declaraciones efímeras, imágenes sobreactuadas y una sucesión de acontecimientos en cascada. Todos estos elementos coadyuvan a que los políticos puedan evadirse de sus responsabilidades, lo que pone de manifiesto, ya como un argumento circular, las controversias y la tensión entre los intereses de los representantes y los de los representados.

Por otro lado, la racionalidad política convencional se está transformando en este nuevo espacio público mediatizado. Una de las más importantes es la visibilidad de los acontecimientos políticos porque lo que es visible pasa a ser dominio público. Como la comunicación mediática es inseparable del sistema político, los argumentos estrictamente políticos acaban por adecuarse a los imperativos mediáticos puesto que, sin visibilidad, no se difunden las noticias ni se llega a la ciudadanía.



---

Las grandes narrativas esencialistas han dado paso a narraciones mediáticas, de alcance limitado y efímeras, que se atribuyen la capacidad para representar la actualidad, la proximidad, el momento más cercano en el tiempo.

De esta forma, una larga sucesión de acontecimientos negativos tiene poco impacto, tanto a nivel de opinión como electoralmente. El tratamiento de los acontecimientos políticos como novedades informativas, tras un alud constante de noticias y novedades, crea el caldo de cultivo para que aparezca el olvido, para la ausencia de memoria histórica.

Asimismo, en este contexto se privilegia la espectacularidad, el relato que contenga el titular de más impacto y la novedad informativa sobre la discusión razonada y la racionalidad argumentada (Ortega Gutiérrez, 2011) y el debate público en la democracia de audiencia deviene en una política como espectáculo que convive con espectáculo de la política (Valencia Sáiz, 2015a).

Todo ello acaba por repercutir en la calidad de la rendición de cuentas y de la misma democracia. En el siguiente epígrafe me dispongo a esbozar algunas de las principales tipologías dicotómicas de la rendición de cuentas.

### **3.3. Las principales tipologías dicotómicas de la accountability**

El término *accountability* se presenta con una dicotomía<sup>50</sup> inherente al mismo concepto. La publicación realizada por el Expert Group Meeting<sup>51</sup> reunido en Viena, en 2011, conocida como “Accountability in Public Service Delivery: A multidisciplinary Review of the concept” repasa las contribuciones dicotómicas más destacadas que se han desarrollado sobre las tipologías de rendición de cuentas.

Las principales dicotomías pueden ser: prescriptivas, descriptivas, operativas, las referentes a dimensiones longitudinales y, finalmente, se aporta un enfoque dinámico de la *accountability* como proceso continuo.

---

<sup>50</sup> La mayor parte de estudios son dicotómicos, pero se están generando otros estudios nuevos que aportan un punto de vista alternativo de la rendición de cuentas como un proceso continuo constituido por sucesivas etapas.

<sup>51</sup> Expert Group Meeting (2011) “Accountability in Public Service Delivery: A multidisciplinary Review of the concept”. *Governance and Public Administration Officer*. DMB/DPADM/UNDESA. Vienna. <http://bit.ly/1a7zKNN>

---

Estas categorías no deben ser entendidas como excluyentes sino complementarias pero, desde un punto de vista analítico como el que aquí se refiere, me parece oportuno su tratamiento separado, en aras de la claridad conceptual.

A continuación, y sin ánimo de exhaustividad, establezco las principales tipologías dicotómicas sobre la rendición de cuentas, extraídas de la literatura mencionada.

### **3.3.1. Las dicotomías prescriptivas**

Esta dicotomía divide a la rendición de cuentas entre un enfoque centrado en la ética y, por tanto, con mayor carga normativa, frente a un enfoque de la *accountability* que subraya los instrumentos tecnocráticos o de gobierno.

Ackerman (2005) diferencia entre la honestidad frente al *performance* o funcionamiento del gobierno y Bowens (citado por Expert Group Meeting, 2011) distingue entre la virtud y lo que denomina el *mecanismo*. Lo que pone de manifiesto las dicotomías prescriptivas es la visión ética normativa frente a la visión técnica-instrumental de los gobiernos.

### **3.3.2. Las dicotomías descriptivas**

En esta sistematización de formas descriptivas de *accountability* se establecen varias categorías que expongo a continuación:

a) La rendición de cuentas basada en el mercado frente a rendición de cuentas administrativa.

El elemento distintivo de esta dicotomía consiste en destacar las percepciones de los ciudadanos, como consumidores de los servicios públicos. Este enfoque se consolidó con la NGP y el trabajo seminal *La reinención del Gobierno* de Osborne y Gaebler (1992). La rendición de cuentas administrativa se refiere al conjunto de reglas, regulaciones y obligaciones jerárquicas para responder a un superior y denota un enfoque más burocrático.

b) La rendición de cuentas política frente la rendición de cuentas legal/judicial.

La rendición de cuentas política, puede definirse como la obligación de los representantes elegidos para responder ante los ciudadanos. Se asegura a través de las elecciones<sup>52</sup> y con apoyo de los partidos políticos y una separación de poderes entre

---

<sup>52</sup> El papel de las elecciones como mecanismo de *accountability* política, fue cuestionado por Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes (1999). Przeworski señala que la mayoría de los mecanismos de *accountability* son deficitarios y admite que la debilidad del control popular sobre sus gobiernos es inherente a la democracia.

---

legislativo y el ejecutivo. El mayor problema de la responsabilidad política consiste, por un lado, en la necesidad de articular medidas de rendición de cuentas en períodos en que no hay elecciones; y, por otro lado, ciertas resistencias, tanto de gobernantes como de funcionarios, a rendir cuentas a los ciudadanos.

El creciente poder adquirido por el ejecutivo frente al parlamento no facilita la rendición de cuentas políticas<sup>53</sup> y, por ello, el politólogo O'Donnell (1994) acuñó el término “decretismo” para referirse a estas prácticas.

Por lo que respecta a la rendición de cuentas basada en la responsabilidad legal se puede afirmar que está garantizada por el poder judicial y se relaciona con el funcionamiento del Estado de derecho, que impide abusos por parte de los poderes públicos. En la intersección entre la responsabilidad política y legal/judicial están surgiendo herramientas y prácticas innovadoras como la creación de organismos externos de rendición de cuentas, institutos electorales independientes, organismos auditores, etc. La fuerza de tales organismos depende de su conexión con la sociedad y la inclusión de organizaciones de la sociedad civil.

c) La accountability institucional frente a la accountability social<sup>54</sup>.

La *accountability* institucional, se refiere a la rendición de cuentas ante la arquitectura que vertebra las democracias. Parlamentos, sistemas electorales, judicaturas, auditorías, comisiones anticorrupción, etc., serían ejemplos de esta tipología de rendición de cuentas.

---

<sup>53</sup> La aparición de partidos disciplinados, con mayorías cohesionadas, han reforzado a los ejecutivos, de forma que el contraste principal no se materializa entre parlamento y ejecutivo, sino entre gobierno y oposición. La expansión de la actividad estatal, con la asunción y prestación directa de bienes y servicios, complicó la acción política y, en tales condiciones, el ejecutivo y las administraciones estaban mejor preparados que el parlamento para analizar y tomar iniciativas efectivas. Otro factor explicativo del predominio del poder ejecutivo sobre el legislativo procede de la personalización de la política, que influenciada por los medios de comunicación, ha centrado la atención mediática sobre las actuaciones de los líderes en detrimento de la producción parlamentaria (Vallès, 2006:226).

<sup>54</sup> La *accountability* social, nació como crítica y desencanto a las medidas implementadas por la Nueva Gestión Pública, como las privatizaciones, la subcontratación, y la cogestión de programas. Este tipo de responsabilidad social implicaba formas de participación ciudadanas en la formulación de políticas, la promoción y la deliberación públicas. Otras formas asociadas a la *accountability* social vienen representadas por la vigilancia ciudadana, el papel de los medios de comunicación y las asociaciones. Algunos ejemplos de esta modalidad de rendición de cuentas son: protestas, campañas de promoción, periodismo de investigación, demandas de interés público, recogida de firmas, los presupuestos participativos, el seguimiento del gasto público por la ciudadanía y las auditorías sociales (Expert Group Meeting (2011) “Accountability in Public Service Delivery: A multidisciplinary Review of the concept”. Governance and Public Administration Officer. DMB/DPADM/UNDESA. Vienna).

---

Sin embargo, lo que se detecta en las poliarquías, son ciertos déficits institucionales que dificultan una rendición de cuentas plena, e incluso, algunos mecanismos de control de las decisiones políticas son soslayables. Por esta razón, muchas investigaciones centran la atención en las prácticas políticas y déficits institucionales que impiden la consolidación de instituciones democráticas fuertes y responsables (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

La ausencia de un diseño institucional con eficaces pesos y contrapesos, la politización de las instituciones, el clientelismo y la corrupción evidencian la debilidad de la rendición de cuentas en las democracias que padecen estas patologías.

Ante un escenario como el que se describe, han surgido demandas sociales, un fuerte asociacionismo, una prensa independiente y el tercer sector, que supervisan minuciosamente las actividades de los poderes públicos, cómo se gestionan los recursos públicos y la toma de decisiones y denuncian públicamente aquellos comportamientos que transgreden la legalidad.

La *accountability* social, aparece caracterizada con más imprecisión pero está muy extendida la idea de un tipo de rendición de cuentas que se establece entre la Administración pública y la ciudadanía, incorporando elementos de la esfera pública, de las asociaciones civiles, ONGs, movimientos sociales, medios de comunicación social<sup>55</sup>. Es decir, vendría a funcionar como una rendición de cuentas continuada entre los períodos interelectorales (Jimenez Hernández, 2009) establecida mediante formas muy diversas como memorias, balances, organismos, prensa, redes sociales, buscando la máxima visibilidad etc.; con mecanismos diversos relacionados con la información suministrada y con la explicación y valoración del funcionamiento de la Administración.

La *accountability* social subraya el aspecto relacional a través de iniciativas directas o indirectas de la sociedad civil y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. La fecundidad de la *accountability* social ha puesto en movimiento la idea de una *nueva agenda de la rendición de cuentas*.

---

<sup>55</sup> Una contribución de John Keane (2009), la *democracia monitorizada*, sugiere que se ha iniciado un escrutinio público muy crítico en una sociedad cada vez más compleja en las que las demandas políticas se ven ampliadas al igual que el número de representantes que asumen y erigen su defensa. Representantes elegidos en las urnas pero también actores de la sociedad civil que, aunque no elegidos en las urnas, sí se consideran como representantes de intereses específicos y comparten un escenario político donde el número de intereses y de voces se ve ampliado.

---

### 3.3.3. Las dicotomías operativas

#### a) La accountability horizontal frente a la accountability vertical.

La distinción entre accountability horizontal y vertical es una de las populares (O'Donnell, 1994; Morlino, 2009). La rendición de cuentas vertical es aquella que se establece entre los ciudadanos, el Gobierno y sus órganos representativos, y contempla dos variantes, según utilice mecanismos formales o informales. La modalidad que incluye mecanismos formales utiliza las elecciones, donde los electores manifiestan con su voto su aprobación o sanción; o cuando los ciudadanos apelan la intervención de las instituciones de la *accountability* horizontal para ejercer presión.

La otra variante de *accountability* vertical, es la que emplea *mecanismos informales* como: *la presión pública*, *los comunicados* de prensa, la cobertura de los medios de comunicación, las manifestaciones públicas y movimientos de protesta.

La rendición de cuentas horizontal acentúa el carácter institucional que reviste la obligación del Gobierno de dar cuenta de sus actuaciones a otros órganos, generalmente, dependientes del poder legislativo, que fiscalizan sus actos.

La *accountability* horizontal tiene lugar entre las instituciones del Estado donde algunas de ellas tienen la atribución legal, la capacidad y voluntad de realizar acciones que abarquen desde la vigilancia hasta la impugnación o sanción penal respecto de acciones u omisiones realizadas por otros agente del Estado y que pueden ser calificadas de ilegales (O'Donnell, 1998; 2003-34).

Este tipo de rendición de cuentas es el que más se identifica con el término *accountability* y relacionado con su concepto central: el control del Gobierno y la administración (Jimenez Hernández, 2009).

#### b) Otros enfoques: la accountability diagonal, la "rendición de cuentas reflexiva"<sup>56</sup> o "rendición de cuentas redundante"<sup>57</sup>.

Estos enfoques refieren a diversas modalidades de participación directa de la ciudadanía en las instituciones del Estado, o bien de fórmulas posmodernas de rendición de cuentas. Así por ejemplo, la "*accountability redundante*" se refiere a la

---

<sup>56</sup> Trechsel, citado en Expert Group Meeting (2011) "Accountability in Public Service Delivery: A multidisciplinary Review of the concept". *Governance and Public Administration Officer*. DMB/DPADM/UNDESA. Vienna.

<sup>57</sup> Schillemans, también citado en la misma publicación de Expert Group Meeting (2011), Vienna.

---

multiplicidad de formas de rendición de cuentas en varios frentes sobre un mismo asunto. Una rendición de cuentas transversal se realiza a través de asociaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación con una ciudadanía muy activa y vigilante. En opinión de Ackerman (2004) esta aseveración quiebra, en alguna forma, el monopolio del Estado en la responsabilidad de control de los gestores y funcionarios públicos.

c) Accountability como un proceso continuo.

Finalmente, la rendición de cuentas como un proceso continuo (Ackerman, 2005), es concebida como un proceso proactivo por el que los representantes políticos informan y justifican sus planes de acción, su conducta y resultados obtenidos y, en su caso, son sancionados.

Este enfoque es más flexible porque incluye diversos elementos que se han de tener en cuenta puesto que intervienen en los procesos de *accountability*: a) los factores contextuales como: crecimiento, desarrollo económico, capacidad y autonomía del Estado, desigualdad y la burocracia; b) los elementos estructurales: la profundidad de la democracia procedimental y sustantiva, la relación entre el poder legislativo y ejecutivo, el nivel de participación política, el sistema de partidos, la población, etc.; y, c) los temas coyunturales como: crisis inesperadas, vulnerabilidades sobrevenidas, etc.

**4. La aproximación a las instituciones de control técnico como garantes de la rendición de cuentas públicas**

En los epígrafes anteriores, se ha constatado que la rendición de cuentas es una práctica saludable para las democracias porque, al introducir controles permanentes sobre los decisores políticos, previene la mala praxis y la corrupción.

La rendición de cuentas, como la conceptualiza Mulgan (2000:555), tiene un significado en expansión puesto que se ha extendido en diversas direcciones, como se ha constatado a lo largo de este capítulo y, a su vez, es una de las conquistas del Estado democrático y es el punto de inicio del ejercicio de la función de los órganos de control (Medina Guijarro, 2004).

El sector público desarrolla actividades imprescindibles para la integración social, pero debe estar sometido a control y evaluación por parte de la sociedad a la que sirve. Este control se ejecuta a través de instrumentos y dispositivos, que permiten conocer qué se hace, para qué se hace y cómo se ha hecho.

---

La complejidad de los sistemas políticos democráticos de nuestro siglo requiere el funcionamiento de los sistemas de control. Los controles se activan, tanto en el aspecto político, que corresponde a los Parlamentos, como en los aspectos técnicos, legales y contables, que corresponden a los Tribunales Constitucionales, a los Defensores del Pueblo y a las Entidades de Fiscalización Superiores.

Las tipologías de controles de la gestión pública no se agotan en el cumplimiento de legalidad, sino que existen otras modalidades de control necesarias que aseguran que las Administraciones no despilfarran o malversan los recursos públicos. Este tipo de control es conocido como control financiero contable, que será objeto de análisis a lo largo de los capítulos siguientes. Las Administraciones Públicas, pues, deben estar sometidas a diversos controles ineludibles para evitar desviaciones de poder, la corrupción y el despilfarro y fraude de los caudales públicos.

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) y las instituciones fiscalizadoras que ejercen un papel similar, como los OCEX en España, constituyen entes independientes que aseguran la rendición de cuentas por parte de los responsables políticos y de los gestores públicos. Estas instituciones se presentan como instrumentos de control público, orientadas a fiscalizar la ejecución del presupuesto, a defender la sostenibilidad del interés general y a pronunciarse sobre las responsabilidades de los gestores en el uso de los recursos públicos.

La ciudadanía exige que el dinero público se gaste bien, sin desviaciones ni despilfarros, de manera correcta. Y es que asegurar la integridad de los caudales públicos es la manera de hacer sostenible el Estado social y los derechos sociales de la ciudadanía.

El origen de la preocupación por cómo se gestiona el dinero público se pierde en el origen de los tiempos y no parece extraño que la pretensión de asegurar los caudales públicos alumbrara una burocracia que velara por su protección en la génesis del Estado moderno<sup>58</sup>.

A lo largo de la presente investigación, analizaré el papel de las instituciones de fiscalización como los instrumentos que aseguran el control externo<sup>59</sup>, de los sistemas

---

<sup>58</sup> Ciertamente, la conformación del Estado moderno necesitó tres aparatos fundamentales: el ejército, una burocracia profesional y la Hacienda Pública, que operaron como elementos centralizadores y vertebradores.

<sup>59</sup> Las diferencias entre el control interno y externo se analizarán con más profundidad a lo largo de los subsiguientes capítulos. No obstante, adelanto que el control interno es el ejercido por los órganos de control de la propia Administración, a través de la Intervención General del Estado, la Intervención General de las Comunidades Autónomas y las Intervenciones de las Entidades Locales.

---

de gestión financiera del sector público de un país. Las funciones que desarrollan van encaminadas a garantizar la confianza, la credibilidad y a proporcionar legitimidad sobre la forma en que los gestores públicos manejan los fondos públicos.

Las instituciones fiscalizadoras, contribuyen a generar un clima de certidumbre, de regularidad, de seguridad y de legitimidad para los sistemas políticos. La sociedad debe conocer qué representan estas instituciones, cuáles son los roles que detentan en la mencionada rendición de cuentas; por qué la información que suministran es tan valiosa para la toma de decisiones y cómo contribuyen al fortalecimiento de una democracia de calidad.

En síntesis, el conocimiento de la fiscalización del sector público es, pues, un aspecto que interesa a toda la ciudadanía. Y precisamente, en esta investigación, centraré una parte relevante de mis esfuerzos, en desgranar las claves de la fiscalización pública, como telón de fondo de los procesos de modernización de nuestra Administración Pública, a través del caso seleccionado.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

En cambio, el control externo siempre es ejercido por otros órganos ajenos a la Administración fiscalizada, y que dependen de los parlamentos, como instituciones comisionadas, a nivel orgánico pero independientes a nivel funcional (por lo menos teóricamente y que sería lo deseable). Estos órganos son el Tribunal de Cuentas (TCU) dependientes de las Cortes Generales y los órganos de control externo autonómicos (OCEX) con dependencia de los Parlamentos autonómicos, en el caso español.





Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## **PARTE II**

# **LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO**

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## CAPÍTULO IV

### EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO GLOBAL

#### 1. Las transformaciones del entorno y la gestión de la complejidad

Desde hace décadas, estamos inmersos en una profunda transformación de la sociedad y de todas las grandes estructuras que la sustentan. Todas las sociedades experimentan cambios, a través de una evolución, reforma o revolución y la idea ilustrada de progreso, ha sido una constante en el devenir social. Nuestro contexto se presenta extremadamente complejo, sujeto a un ritmo de cambios rápidos e inciertos, caracterizado por fenómenos como la globalización, la diversidad, la fragmentación y la tecnificación. Este nuevo entorno plantea grandes desafíos como el cuestionamiento del papel del Estado, de la misma sociedad y de las bases culturales que lo conforman. El sistema político democrático representativo también entra en crisis en nuestros días y se enfrenta tanto a retos como a problemas (Canales, 2002:107).

Los cambios, generalmente, se experimentan de forma rápida, sin apenas haber interiorizado uno, cuando ya emergen otros y las cuestiones planteadas se caracterizan por la heterogeneidad y la velocidad con que aparecen en el espacio público. Este proceso general de transformaciones en el entorno se conoce con el término modernización y si queremos comprenderla debemos conocer el marco de los grandes cambios políticos y sociales que nuestras sociedades están viviendo.

El concepto modernización deriva de *modernidad* y *moderno*, cuyas raíces vienen de muy atrás en la historia occidental, y ésta es una de las razones de la variedad de significaciones y de estrategias de acción sociopolítica a él asociadas, así como su misma ambigüedad. El término alude también a la mejora de los cauces de comunicación y de información, al incremento de los niveles de participación ciudadana o a la generalización de la burocracia (Entrena Durán, 2001:205-206).

La modernización abarca no solo variables económicas sino también sociales, culturales y estructurales que acaban impactando en el sistema político. Vivimos en un momento histórico caracterizado por grandes transformaciones en distintos ámbitos, aspectos y sectores como el cultural, político, social, económico e internacional, que son profundas y que el Estado no podía escapar a esta fundamental transformación (García Pelayo, 1991:13).

---

Ciertos fenómenos, que aparecen interrelacionados, como la globalización, la tecnologización y la fragmentación social, han alumbrado una complejidad sistémica sin precedentes<sup>60</sup>.

El Estado, como artífice de la acción estructuradora de la sociedad y su regulador constante, ha asumido la gestión de esta complejidad, entendida como la posibilidad de adoptar una pluralidad de estados compatibles con su estructura y concretamente para los sistemas políticos en la capacidad de tolerar dentro de sí mismo alternativas, variación, conflicto y disenso. La complejidad estatal se ha visto intensificada por el crecimiento funcional y estructural del Estado, el aumento de su densidad interactiva con organizaciones extrasistema; el aumento y diversificación de órganos, poderes y actores públicos. Por ello el autor no duda en caracterizarla como “complejidad organizada” (García Pelayo, 1991:170-194).

Así, pues, todos los elementos integrantes del sistema político: Estado, instituciones políticas y administrativas, actores políticos y sociales, los comportamientos, la cultura política, etc., se están transformando sustancialmente y reorientando hacia un nuevo entorno que, conduce inevitablemente, entre otras consecuencias, a la necesidad de un nuevo modo de gobernar y de gestionar lo público, en un entorno cada más complejo, plural y multinivel en “red” (Canales Aliende, 2002: 108).

La globalización, aparece como el gran fenómeno experimentado por nuestra sociedad, o como sostiene Giddens (1999), como una de las consecuencias de la modernidad porque, en los últimos años, se ha producido un crecimiento continuado de interacciones internacionales, sobre todo en el plano económico, y ha generado un aumento del comercio internacional, de movimientos financieros y de inversiones, que no conocen límites o fronteras.

---

<sup>60</sup> Una de las influencias teóricas, en el reconocimiento de esta complejidad, procede de la impronta del pensamiento postmoderno. La postmodernidad ha de ser entendida y definida negativamente en referencia a su oposición y distanciamiento de la modernidad.

A pesar del reduccionismo que implica asumir una definición sintética, el pensamiento postmoderno se refiere al advenimiento de una época nueva, diferente y superadora de la modernidad, que ha generado y genera sus propios elementos culturales y que teoriza la realidad, de una forma novedosa. Mientras que la modernidad ha buscado un fundamento universal, racional y esencialista para justificar lo real, la teoría postmoderna rechaza la filosofía del fundamento y las grandes narrativas y la disolución del yo cartesiano. Los elementos que caracterizan la teoría postmoderna son el relativismo, el nihilismo, la subjetividad, la complejidad, la fragmentación, la contradicción y la diferencia. El discurso posmoderno pone en el centro del debate la subjetividad como sustitutorio de los grandes relatos que suministraban las ideologías. De esta forma, lo transversal, lo próximo, lo inmediato, lo subjetivo se consagran como categorías reivindicativas de la política (Lyotard, 2006; Von Beyme, 1994).

---

Las relaciones económicas, sociales y políticas se han estrechado tanto que, la naturaleza económica de la globalización, ha cedido paso a una conceptualización holística de nuestro orden social. Por ello, el sociólogo alemán Ulrich Beck (1998, 2008), caracterizaba la globalización como “nuevo gran relato sobre lo transnacional”. La mundialización deviene en una fuerza homogeneizadora, que lima la diferencia política y las capacidades de los Estados Nación (Held, 1997; 120), al tiempo que se produce una extensión de determinadas actividades, superando los límites estatales y regionales, y que están interconectados, a través de una compleja red de flujos e intercambios, que aumentan en intensidad y profundidad (Vallespín, 1999).

Si bien, el Estado pierde la centralidad de antaño, la crisis de esta centralidad no implica, ni mucho menos, una pérdida del control del poder público puesto que, el Estado contemporáneo, es el agente que tiene encomendado la vertebración de la sociedad. El entorno, caracterizado por la incertidumbre y la complejidad, no es necesariamente negativo, sino que puede superarse con las respuestas adecuadas. *Porque la globalización no implica ni la desaparición de la política ni de la democracia ni del Estado; tan sólo supone un proceso de transformación y adaptación a la nueva realidad* (Canales, 2002:61).

Ante este escenario, no resulta extraño que se hable de crisis de gobernabilidad en las democracias contemporáneas. Crozier y Huntington (1975), abren el debate sobre la “crisis de la democracia” como una creciente desconfianza hacia las principales instituciones de la democracia representativa.

El concepto de gobernabilidad ha sido objeto de numerosas definiciones y en este texto se han traído algunas definiciones. En primer lugar, puede ser entendido como un conjunto de *respuestas institucionalizadas –ideas, valores, normas y prácticas- que una comunidad política sustenta para resolver y aceptar soluciones a sus problemas políticos* (Camou 2001:11), o como *una de las cualidades de la comunidad política, por la que sus instituciones de gobierno actúan [...] de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo* (Arbós y Giner 1996:13).

La gobernabilidad implica una nueva visión, una orientación y una forma de actuar de los gobiernos en la actualidad, por la que no solo se hace hincapié en los fines sino también en la coordinación, en la interrelación y complementariedad entre los distintos actores y subsistemas sociales.

---

La “buena gobernabilidad” implicará que el gobierno deberá actuar conforme a cuatro principios: a) la percepción de legitimidad, b) la importancia del papel central de la ciudadanía, c) la visión de un proyecto en la sociedad en la que actúa y d) la adaptación de la gestión pública a un contexto y a unos fines políticos (Canales, 2002:111-112).

El sistema político-administrativo democrático y el Estado, experimentan las nuevas transformaciones y deben gestionar una diversidad de sistemas complejos de colaboración, de coordinación y de negociación, con diferentes actores y ámbitos sociales; han de neutralizar tanto, los riesgos sistémicos que los amenazan, como integrar cierto pluralismo social para gestionar la conflictividad y la fragmentación social característica de nuestra época.

En este escenario, las Administraciones Públicas de los países desarrollados, se han visto impulsadas a gestionar los grandes cambios, para tratar de optimizar sus recursos y adaptarse a las nuevas circunstancias contingentes.

La Administración Pública es la instancia que garantiza la estabilidad del sistema político, de las instituciones que la fundamentan, del bienestar colectivo, de la prosperidad económica y de la cohesión social.

Además, se encarga de generar las condiciones que propician la existencia de la sociedad y su desarrollo sostenido. Gauss (1950), sostenía que una teoría de la Administración Pública debe implicar, también, una teoría política y es que la Administración Pública, no puede ni debe abordarse de forma descarnada y separada de sus objetivos últimos, que fundamentan su legitimidad ante los ciudadanos.

A continuación, me centraré en las grandes transformaciones, que han modificado las estructuras sociales, políticas y económicas de España, en el contexto global.

### **1.1. Las transformaciones sociales y tecnológicas**

Giner (1999:675), señala que, el universo cultural, político y económico de Occidente ha entrado en una fase de mudanza acelerada e intensa, que se extiende por todo el planeta y que contiene cambios radicales como: el continuo desarrollo de la técnica<sup>61</sup>,

---

<sup>61</sup> Tan profunda es la incidencia y la dependencia de la técnica y de la tecnología, que el filósofo Hans Jonas, afirmaba que el equilibrio entre la humanidad y el mundo natural se había alterado de manera radical y permanente. Las transformaciones tecnológicas tienen implicaciones morales y éticas y, por ello, sostuvo la necesidad de una ética medioambiental. La velocidad del cambio tecnológico ha afectado al intercambio entre la humanidad y la naturaleza y ha precipitado un brote de duda existencial, una crisis en la manera en que se entienden a sí mismos los seres humanos. Paradójicamente, este mayor dominio que tiene la humanidad de la naturaleza la ha convertido en más vulnerable, de estar expuesta a efectos secundarios y riesgos no previstos. Estas transformaciones aceleradas han dejado obsoletos dos mil quinientos años de discurso ético (Jonas, 1995; Wolin, 2003).

---

la alfabetización de la población, el aumento de riqueza en unos países y el de la miseria y pobreza en otros, el crecimiento demográfico, la urbanización de la sociedad, la crisis energética y la medioambiental, los antagonismos étnicos, ideológicos e internacionales, y la desaparición de algunas ideologías y el surgimiento de otras.

Entre las grandes transformaciones sociales de nuestra aparece la globalización. Los argumentos, a favor y en contra de la globalización, se suceden pero es incuestionable su impacto planetario y las consecuencias que se derivan como la pérdida de soberanía estatal, la primacía de lo económico sobre lo político, el agotamiento medioambiental<sup>62</sup>, la concentración de poder económico, el aumento de la pobreza y de la brecha entre pobres y ricos y la digitalización de la sociedad.

Por otro lado, la emergencia de nuevas inquietudes sociales, por temas no asumibles por un solo país como el medio ambiente, la delincuencia organizada y la interdependencia de las economías, conducen al reconocimiento de la sociedad del riesgo (Beck, 1998, 2008) donde la búsqueda de soluciones entraña ambivalencia y paradojas.

En íntima conexión con la globalización, aparece la denominada sociedad informacional<sup>63</sup> (Castells, 1998, 2001). Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, constituyen uno de los factores clave en las transformaciones estructurales de nuestra sociedad actual y operan como el motor de la globalización.

El antedicho sociólogo apunta los tres factores que han originado el paso de la sociedad industrial a la sociedad informacional: a) la revolución de las nuevas tecnologías de la información, b) el agotamiento de los modelos económicos tanto capitalista como socialista, y c) la aparición de nuevos movimientos sociales y culturales. De esta forma, se ha configurado una nueva sociedad, -la informacional-, basada en una estructura en red, con una economía global y una cultura digital.

Según Castells, la sociedad-red consiste en una forma de organización social novedosa que ha reconfigurado las relaciones económicas y sociales capitalistas, a través de

---

<sup>62</sup> Uno de las amenazas (y de los retos) más fundamentales del planeta es la sostenibilidad medioambiental, hasta el punto que, las relaciones de los humanos con la naturaleza, han pasado a ocupar un lugar central en la teoría política verde, al hilo de la reflexión sobre conceptos clave como la democracia, la ciudadanía y la representación, enmarcados en la dimensión ecológica de la política, en el sentido que lo medioambiental constituye uno de los frentes de conflicto estructurales que afectan a nuestras sociedades (Valencia Sáiz, 2006, 2009, 2015).

<sup>63</sup> Según Castells (1998,1999), la sociedad es *informacional* porque, la productividad y competitividad de las unidades o agentes de esta economía, dependen fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en conocimiento.



---

fenómenos como la deslocalización de empresas, el comercio sin fronteras estatales, las economías, las empresas, las organizaciones virtuales y la flexibilización de las formas de gestión, etc. Estos grandes cambios se han originado por la revolución tecnológica experimentada por las nuevas tecnologías de la comunicación y procesamiento de la información, que han introducido modificaciones de gran calado a un ritmo vertiginoso.

Las economías capitalistas, las empresas y los gobiernos, alumbraron una nueva forma de capitalismo caracterizado, por la globalización de las actividades económicas centrales, la flexibilidad organizativa, las presiones por la competitividad y una creciente reducción del Estado de bienestar. Las nuevas tecnologías de la información han facilitado el surgimiento de este capitalismo flexible y dinámico, proporcionando herramientas para la comunicación, a distancia, mediante redes, el almacenamiento de la información, la individualización coordinada del trabajo y la descentralización simultánea de la toma de decisiones. Esta nueva economía es informacional puesto que, tanto su productividad como su competitividad, dependen de la información basada en el conocimiento; y es global, porque se expande y afecta a escala mundial. La selección y tratamiento de la información constituye la fuente de productividad, competitividad y crecimiento de la sociedad informacional. No se trata de acumular y poseer información sino de procesarla adecuadamente para hacerla productiva y lucrativa (Castells, 2000).

### **1.2. Las transformaciones económicas**

La estructura económica mundial ha cambiado, en las últimas décadas, auspiciada por el auge de la globalización y la irrupción de nuevos agentes económicos internacionales en las economías nacionales, que las ha hecho más dependientes del entorno económico y financiero mundial.

Los problemas económicos más importantes que inquietan a las sociedades contemporáneas como el crecimiento económico y el paro siguen planteadas en la agenda pública, sin visos de una solución definitiva.

El modelo clásico de Estado de Bienestar keynesiano, proveedor de los servicios públicos, de la *procura existencial* (García Pelayo), es un voraz consumidor de recursos públicos y el instrumento que utilizar el Estado para intervenir en la economía.

---

La “mano invisible” no es infalible porque, la fuerza competitiva del mercado, no siempre genera la pretendida eficiencia ni una asignación justa de los recursos, lo que produce los fallos del mercado, que justifican la intervención del estatal en la esfera económica.

Los principales fallos del mercado son seis y, con frecuencia, tienden a interactuar y son los siguientes: a) la existencia de bienes públicos: la iniciativa privada no satisface los bienes y servicios que demanda la sociedad y el Estado se encarga de suministrarlos por razones fundadas en el interés público y que son disfrutados por todos los ciudadanos, b) las externalidades: que consisten en los efectos que produce una determinada actividad y que afecta a otros que no han dado su consentimiento, c) los monopolios naturales: los bienes son producidos por una única empresa u organización y es el único oferente de este producto o servicio sin competencia, d) la incertidumbre y escasez de información puesto que puede darse el caso que no todas las partes implicadas posean la misma cantidad y calidad de información sobre un bien o servicio, e) los mercados incompletos y f) el paro, la inflación y las crisis económicas cíclicas (Stiglitz, 1988, 2003).

Presentados los principales fallos del mercado, el debate no reside tanto si se requiere o no la intervención pública, sino hasta dónde ha de llegar el Estado para minimizar estas deficiencias. Sin embargo, la actuación pública no ha estado exenta de críticas y desde distintos sectores de la economía clásica, se cuestionó la sobrecarga de expectativas del poder estatal, junto a su incapacidad directiva para responder a ellas. El problema de las sociedades capitalistas reside en que plantean su reproducción, -entendida como la concordancia entre la integración social y la sistémica, o en palabras de Habermas, entre el *mundo de la vida* y el sistema-, por dos caminos excluyentes: la privatización de la producción y su socialización (Offe, 1992:30, 49).

Ralf Dahrendorf (1990:158) explica, como una de las contradicciones de la modernidad, las paradojas y los efectos perversos que produce la intervención pública porque, si bien el Estado de bienestar es la encarnación de los derechos de ciudadanía, su plasmación requiere ser financiada y los costes suelen exceder todas las previsiones realistas. La misma tecnología, más sofisticada y cara, junto a los factores demográficos y sociales contribuyen al incremento de las necesidades.

La Escuela de Elección Pública ha cuestionado el intervencionismo estatal y defiende la reducción del gasto público y la aplicación del modelo de mercado (Buchanan y Tullock, 2014).

---

La importancia teórica de esta corriente en el debate económico radica en su gran contribución a enriquecer los fundamentos de la Nueva Gestión Pública (NGP) junto a la teoría económica de las organizaciones y el nuevo institucionalismo económico (NIE) (Aguilar Villanueva, 2008:220).

De hecho, su impronta en los procesos de modernización de las Administraciones y del Estado ha sido tan importante, que ha marcado su sello distintivo, como veremos en este mismo capítulo.

### **1.3. Las transformaciones políticas**

En el caso español, los grandes cambios son exógenos pero también endógenos, y este matiz es necesario destacarlo para explicar el proceso modernizador de nuestro país. España partía de un régimen autoritario y se enfrentaba al reto de una democratización de sus estructuras políticas administrativas.

En las últimas cuatro décadas, España ha tenido que hacer frente a los grandes problemas que aquejan a otras democracias liberales pero, además, debía abordar toda una reforma profunda de sus estructuras políticas administrativas fruto de la democratización, de la descentralización autonómica y de la europeización de su sistema político. Entre las principales transformaciones experimentadas en el ámbito político encontramos las relacionadas con el Estado y los problemas de gobernabilidad, sin ánimo de exhaustividad.

Según García Pelayo (1991:109, 113, 170-174), las principales modificaciones experimentadas por el Estado en este nuevo contexto son:

- a) La organización administrativa del Estado no solo ha aumentado en extensión y se ha enfrentado con problemas que no entraban en su foco de atención, sino que además, se ha hecho más compleja, con una pluralidad de componentes y de subsistemas difícilmente controlables tanto por la política como por las instancias administrativas superiores.
- b) La proliferación de organizaciones públicas que bajo la dirección y fiscalización del Estado, o de algunos de sus subsistemas, cumplen distintas funciones públicas y están dotadas de potestad pública en sus límites funcionales. Si bien el modelo de la clásica división de poderes conserva su validez desde el punto de vista jurídico formal y como mecanismo de limitación y control del poder estatal, éste se ha hecho muy complejo.

- 
- c) Existencia de empresas económicas estatales, con autonomía de gestión, empresas mixtas donde el Estado se asegura cierta hegemonía en el desempeño de ciertas funciones económicas.
  - d) El creciente poder de las grandes organizaciones que mediatizan la relación Estado-ciudadano ya que son las organizaciones las que plantean demandas y proporcionan estabilidad al sistema.
  - e) La estructura organizativa estatal se ha *factorializado* progresivamente de su tradicional estructura burocrática y sus consecuencias han sido la difuminación de los límites entre Estado y sociedad, lo público y privado, de forma que estos límites ya no se configuran como grandes fronteras sino como zona de intersección entre el Estado y otras organizaciones, fenómeno al que se ha denominado como "The public-private complex".
  - f) El Estado ha asumido también la gestión de la complejidad de esta sociedad plural y ha de satisfacer la procura existencial, esto es, satisfacer las necesidades de existencia que ni el individuo ni los grupos pueden asegurar por sí mismos, las necesidades de estabilidad y desarrollo que demanda la sociedad contemporánea.

Estas grandes transformaciones tenían que afectar a la forma en que se ejerce la gobernación, la forma de ejercer el gobierno sobre una sociedad asentada sobre unas bases diferentes a la de hace unas décadas. Esto se debe, en parte, a varios procesos externos e internos interrelacionados y originados por la internacionalización de la economía y la política, que han afectado en los últimos años a nuestros países y que están en la base de las transformaciones de la gobernabilidad de nuestro tiempo (Prats, 2004).

Por consiguiente, la gobernabilidad entendida como una visión y una praxis diferente del gobierno se ha situado en el centro del debate y pretende ser una respuesta a la complejidad, a la incertidumbre y a la fragmentación de los problemas que se plantean. Para ello, aparecen tendencias que insisten en la modernización de todo el sector público como parte de la solución a los problemas de legitimidad, no sólo alcanzando a la gestión pública sino también al estilo de las políticas públicas (Canales, 2002:108, 116).

---

Por otro lado, la política contemporánea, de la que España no es una excepción, se ha visto afectada por un narcisismo y un afán de generar espectáculo, que la ha frivolizado, de forma que el debate público se desarrolla en la democracia de audiencia: en la política como espectáculo que convive con un espectáculo de la política (Valencia Sáiz, 2015a: 27-29).

## **2. Las trayectorias modernizadoras y de reforma de las Administraciones Públicas como respuesta adaptativa.**

Las transformaciones que tienen lugar en la sociedad se reflejan indudablemente en las Administraciones Públicas y puede afirmarse que, son las instituciones de las democracias occidentales que han sufrido más cambios en las últimas décadas. Fenómenos como la descentralización, la globalización, la singularidad de lo local y la complejidad que hemos descrito en las líneas precedentes están presentes en ese nuevo entorno que exigen nuevas formas de abordar lo público para solucionar los problemas emergentes.

La modernización es un proceso general de profundas transformaciones sociales y las Administraciones Públicas, como reflejo de lo que acontece en la sociedad, también han experimentado ese proceso general de cambio. Más allá de la visión tecnocrática, las AA.PP. aspiran al fortalecimiento de sus capacidades administrativas y a un enfoque de las políticas de buena administración centradas en la ciudadanía. El fundamento último es la convicción de que no puede haber una buena sociedad sostenible sin una buena administración (Prats, 2010:51).

Por modernización administrativa, podemos entender el cambio operado en las Administraciones Públicas, que aglutina un conjunto de cambios adaptativos a las nuevas circunstancias contextuales y que implica, un proceso amplio y complejo de adaptación y respuesta al entorno por parte de las AA.PP. La modernización hace referencia a un proceso complejo, vinculado a cambios sociales y políticos, mientras que reforma se refiere a un cambio en el diseño formal del sector público, acompañado de un cambio normativo, presupuestario y procedimental (Canales, 2002:76). O dicho de otro modo, la reforma responde a la lógica del plan y la modernización a la de la estrategia (Prats, 2010:48).

La finalidad principal de la modernización administrativa es mejorar el cumplimiento, por parte del Estado, de los fines que tiene encomendados, servir mejor a la sociedad y contribuir a la cohesión social. El fundamento ontológico reside en que si la sociedad

---

cambia, también lo hace la Administración y, con ello, la necesaria adaptación a las nuevas realidades sociopolíticas, teniendo la convicción de que sólo con una administración que funcione y satisfaga el interés general será viable una sociedad sostenible y con futuro. Al mismo tiempo, la modernización representa un elemento legitimador de la actuación pública que enlaza con la aspiración de transformar la sociedad mediante la transformación administrativa.

El Estado de Bienestar se topa con importantes problemas financieros que lo sumen en una crisis complicada. La desafección cívica afecta a las democracias contemporáneas, con unos partidos políticos desprestigiados y un escenario complejo en el que el Estado ha de articular la agregación de intereses dispares y contradictorios.

Todo ello, repercute en un pronunciado cuestionamiento de la Administración, como epicentro del interés general y del bien común, como institución encargada de procurar y satisfacer servicios públicos para la ciudadanía. En medio de toda esta confusión, la actuación de la Administración Pública se encuentra sometida a una serie de debates o líneas de pensamiento, que postulan la necesidad de superar el enfoque burocrático y acercarla al ciudadano.

Desde la perspectiva de la gestión pública, encontramos un conjunto de fenómenos que aparecen en las sociedades desarrolladas como: a) la preocupación por reducir el déficit fiscal; b) la búsqueda de calidad en la prestación de servicios públicos; c) la orientación al ciudadano cliente; d) la descentralización funcional y territorial; e) la incorporación del tercer sector en la gestión de servicios públicos; f) la búsqueda de herramientas que protejan contra la corrupción.

El paradigma clásico de Administración Pública se empieza a cuestionar y, como reacción a las crisis financieras, la confusión sobre los procedimientos inflexibles, el excesivo formalismo y el deterioro de la aceptación pública de la Administración burocrática tradicional, surge una ola reformista en la teoría y en la práctica real de la Administración Pública (Pollit, Van Thiel y Homburg, 2007).

Modernizar la Administración pública se vincula con desburocratizarla, dotarla de más flexibilidad y agilidad, con mayor control de los costes y más receptiva al ciudadano (OCDE, 1987; Osborne y Gaebler, 1994). El paradigma postburocrático administrativo emerge en torno al proceso modernizador, como una superación del modelo weberiano de pensar y de actuar en las cuestiones públicas.

---

No obstante, considerar la modernización administrativa como un proceso aséptico y libre de valores, resulta una ilusión porque, toda actuación pública está orientada con arreglo a unas decisiones basadas en concepciones del mundo<sup>64</sup> y en unos determinados principios, que son los referentes en la transmisión de valores colectivos. Por consiguiente, el discurso<sup>65</sup> de la modernización hemos de interpretarlo en clave ideológica.

Todas estas causas interrelacionadas, han provocado un ambiente crítico de la gestión pública, de su organización, de sus resultados, con fuertes discrepancias entre los que defienden un modelo eficientista orientado a los resultados y los afines a una perspectiva más jurídica y garantista propia del Derecho público.

La tensión entre estas dos dinámicas explica que, el modelo de Administración, se debata entre diferentes enfoques teóricos: el modelo burocrático, la Nueva Gestión Pública, la gobernanza, el nuevo servicio público (NSP) y el neweberianismo, que con independencia de las técnicas, valores y principios que cada uno aporta.

Por su parte, Aguilar Villanueva (2008:40-44) percibe dos tendencias sincronizadas en la Administración pública contemporánea que son: a) la que reivindica y reconstruye la naturaleza pública de las administraciones públicas y b) la que reactiva y recupera la capacidad administrativa de la administración pública.

Estas dos tendencias, la pública y la gerencial, corresponden a las respuestas que en décadas pasadas dieron los gobiernos y las sociedades al problema de cómo superar la crisis política y económica de los Estados sociales. Abundando lo señalado hasta ahora, representa, pues, la forma con que el Estado da respuesta a los desafíos y riesgos de las sociedades contemporáneas. La reactivación de lo público es consecuencia directa, entre otras, del despertar ciudadano y del auge de la sociedad civil que siguen y evalúan a los poderes públicos, se pronuncian frente a los asuntos colectivos que afectan a la convivencia y la calidad de vida personal y social; y que luchan por determinar temas de la agenda política.

---

<sup>64</sup> Max Weber afirmó que: “los intereses materiales e ideales, y no las ideas, dominan la acción de los hombres. Pero muy a menudo las *imágenes del mundo*, creadas por las ideas, han determinado como guardagujas los raíles sobre los que la acción viene impulsada por la dinámica de los intereses” (Weber, 2011: 30). Lo que sugiere la metáfora del guardagujas es que, esas *concepciones del mundo*, son creadas por las ideas y éstas han impulsado los intereses de los hombres, de forma que los humanos han actuado en una determinada dirección y no en otra.

<sup>65</sup> Para Van Dijk (1999:19) los discursos son las prácticas sociales fundamentales que, basadas en la ideología, operan de reproductores sociales. Si queremos saber qué apariencia tienen las ideologías, cómo funcionan y cómo se crean, cambian y reproducen, necesitamos observar detalladamente sus manifestaciones discursivas.

---

La segunda tendencia, se relaciona con las medidas de ajuste y equilibrio presupuestario, que son indispensables para salvaguardar las finanzas públicas y asegurar la viabilidad y capacidad de las funciones sociales básicas.

Las dos tendencias, la pública y la gerencial, coinciden en la centralidad del ciudadano y su revalorización pero por razones y caminos diferentes. Para la vertiente pública, la recuperación del ciudadano ocurre cuando mediante varios argumentos doctrinales y movilizaciones reales, en conexión con la tradición republicana más que con la liberal y democrática, se reconoce el derecho y obligación de los ciudadanos a comprometerse y corresponsabilizarse con el bien de la comunidad política y a constituirse en sujeto activo de la deliberación política sobre los asuntos públicos, las políticas públicas y en la prestación de servicios públicos.

Para la vertiente gerencial, la recuperación del ciudadano ocurre cuando, en los enfoques de gestión estratégica, se le entiende como agente fundamental del entorno, cuyo comportamiento y demandas representan oportunidades o amenazas para la legitimidad, confiabilidad y efectividad del gobierno.

Ambas vertientes coinciden un elemento importante: la necesidad de superar, corregir o complementar la visión que reduce la administración pública a un conjunto de reglas formales, organizaciones, procesos, programas y personal encargado de dirigir a una sociedad mediante su gobierno.

Además, que este planteamiento no incorpora la legítima posibilidad de los ciudadanos de incidir en la decisión sobre las políticas públicas y convertirse en codecesores y sujetos activos partícipes (Aguilar Villanueva, 2008: 45-46).

Reformar la Administración es reformar la sociedad (Baena, 200:276) y lo significativo, el verdadero cambio, es considerarla como un bien público valioso que pone su foco de interés en su vocación al servicio de la ciudadanía.

Para Moore, (1998), la finalidad de las organizaciones públicas es crear “valor público”, es decir, resolver los problemas de los ciudadanos, satisfacer sus necesidades y asegurar el ejercicio de los derechos mediante la prestación de servicios, de bienes, de transacciones, de legislación y de regulaciones. El valor público alude al beneficio que la ciudadanía obtiene a partir de los resultados y efectos generados por las organizaciones públicas.



---

Para conocer la Administración Pública actual, hemos de aproximarnos a los diferentes enfoques y corrientes que la han influido.

A continuación, me propongo hacer un recorrido teórico por la Nueva Gestión Pública, para seguir con el Nuevo Servicio Público y con la Gobernanza y finalizar con una referencia al Neoweberianismo. Uno de los enfoques, que más reformas han justificado en las AA.PP. es el de las Finanzas Públicas (el ajuste financiero) y me ocuparé de él en el capítulo V, a propósito de la CORA, por lo tanto sólo lo mencionaré en este epígrafe, al hilo de las reflexiones que vaya surgiendo.

### ***2.1. La Nueva Gestión Pública***

La Nueva Gestión Pública pretende superar el concepto clásico de gestión pública, basado en el enfoque weberiano, sustituyéndolo por la introducción del mercado, como marco preferente para orientar el Sector Público. Más que una teoría definida y clara, la NGP refleja un conjunto de reflexiones teóricas, un conjunto de tendencias y cambios en la gestión pública, tanto como consecuencia que como respuesta a la crisis fiscal del Estado y al desarrollo del Estado de Bienestar de principios de los años ochenta del pasado siglo (Canales, 2002:130).

La aproximación público-privado o la incorporación de técnicas de gerencia privada significa introducir en el sector público las condiciones de funcionamiento del sector privado (Olías de Lima, 2001:9). Una de las claves que caracterizan la NGP es la utilización de los instrumentos de mercado para guiar la actuación de los programas públicos concentrando sus esfuerzos en la rendición de cuentas a los clientes, buscando la eficiencia y alto rendimiento, reestructurando las organizaciones burocráticas por agencias más pequeñas, racionalizando los procesos administrativos y descentralizando la toma de decisiones. Las organizaciones públicas, se argumenta, deben implementar prácticas que van desde la gestión científica a la gestión de la calidad total porque han funcionado en el sector privado.

La crítica a la burocracia tradicional, la pérdida de credibilidad del Estado como gestor, la aspiración de superar los fallos del Estado derivados de la naturaleza de los bienes públicos, la reducción del intervencionismo estatal, la descentralización y la separación entre la gerencia de la política son algunas de las premisas a las que se orientará la NGP como la nueva filosofía de gestión pero que también aporta un modelo normativo.

---

Los fundamentos ideológicos de la NGP, hunden sus raíces en el pensamiento neoliberal y se nutre de fuentes teóricas como la economía clásica y la teoría de la elección pública (*Public Choice*). El argumento base de esta teoría, preconiza que los servicios públicos deben promocionar la posibilidad de elección de los usuarios y promover la competencia entre los suministradores del servicio público.

La teoría de la elección pública inspiró los movimientos de reforma de los gobiernos estadounidenses y británico, en la década de los años ochenta del siglo precedente, y sostuvo la separación entre la prestación y la provisión del servicio porque era beneficiosa para los ciudadanos, al incrementarse la posibilidad de elección y reducción de los costes para el gobierno (Parrado, 2012:59).

Su punto teórico de partida es la existencia del *homo economicus*, de individuos racionales, informados y calculadores, que intentan maximizar la utilidad de sus elecciones, según el análisis coste-beneficio. Algunas de sus premisas más importantes, sostienen la necesidad de eliminar las patologías propias de la burocracia, de los burócratas, la reforma de las organizaciones sobre bases más horizontales y fragmentadas, en unidades gestoras más pequeñas, que mitiguen el poder burocrático y consideración del administrado como cliente de los servicios públicos (Buchanan y Tullock, 1980; Ostrom).

La NGP introdujo un modelo novedoso; y, el entorno de actuación, iba a favorecer las experiencias modernizadoras de esta orientación en la gestión pública, implementadas tanto por gobiernos de la derecha como socialdemócratas (Canales, 2002:132).

El paradigma burocrático weberiano había entrado en crisis y con él sus atributos característicos: la especialización, la jerarquía, el énfasis en los procesos, el procedimentalismo, la rutinización de tareas que encajaban perfectamente en un contexto estable y no competitivo. En un entorno regido por la incertidumbre y la inestabilidad, los factores que propiciaron la crisis del modelo burocrático weberiano coadyuvaron al éxito de la NGP en su manera de enfocar la acción pública.

Las propuestas de la NGP no conforman un bloque unitario sino que reúne una heterogeneidad de herramientas, técnicas y recomendaciones orientadas a proporcionar una alternativa al modo de la gestión pública burocrática. Algunos de los principales planteamientos de la NGP que pretenden establecer una alternativa seria a los modelos tradicionales de gestión son las siguientes (Olás de Lima, 2001:12-20):

- 
- a) **Reducción del tamaño del sector público:** Esta propuesta figuraba como la principal contribución de la NGP, defensora de una administración pública más manejable, más operativa y fragmentada, tanto en tamaño, como en recursos, en ámbito e influencia. Las privatizaciones pretenden disminuir el volumen del sector público y confinar al mercado la gestión de parcelas de actividad que habían estado en manos estatales. La privatización se complementa con fórmulas como la contratación externa y la desregulación, de forma que el intervencionismo estatal se reduzca y con él las burocracias que lo materializan.
- b) **Descentralización de las organizaciones y búsqueda de la especialización:** La idea que subyace es que las grandes organizaciones son difíciles de controlar, tanto por su tamaño, complejidad orgánica y funcional, lo que favorece la aparición de las burocracias. Las trabas, los bloqueos, los cuellos de botella de las grandes organizaciones burocráticas se relacionan con sus dimensiones y la rigidez que las acompañan que dificulta enormemente los cambios. El prototipo de unidad gestora es la agencia, denominación con la que se conoce un tipo de organización autónoma, desvinculada jerárquicamente de las grandes estructuras centrales y que se compromete por vínculos contractuales a la consecución de unos determinados objetivos. De este modo, la agencia solo se siente concernida por el logro de sus propios intereses. Simultáneamente a las propuestas de descentralización y de especialización lo que se trata es de acercar las organizaciones públicas y sus centros de toma de decisiones a la ciudadanía. Esta proximidad de la decisión a las situaciones concretas y específicas permite una mayor adaptación a las singularidades de los contextos.
- c) **Jerarquías aplanadas:** Una de las grandes aspiraciones de la NGP consiste en la eliminación de escalones jerárquicos donde suelen anidar las burocracias. La premisa de partida es que los niveles administrativos intermedios no son productivos, y su vasto crecimiento genera problemas de coordinación que contribuye a complejizar la gestión de las administraciones públicas. Paralelamente, el aplanamiento jerárquico genera otras consecuencias deseadas como la simplificación de los circuitos administrativos, de los tiempos de espera y una mayor fluidez de los sistemas de comunicación mejorando la calidad comunicativa organizacional. Se eliminan los “ruidos” internos en los procesos de la comunicación, y disminuyen las interferencias y deformaciones que distorsionan los mensajes. La NGP contempla la comunicación organizacional en forma de red,

---

donde la gerencia se sitúa en el centro y desde allí se emite y recibe información a toda la organización.

- d) **Desburocratización y competencia:** La NGP implica una ruptura con el modelo burocrático de gestión y el rechazo del procedimentalismo, el formalismo, la irresponsabilidad que lastran una eficiente prestación de servicios públicos. La ciudadanía exige, además de recibir los servicios, que éstos se realicen de una manera eficiente y eficaz. La idea propuesta por el nuevo modelo es la introducción de competencia para que las distintas organizaciones compitan por recursos, por servicios y por los clientes, de modo que las organizaciones más eficientes sean las triunfadoras.
- e) **Desmantelamiento de la estructura estatutaria:** Uno de los obstáculos principales para una gestión basada en los resultados es la estructura estatutaria de los empleados públicos que impide la aplicación de nuevas herramientas, la competencia, la rigidez para adaptarse a cambios, la desmotivación laboral, la falta de medición del desempeño y orientación a los fines perseguidos. La política retributiva es una de las consideraciones que defiende la NGP pero no la única, pues en líneas generales, la movilidad laboral junto a la construcción de incentivos basados en el desempeño y en la motivación pretende atraer a las personas más eficientes, motivadas y comprometidas con la organización.
- f) **El ciudadano como cliente/consumidor satisfecho:** La NGP sustituye el concepto de administrado, propio del enfoque clásico burocrático, por el de cliente. Este cambio de orientación implica que la Administración pública ya no se presenta como poder sino como prestadora de servicios públicos. La incorporación de esta visión subraya ciertos aspectos mercantilistas e instrumentales que no han pasado desapercibidos para sus críticos. Esta situación ha dado pie a desarrollos más recientes que enfatizan los aspectos más relacionados con la ciudadanía considerando el rol de ciudadano como único y exclusivo, como veremos a continuación en el Nuevo Servicio Público (NSP).
- g) **La evaluación:** La NGP pretende integrar en la gestión sistemas de evaluación reemplazando los sistemas de control tradicionales, -de legalidad y financiero- para dar cuenta de otras variables que operan en el entorno. La evaluación se orienta a medir los impactos y objetivos perseguidos, conocer cómo se están haciendo los programas, las políticas públicas, los beneficios y efectos no deseados, que puedan incidir en las implementaciones públicas. La evaluación representa un

---

conjunto de orientaciones teóricas, más o menos coherentes, que pueden servir de guía a la hora de actuar. Al tiempo, supone un análisis, una valoración de las políticas públicas, del comportamiento, de la acción, de los medios asignados y empleados, de los resultados y efectos buscados y no deseados de las instituciones públicas (Canales Aliende, 2002:192). La evaluación es una herramienta potente de la que no pueden prescindir las administraciones públicas porque devienen en canales de información para retroalimentar las intervenciones públicas y corregir las acciones erróneas o con impactos deficientes.

h) **El cambio de cultura y ética pública:** La generación de una nueva cultura en las administraciones públicas se convirtió en una prioridad para la NGP. Los elementos culturales impregnan la gestión pública a través de los valores, las creencias y las normas de los miembros de la organización porque se trata de construcciones sociales compartidas. El énfasis que pone el enfoque postburocrático en la cultura y ética pública es que los cambios y las innovaciones tienen mucho que ver con las imágenes, los comportamientos y los valores que guían las acciones. En este marco ético se imponen ciertos valores como eficacia, eficiencia, economía, responsabilidad, transparencia, legitimidad junto a los valores del mercado y de la gestión empresarial.

Sin embargo, la NGP ya no constituye el centro doctrinal de las reformas estatales y en opinión de Aguilar Villanueva (2014:15): *“hay un desplazamiento de la ineficiencia a la insuficiencia del gobierno” [...] [por lo que] “se requiere gobierno”*. Esto se debe a que, además de una tendencia hacia lo gerencial, materializada en el concepto de NGP, encontramos una tendencia pública que reivindica el valor público, de las instituciones y que complementa a la eficiencia y eficacia de nuestras instituciones.

En este escenario, se perciben dos tendencias sincronizadas en la Administración Pública contemporánea que son la pública y la gerencial, y de cuya tensión se materializa un modelo de Administración pública que se debate entre diferentes enfoques teóricos, metodológicos y axiológicos.

Por otro lado, la NGP ha sido cuestionada tanto por sus contradicciones internas relacionadas con la descentralización y las implicaciones de la privatización frente al interés público y cómo el espíritu neogerencialista socava los valores democráticos constitucionales (Dehnhardt y Denhardt, 2007:22).

---

Frente a la tendencia gerencialista, aparece una tendencia pública, defensora de la recuperación del ciudadano, en conexión con la tradición republicana -más que con la liberal democrática- y reconoce el derecho y la obligación de los ciudadanos a corresponsabilizarse del bien común y constituirse en sujeto activo de deliberación política de los asuntos públicos y en sujeto participante en el desarrollo de la política y en la prestación de servicios (Aguilar Villanueva, 2008).

Precisamente, de esta tendencia, con una marcada vocación hacia la ciudadanía, es de la que me voy a ocupar en el siguiente punto.

## **2.2. El Nuevo Servicio Público (NSP)**

El Nuevo Servicio Público aparece como una alternativa a la dicotomía Administración Pública tradicional frente a la Nueva Gestión Pública<sup>66</sup>.

Denhardt y Denhardt (2001, 2007), sugieren la necesidad de plantear un debate cuyos principios sean más contemporáneos que los de la NGP. En este sentido, el Nuevo Servicio Público se presenta, como un conjunto de ideas sobre el papel de la Administración Pública, en el sistema de gobierno, que pone el servicio público, la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana en el centro del debate.

A la vista de los numerosos cambios, en los contextos de las Administraciones Públicas, el NSP incorpora para la gestión pública teorías sobre la ciudadanía democrática, los modelos de comunidades y sociedad civil vinculadas al capital social, elementos humanistas de las organizaciones, tanto públicas como privadas y la visión de una Administración Pública postmoderna<sup>67</sup>. La ciudadanía es considerada como una cuestión principal para la comunidad política, que incluye temas relacionados con los derechos, las responsabilidades de los ciudadanos, el espíritu público, el interés general y la participación política activa. El ciudadano es aquella persona que se involucra en la comunidad o la nación, con el único objetivo de trabajar en pro de los

---

<sup>66</sup> Según Denhardt y Denhard (2007), el enfrentamiento entre los enfoques burocráticos y gerencialista entraña paradojas puesto que los fundamentos teóricos de estas dos versiones sobre lo público son muy parecidos ya que ambos se apoyan en la teoría de la elección racional.

<sup>67</sup> La visión postmoderna cuestiona el paradigma positivista y niega que las ciencias sociales pueden entenderse con los mismos métodos que las ciencias naturales. Un enfoque postmoderno en la gestión pública, y en la Ciencia Política, es crítico con el conductismo y con la búsqueda de leyes universales, para todas las situaciones, puesto que el comportamiento humano difiere culturalmente. Por tanto, la riqueza de la visión postmoderna pasa por incluir, un enfoque interpretativo y discursivo sobre los significados y valores que atribuimos a nuestras experiencias que compartimos con los demás, en la comunidad política.

---

derechos, de los intereses y de las posesiones de la comunidad política (Denhardt y Denhardt, 2007).

En la noción de ciudadanía, incorpora un conjunto de valores, de creencias, de preocupación por los demás y de la búsqueda del bien común, entendiendo que este enfoque es una extensión de la ciudadanía, que busca el diálogo generalizado y la participación cívica. Esta corriente mantiene vínculos con la tradición republicana, en tanto en cuanto el espacio público centrado en el ciudadano y su empoderamiento para los asuntos públicos serían los ejes vertebradores de esta propuesta teórico-práctica y su herramienta principal los procesos de participación ciudadana (Pardo y Abellán, 2015).

El NSP se incardina en tres consideraciones interrelacionadas: a) la ciudadanía es el agente principal de la búsqueda de soluciones dentro de un marco de valores y objetivos compartidos, b) las políticas y servicios públicos responderán mejor a las necesidades y demandas ciudadanas y, c) los empleados y representantes públicos respetarán los valores compartidos de lo público en la toma de decisiones. Su principal aportación reside en incorporar la colaboración, la deliberación y la participación en todas las etapas de las políticas públicas; pero sin dejar atrás la necesidad de crear y sostener una administración eficiente. De hecho, aspira a conseguir la nivelación de los valores administrativos: además de la consecución de la eficiencia, la ciudadanía debe ser el centro de la acción pública (Denhardt y Denhardt, 2003; 2007).

En definitiva, el Nuevo Servicio Público tiene como objetivo cambiar la concepción de cliente o usuario de la NGP. La ciudadanía pasa a ocupar el centro del espacio público y se instituye como un valor que contribuye a la eficiencia de las instituciones.

Siguiendo a Denhardt y Denhardt (2003, 2007), las principales ideas características del NSP son: a) Servir ciudadanos, no clientes, puesto que el interés público es resultado de un diálogo sobre valores compartidos y no una mera agregación de intereses particulares; b) Los gestores públicos deben contribuir a una noción colectiva compartida del interés general y de corresponsabilidad; c) La ciudadanía como valor superior sobre una visión meramente empresarial; d) Pensar estratégicamente, actuar democráticamente; e) La rendición de cuentas no es un simpleza, sino que además de atender a los resultados, hay que tener presente las reglas democráticas, los valores de la comunidad, las normas políticas e intereses de la ciudadanía; f) Servir en lugar de dirigir, porque el liderazgo debe fundamentarse en

---

valores compartidos, en lugar de controlar a la sociedad; y g) Valorar a la gente y no solo la productividad.

En síntesis, el NSP propugna un nuevo enfoque de gestión pública, abierta a los valores críticos de la democracia, de la ciudadanía y del interés general, enfatizando los ideales de servicio público. Es deber de los gestores públicos involucrar a los ciudadanos, tanto en las fases de planificación, como en la de implementación de programas y políticas públicas. Los valores como eficiencia, economía y productividad deben ser colocados, en un contexto más amplio, como es la democracia y el interés general

### ***2.3. La Teoría de la Gobernanza***

Ahora, abordaré una de las teorías de gestión pública más exitosa, conocida como Gobernanza. En el año 1989, el informe del Banco Mundial sobre África Subsahariana popularizó el término, que poco después, fue incorporado por la OCDE y lo hizo suyo el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD,) en 1997.

La gobernanza hace referencia a la acción combinada de un conjunto de actores, cuyo objetivo es satisfacer las demandas sociales (Vallès, 2006: 429-432). Desde esta forma, se enfatiza la incapacidad del Estado y su gobierno, como centro jerárquico directivo único para diseñar e implementar las políticas públicas. Éstas se han convertido en “coproducciones”, pues participan en su definición y aplicación las instituciones públicas, los agentes sociales, empresas privadas y los destinatarios o beneficiarios de las mismas. La construcción del concepto gobernanza se transformó en un concepto normativo que indicaba el arte de gobernar apropiado para las condiciones sociales de un contexto determinado, y pasó a concebirse como “buen gobierno”, de modo que se elaboraron indicadores empíricos que mostraban y aseguraban el buen gobierno y medían la calidad de la gobernanza (Aguilar Villanueva, 2008:87).

La gobernanza democrática sustantiva una visión y una actuación gubernamental más dinámica, compleja y moderna del gobierno, que está en relación con las diversas instituciones y actores de la sociedad civil. Esto implicaría un protagonismo estratégico del gobierno representativo y democrático, puesto que, lo que se considera público no será sinónimo de lo estatal, sino que incluye la colaboración y relación del Estado con otras instituciones y actores de la sociedad civil (Canales Aliende, 2009:9).



---

La crisis económica y fiscal puso de manifiesto que, tanto el Estado como su gobierno, eran insuficientes para resolver los problemas planteados, que la gobernabilidad de un país no reside únicamente en el gobierno y exige más capacidades, actores y acciones que el mero gobierno. Los modos de gobernar debían ser modificados para generar interdependencias, coordinaciones y sinergias.

La idea de gobernanza como proceso directivo de la sociedad, transmite precisamente la idea de que el gobierno es un actor más del proceso, con un papel preponderante, decisivo y significativo pero que ha dejado de ser el agente director exclusivo de los asuntos públicos. La configuración para hacer gobernable la sociedad es la interacción o interdependencia como pieza central, pues ningún actor posee todos los recursos necesarios para resolver los problemas por lo que se hace preciso un intercambio de recursos entre los agentes.

El concepto de gobernanza es un concepto *postcrisis* que registra las transformaciones sociales producidas por la creciente diferenciación interna de los ámbitos de acción de la sociedad contemporánea y su mayor independencia de la política (Aguilar Villanueva 2008:72, 80).

Kooiman, fue el pionero en detectar la tendencia de la pérdida de capacidad unilateral de los gobiernos para dirigir la sociedad. Contrapone, Kooiman (1993:236) entre gobernar del gobierno (*governing*) y el proceso de dirección de la sociedad (*governance*) y define la gobernanza como un patrón que surge en un sistema político como el resultado común de los esfuerzos interactivos de los actores involucrados.

Los modos de gobernanza presentes en los intercambios interactivos entre los agentes implicados, públicos y privados, son, básicamente, tres: a) Autogobierno: Entendida como la capacidad de los actores para regularse y gobernarse a sí mismos; se relaciona con su autonomía que consiste en su capacidad de determinar su sentido de dirección; b) Cogobierno: Se refiere a las formas de interacción entre varias unidades y organizaciones con el fin de gobernarse. Son horizontales y los actores se comunican y colaboran sin la presencia de un actor gobernante central o dominante; y c) Gobierno Jerárquico: Concebido como un modo de interacción clásico entre los actores públicos y privados para fines de gobernación mediante la asunción de patrones de comportamiento verticales y formales.

---

Esta configuración de una sociedad de agentes diferenciados, independientes y productivos, que coexiste con la pérdida de soberanía estatal, es la que ha dado origen a la *new governance*, que abarca nuevas formas asociativas de gobernar, tanto en redes formales como informales, en los que ningún actor tiene soluciones concluyentes ni recursos ilimitados para asegurar el éxito.

En síntesis, el enfoque de la gobernanza representa un cambio en la idea de gobierno y del gobernar: el tránsito de un centro directivo, jerárquico y bien definido a un tipo de sistema de carácter asociativo y coordinador. Prats Catalá (2005), enfatizaba la idea de gobernanza como interacción en una red y acentuaba la sucesión de paradigmas administrativos vigentes: el paso de la burocracia al *management* y de éste a la gobernanza. Y, si bien, es cierto que dentro de esa red relacional el gobierno es uno de los actores, no es uno más, dado que es el único poseedor de la representación política democrática de su ciudadanía, de lo que Rousseau (1993) denominó la *volonté general*. Por consiguiente, Canales (2009:5-6) afirma que frente a décadas de desvalorizar y privatizar lo público, fruto del pensamiento neoliberal, inadecuado para el tratamiento y gestión de lo público, se necesita una nueva visión y gestión de lo público, que proporcione respuestas adecuadas y eficaces a la nueva realidad en el contexto de la globalización. Porque la reorientación y revitalización de lo público no puede hacerse de forma aislada, sino integrando plenamente la gestión pública en la democratización y fortalecimiento institucional de cada país.

#### **2.4. El Neoweberianismo**

El impacto de la NGP en Europa fue diferente a la órbita anglosajona; debilita la supuesta idea de la convergencia y pone de manifiesto que, la modernización del sector público, no necesariamente, se desarrolla siguiendo una única línea de desarrollo administrativo-institucional. Así lo pusieron de manifiesto Pollit et al. (2007), cuando analizaron el influjo de NGP en Europa, estableciendo un modelo de reforma distinto denominado Neoweberianismo (NWS).

En Europa se ha producido una modernización de las estructuras burocráticas y no un rechazo frontal a la tradición weberiana a favor de la NGP. Esta sería una alternativa continental europea a la extendida NGP (Bouckaert y Pollit 2004).

---

De esta forma, la investigación sobre la implementación de las políticas de la Nueva Gestión Pública, arrojó la existencia de dos variantes posibles: por un lado, una versión fuerte que se corresponde con los modelos prototípicos de Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. Por otro, establecieron una serie de países que aplicaron ciertas reformas, con un cariz eficientista, pero que no modificaron sustancialmente los postulados weberianos clásicos. Con tales conclusiones, los autores formularon una nueva forma de concebir la Administración dentro de la tradición weberiana. El enfoque neo-weberiano, fundamentalmente europeo, tiene como objetivo declarado evitar la demolición de las estructuras públicas (Pollitt, van Thiel y Homburg, 2007). Su fundamentación pretende salvaguardar el carácter legalista -enunciado por Weber- de las organizaciones institucionales y vigorizar las estructuras públicas como el instrumento del Estado para aunar la vertiente pública y la gerencial. Los autores afirman que, un menor impacto de la NGP en las administraciones europeas, no implica menor grado de modernización y que, en todo caso, lo que evidencia es un sesgo anglocéntrico.

Los elementos identificativos del NWS son los siguientes (Pollit, 2007):

- a) Reafirmación del papel del Estado como facilitador de soluciones para los problemas emergentes de la globalización, la tecnologización, cambios demográficos y amenazas medioambientales.
- b) Reconocimiento de la democracia representativa como elemento legitimador dentro del aparato estatal y como bien valioso *per se*.
- c) Consolidación del Derecho administrativo en la preservación de los principios básicos a la relación Ciudadano-Estado, incluyendo igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y la transparencia respecto a las acciones estatales.
- d) Fortalecimiento de la idea de servicio público con un estatus distintivo y diferente del ámbito privado, unido al cambio fundamentado en una cultura profesional de calidad y servicio.
- e) Transitar de una orientación basada en reglas burocráticas a una orientación externa dirigida a la satisfacción de necesidades y deseos de la ciudadanía.
- f) Complementar, que no sustituir, el papel de la democracia representativa por dispositivos para la consulta y la representación directa de las opiniones de los ciudadanos.

---

g) Fomento de una gestión de los recursos y una modernización legal destinada al logro de resultados más que al seguimiento correcto de los procedimientos.

h) Profesionalización del servicio público y búsqueda del talento en la administración pública para trascender la visión estrictamente legal en las instituciones.

Paulatinamente, se fue consolidando una alternativa difusa en la que se englobaron distintos instrumentos como: a) la gestión contractual, b) la transferencia de la responsabilidad sobre los recursos públicos c) la orientación hacia el rendimiento, d) el controlling<sup>68</sup>, e) la orientación al cliente, f) la gestión de personal, g) la técnica de información, h) la gestión de calidad y, i) la descentralización funcional en agencias o entidades similares (Barzelay, 2001; Schröder, 2006).

Su desarrollo tuvo distintos desenlaces, en función de la jerarquía, la formación del empleado y la distribución del poder; factores que vendrían complementados por una diferencia cultural entre los distintos países donde se implantó y el propio contexto al que se enfrentaban.

La NWS parece tener dos versiones: una primera<sup>69</sup> relacionada con la participación ciudadana y la búsqueda de legitimidad como aspecto esencial de la modernización y una segunda versión<sup>70</sup>, basada en la profesionalización, en la flexibilidad presupuestaria, en la gestión operativa y en la modernización del derecho administrativo (Pollitt, van Thiel y Homburg, 2007).

A modo de síntesis de este capítulo, es que todas las corrientes analizadas han intentado modernizar las Administraciones Públicas. La impronta de la NGP ha sido tan acusada que, la Gobernanza, el NSP y el Neoweberianismo, se propusieron superar las limitaciones del modelo neoempresarial, a partir de la adición de los elementos que otorgan la especificidad a la Administración Pública. Las organizaciones burocráticas pueden llegar a ser importante, en sociedades heterogéneas, puesto que, difícilmente, las organizaciones públicas pueden sostenerse sobre un único principio.

---

<sup>68</sup> Técnica de control basada en el principio de que las organizaciones deben cumplir aquellos objetivos establecidos. Distinguiríamos dos tipos de Controlling: a) estratégico, que hace referencia a la planeación a largo plazo y; b) operativo, que haría referencia al nivel de gestión del día a día (Schröder, 2006).

<sup>69</sup> La primera versión del neoweberianismo es más visible en los países nórdicos y Países Bajos.

<sup>70</sup> Según Pollitt (2005), la variante neoweberiana que moderniza el Derecho Administrativo, es más evidente en Francia, Alemania, España y Portugal.

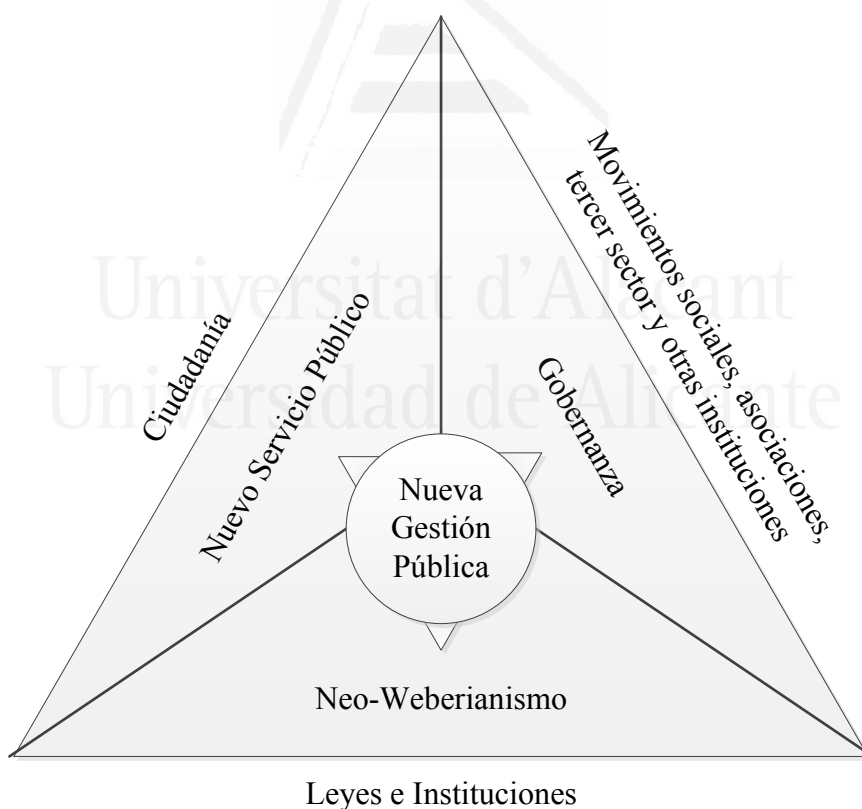
La administración burocrática es parte del repertorio de las formas organizativas que se sobreponen, se complementan y compiten en las democracias contemporáneas como la organización del mercado y la organización en red (Olsen, 2005:15).

Parece, pues, aconsejable que la Administración Pública se organice sobre la base de varios principios: la burocracia, el mercado o las redes, o dicho de otro modo, en la autoridad jerárquica, la competencia y la cooperación y colaboración.

Las AA.PP. contemporáneas requieren la comprensión de una compleja ecología compuesta por instituciones, actores, normas, valores, principios, metas, intereses, creencias y poderes, en los diferentes contextos administrativos.

En la figura IV.1 se visualizan las tres formulaciones teóricas-empíricas que recogen la evolución de la NGP y sus principales orientaciones: 1) Nuevo Servicio Público, 2) Gobernanza y, 3) Neo-Weberianismo.

**Figura IV.1 La evolución de la Nueva Gestión Pública**



Fuente: Pardo y Abellán, 2015.

---

## **CAPÍTULO V**

### **LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA**

#### **1. Consideraciones generales**

Se han cumplido treinta y cinco años desde que el proceso de descentralización autonómico iniciase su andadura y, una mirada retrospectiva sobre la transformación política administrativa de España, sugiere que el proceso está consolidado pero con grandes retos pendientes que afrontar. Todos los procesos de cambio administrativo siempre son algo inacabado pues no implican normalmente cambios totales o radicales, sino que suponen la suma de realidades diferentes y, a veces, contradictorias (Canales Aliende, 1996:139).

La modernización administrativa abarca un proceso amplio, con cierta complejidad, que requiere una adaptación al entorno y que está vinculado a cambios sociales y políticos. Por su parte, el término reforma se refiere a un cambio en el diseño formal del sector público, acompañado de un cambio normativo, presupuestario y procedimental (Canales Aliende, 2002:76). O dicho de otro modo, la reforma responde a la lógica del plan y la modernización a la de la estrategia (Prats, 2010:48).

El objetivo de la modernización de las Administraciones Públicas es el cumplimiento de los fines que tiene encomendados el aparato estatal, para servir a la sociedad a la que está vinculado; prestar mejores servicios públicos a los ciudadanos y contribuir a la cohesión social. Los procesos modernizadores intentan dar respuesta a la pérdida de legitimidad del Estado, profundizando la democracia y la satisfacción ciudadana. El fundamento último es la convicción de que no puede haber una buena sociedad sostenible sin una buena administración (Prats, 2010:51).

Si bien, como se ha señalado, la modernización administrativa se incardina dentro de un proceso global mucho más amplio, en el caso español ha de enmarcarse dentro del proceso de descentralización política experimentado por el sistema político administrativo español.

Así pues, en el contexto español, la modernización englobó un proceso mucho más omnicompreensivo como fue la democratización del sistema político administrativo y un nuevo diseño de la distribución territorial del poder que desembocó en la creación de las Comunidades Autónomas.

---

Estas características aparecen como rasgos destacados de los procesos modernizadores de las Administraciones públicas, en general y de la española, en particular (Morata, 1992, 2001; OCDE, 1997; Bañón y Carrillo, 1997; Olías de Lima, 2001; Canales Aliende, 1996, 2002; Barzelay, 2002; Ramió y Salvador, 2004; Aguilar Villanueva, 2006; Carro Fernández-Valmayor, 2011).

Sin embargo, existen nuevos desafíos de viejos problemas no solucionados históricamente y que la crisis económica, social e institucional desde 2008 ha recrudecido con virulencia. Los grandes retos del Estado autonómico son numerosos y de gran calado político como: a) las complejas relaciones intergubernamentales, b) el proceso soberanista catalán, c) la búsqueda del diseño óptimo y justo de la financiación autonómica para garantizar la autonomía y la igualdad, d) el establecimiento de dispositivos potentes y eficaces de coordinación horizontal, e) el refuerzo de la corresponsabilidad política fiscal y la rendición de cuentas de los gobiernos regionales y, f) la construcción de una cultura institucional cooperativa.

En un contexto de crisis económica, de primacía de reducción del déficit fiscal y de la deuda pública, para el que se ha puesto en marcha una agenda plena de reformas, el apoyo de las comunidades autónomas resulta imprescindible para su éxito. La OCDE (2014) sostiene que, sin el concurso autonómico, dentro de un marco de gobernanza pública, las reformas puestas en marcha por el Estado están abocadas al fracaso. Un enfoque integral de los problemas de gobierno requiere un diálogo permanente entre los actores implicados y las esferas multinivel de gobierno. Estos grandes problemas pendientes de solución serán la materia prima de la futura modernización autonómica en un sistema que adolece de elementos de simetría y que requiere ser gobernada y gestionada desde la fragmentación (Canales Aliende, 1996:140).

## **2. La dinámica de la construcción del mapa autonómico**

El sistema político español inició, a finales de los años setenta del pasado siglo, una profunda transformación que, no solo, supuso un referente de cambio político administrativo de enorme magnitud, sino una metamorfosis de la sociedad y de su cultura cívica-política.

Sin embargo, estas mutaciones tan significativas no se reflejaron en innovaciones destacadas en las administraciones públicas regionales que tomaron como modelo el de la AGE; y, el proceso de creación institucional apareció influido por la Administración del Estado en cuanto único referente válido (Rodríguez-Arana, 1996).

---

La Constitución española, en su título VIII, proyectó un Estado descentralizado y poliédrico, que rompía con el modelo centralista del régimen franquista e incorporaba novedades político-institucionales de gran calado. El Estado descentralizado se ha desarrollado durante las tres últimas décadas en un triple nivel institucional: Estado central, sistema autonómico y régimen local (Canales Aliende y Menéndez Alzamora, 2013:15).

Esta situación, ha supuesto la superposición de redes de centro de poder político administrativo, lo que ha complejizado la distribución territorial del poder. Ahora, además, de las relaciones de los órganos del Estado, tanto centrales como periféricos, con los entes locales, hay que considerar las relaciones entre la Administración central y las Comunidades y las de éstas con aquellas entidades ubicadas en su territorio (Baena, 1990:260).

Sin embargo, Carta Magna no define el diseño autonómico ni establece las competencias y la organización de sus instituciones de autogobierno pero lo que sí hace es plasmar los principios y procedimientos que han de regir la constitución e institucionalización de las Comunidades Autónomas. La CE no establece un sistema federal sino un modelo de geometría variable (Morata, 2001:124).

Las vías que dan acceso a la formación de los entes autonómicos son el artículo 151, el artículo 143 y el 144 (mediante autorización de las Cortes), que se corresponden con los tres procedimientos que permiten el acceso al autogobierno autonómico: el procedimiento *común, especial y el excepcional* (Baena del Alcázar, 1990: 269). Este proceso conduce a la asunción de las competencias que tienen delegadas de forma exclusiva, como educación y sanidad, y las ejercen legislando, ejecutando y gestionando. En otros casos solo tienen capacidad para la ejecución de las leyes estatales (Morata, 2001:126). En este escenario de reparto competencial nuestro país se inaugura la gobernanza pública multinivel marcada por las tensiones interterritoriales. Los principales núcleos de problemas sobre los que giró la construcción del Estado autonómico, y que no han perdido su vigencia, son las relaciones intergubernamentales, el déficit de cultura institucional cooperativa y la financiación autonómica. En la actualidad, estos asuntos siguen pendientes en la agenda política y carecen de un horizonte resolutivo a corto plazo.



---

## 2.1. *Las tensiones intergubernamentales*

Las relaciones intergubernamentales<sup>71</sup> han estado presididas tradicionalmente por el recelo y la desconfianza. La complejidad del sistema competencial, la necesidad de reafirmación de las nuevas élites políticas y las inercias centralistas condujeron a una rápida expansión de los conflictos entre ambos niveles gubernamentales. Uno de los puntos conflictivos procede de la capacidad normativa estatal, de carácter básico, para condicionar el diseño autonómico. Algunos litigios tienen largo recorrido como las mutuas acusaciones sobre el déficit cooperativo y/o lealtad institucional, la heterogeneidad distributiva de las competencias autonómicas y el rechazo de Cataluña<sup>72</sup> y el País Vasco a la fórmula “café para todos”.

El modelo de relaciones intergubernamentales se ha caracterizado por una escasa colaboración y coordinación entre todos los actores implicados. En todo caso, esta colaboración se ha articulado a través de dispositivos formales de cooperación, con un claro predominio de las relaciones intergubernamentales verticales sobre las horizontales y de la bilateralidad sobre la multilateralidad (Jiménez Asencio, 2010). La desconfianza entre Estado y CC.AA. es de tipo político y se parte de la visión errónea de que cualquier tipo de cooperación de las regiones entre sí obedece necesariamente a tendencias centrífugas (Santolaya Machetti, 1984).

Otro de los frentes que ha condicionado el desarrollo institucional de las CCAA ha procedido de las resistencias de la AGE a la realidad descentralizadora. La falta de una cultura institucional de colaboración y de cooperación, entre las partes implicadas, ha transmitido siempre rigideces y bloqueos, que se han sustanciado en un clima de

---

<sup>71</sup> Por relaciones intergubernamentales (RIG) seguimos la propuesta de definición de Anderson (citado por Agranoff, 1996:127) como “el contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”. Cada una de estas interacciones o redes se rigen por patrones diversos como: intercambio de recursos, el dominio organizativo, los conflictos parciales las fórmulas de autoridad y dependencias de poder (Canales Aliende y Pérez Guerrero, 2002:92). La RIG se caracterizan por los siguientes rasgos: 1) incluyen una amplia gama de relaciones multinivel entre las diferentes unidades; 2) destaca la importancia del elemento humano como promotores de las conductas interactivas que vinculan a los empleados públicos en ámbitos multinivel; 3) los actores implicados –empleados públicos- intercambian información y buscan la viabilidad y prosperidad de los asuntos en liza, y para tal fin, utilizan mecanismo formales, informales, prácticos y orientados a los fines perseguidos; 4) Las RIG poseen una dimensión política entendida como el conjunto de intenciones y acciones o inacciones de los empleados públicos y las consecuencias de sus acciones (Wright citado por Agranoff, 1996: 127-128). El concepto de RIG trasciende el enfoque meramente legalista y formal.

<sup>72</sup> El proceso soberanista catalán puede considerarse entre los conflictos más serios de nuestro sistema autonómico enmarcado en un contexto económico con restricciones severas de gasto público, una alta deuda pública y centrado en el ejercicio del denominado “derecho a decidir” como fórmula de avance hacia la independencia. La cuestión catalana, tras la convocatoria de una consulta ciudadana por la Generalitat, continua abierta y judicializada.

---

conflictividad intergubernamental. Si bien la CE consagra un Estado políticamente descentralizado, al mismo tiempo, instituye la provincia como una entidad local y como ámbito de prestación de servicios. Esta situación ha permitido el mantenimiento de un aparato administrativo centralista (la administración periférica del Estado), liderado por el Subdelegado del Gobierno (antes Gobernadores Civiles)<sup>73</sup> en cada provincia, a la que se añadió la figura del Delegado del Gobierno, como representante del Ejecutivo central para asumir la dirección de la administración periférica en cada comunidad autónoma.

La creación de órganos e instrumentos<sup>74</sup> para la articulación de la praxis competencial no ha cubierto las expectativas generadas puesto que su eficacia y rendimiento depende de la voluntad política para cooperar.

Uno de los dispositivos de vertebración entre el Estado y la CCAA es la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas<sup>75</sup>, que presenta un carácter vertical y nace como un órgano de máximo nivel político. Su homóloga horizontal, la Conferencia de los Gobiernos de las CCAA<sup>76</sup>, ha dado sus primeros pasos en la institucionalización de encuentros de carácter político que no entrañen vinculación jurídica. Este foro

---

<sup>73</sup> La Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) introdujo un nuevo modelo de organización periférica de la Administración General del Estado. Entre las notas destacadas del nuevo modelo se hallan la potenciación de los Delegados del Gobierno, la desaparición de los Gobernadores civiles y la creación de los Subdelegados del Gobierno en las provincias.

<sup>74</sup> Siguiendo a Jiménez Asencio (2010) los principales órganos e instrumentos para la articulación del ejercicio competencial entre las administraciones son los siguientes: a) órganos de cooperación como: conferencias de presidentes, conferencias sectoriales y comisiones de carácter bilateral; b) Instrumentos de cooperación como: convenios y acuerdos de colaboración, planificación y programación conjunta y desarrollo de protocolos generales; c) órganos estatales de participación autonómica en ámbitos sectoriales que afecten a sus competencias; d) políticas normativas que afecten a sus competencias; e) participación de las CCAA en el ámbito internacional mediante la presencia de la acción exterior de las comunidades autónomas.

<sup>75</sup> Desde su creación en 2004, la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas ha celebrado cinco reuniones, siendo la última en octubre de 2012 sobre Estabilidad Fiscal, Situación Económica y laboral de España.

[http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Confer\\_Presidentes.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Confer_Presidentes.html)

<sup>76</sup> El 9 de julio de 2008 se celebró en Zaragoza un foro entre las comunidades autónomas para tratar diversos aspectos del desarrollo de sus respectivos Estatutos de autonomía. En el VIII Encuentro celebrado en el año 2011, en Santiago de Compostela, se acordó transformar el modelo y crear la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de promover la cooperación y la colaboración política y administrativa entre las comunidades autónomas. En 2011 en Santander se celebró la I Conferencia de Gobiernos de las CCAA. Para conocer con más detalle estos encuentros se puede consultar en el siguiente enlace:

<http://www.conferenciacomunidadesautonomas.org/>

---

permite el intercambio de información, promueve la colaboración multilateral y normaliza la necesaria cooperación interadministrativa del Estado descentralizado.

En resumidas cuentas, la rigidez de las relaciones en un clima de mutua desconfianza cuando no de hostilidad, la falta de cultura institucional y de clara voluntad de cooperación requieren un cambio profundo en la cultura política si lo que se pretende es la construcción de una eficaz gobernanza pública multinivel.

## **2.2. La financiación autonómica**

El sistema de financiación<sup>77</sup> es uno de los elementos fundamentales del mapa autonómico junto al reparto competencial, por lo que un correcto diseño es imprescindible para garantizar el buen funcionamiento del Estado autonómico. El modelo de financiación ha de garantizar y hacer consistentes dos principios constitucionales: la autonomía y la igualdad. Además, el sistema de financiación ha de garantizar que todas las administraciones rindan cuentas correctamente a sus ciudadanos y, en este sentido, requiere transparencia para visibilizar el nexo existente entre impuestos y servicios públicos (De la Fuente, 2012).

Sin embargo, el modelo de financiación no es una cuestión resuelta sino deudora de su proceso de configuración histórico, que ha determinado sus carencias e inercias institucionales. En el diseño autonómico coexisten varios sistemas de financiación diferenciados. Uno de los sistemas es el conocido como régimen general y los otros corresponden al modelo de financiación del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, que disfrutan de regímenes fiscales especiales basados en el concierto o el convenio económico que les permite recaudar directamente los impuestos y negociar periódicamente con las autoridades centrales su aportación a la hacienda estatal. Como resultado de estas fórmulas fiscales, tanto el País Vasco como Navarra gozan de autonomía financiera y de una renta fiscal por habitante superior a la media nacional.

---

<sup>77</sup> El modelo de financiación se estableció en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 1980, y la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial de 1984. Se ha visto modificado por la reformas de ambas leyes en diferentes años, y por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001, reformada en 2006, 2007 y 2010, por la reforma de la Constitución por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas, que introduce controles más rigurosos y sanciones severas para todas las administraciones públicas. Para conocer la evolución legislativa y el marco legislativo actual de la financiación de las CCAA consultar:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=157&tipo=2>

---

Los recursos financieros de las CCAA<sup>78</sup> se han articulado en torno a un modelo sostenido por las transferencias estatales, por la fiscalidad cedida y la propia y la emisión de deuda<sup>79</sup>, que son las fuentes de financiación de las políticas públicas autonómicas. El actual sistema no garantiza el cumplimiento efectivo del principio constitucional de igualdad, restringe la autonomía regional en la vertiente de ingreso<sup>80</sup> y no facilita una adecuada y transparente rendición de cuentas de las distintas administraciones ante sus ciudadanos (De la Fuente, 2012).

El informe de FUNCAS (2012) recoge algunas percepciones sobre el sistema autonómico. Los rasgos principales que destacan son: a) el sistema autonómico de financiación no se entiende y los ciudadanos no conocen sus líneas fundamentales, b) los ciudadanos señalan que el sistema carece de transparencia, c) los medios de comunicación no informan de manera ordenada y clara, d) crece la conciencia de que la financiación autonómica es una pieza clave en el equilibrio del sistema financiero público en su conjunto, a través de déficits y superávits y de la emisión de deuda pública autonómica<sup>81</sup> y, e) existe una sensación dominante de que el sistema no es equitativo y que favorece a unas comunidades autónomas, -Cataluña, País Vasco y Madrid-, y perjudica a otras, calificadas como *pobres* (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2012).

En conclusión, junto a un deficiente diseño encontramos que la opacidad, una mal comprensión por la ciudadanía y mucha confusión sobre el sistema de financiación son algunos de los rasgos del marco financiero vigente. El corolario que sugiere la

---

<sup>78</sup> Artículo 157, de la Constitución Española.

<sup>79</sup> Actualmente, los límites al endeudamiento de las CCAA se establecen en la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que desarrolla el precepto constitucional. El plan de apoyo a pago a proveedores y el Fondo de Liquidez Autonómica son mecanismos de financiación para sanear la difícil situación financiera de algunas comunidades autónomas que no tienen posibilidad de acceder a los mercados crediticios en un contexto de crisis económica y elevado desempleo.

<sup>80</sup> Las comunidades autónomas tienen una limitada capacidad normativa en tributos cedidos, que es nula en tributación indirecta y un escaso recorrido recaudatorio de sus propios tributos. Las CCAA de régimen foral no tienen esta limitación. Por otro lado, hay que tener en cuenta la rigidez de los gastos autonómicos y su elevada sensibilidad social –sobre todo en sanidad, educación y servicios sociales- junto a la limitada capacidad normativa que frena la obtención de mayores recursos fiscales por parte de las CCAA (Fernández Llera y Morán Méndez, 2013).

<sup>81</sup> Los españoles hemos asistido a una crisis de deuda pública de gran envergadura, desde 2008 a 2013, que nos ha hecho conscientes de la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en el déficit público y de la necesidad que contribuyan a reducirlo para beneficio de toda la colectividad. Por consiguiente, la financiación expresa uno de los problemas fundamentales para el sostenimiento del sistema político español y pone de manifiesto la necesaria conveniencia de revisar y reformar la fórmula de financiación autonómica.

---

evidencia empírica es una clara dependencia de la correlación de fuerzas políticas que gobierna en cada momento, de la coyuntura económica y de las numerosas modificaciones legislativas que se suceden en el transcurso político. Toda la discusión sobre la equidad, la corresponsabilidad fiscal y el reparto financiero permanece abierta y deberá ser abordada en una futura modernización autonómica.

### 3. La institucionalización autonómica

El término institucionalización ha sido objeto de atención preferente en la Ciencia Política en investigaciones relacionadas con las transiciones y la democratización de los regímenes políticos. Las instituciones son estructuras del ámbito social que regulan la conducta de los individuos y, en particular, el término institución política se refiere al conjunto de reglas del juego constitucionales y electorales que definen lo que los diferentes actores políticos pueden hacer y se aplica, también, a las organizaciones formales del gobierno como es el caso de la Administración Pública (Scartascini y Tommasi, 2012).

Samuel Huntington (1997:23-32), entiende por institucionalización el proceso mediante el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. El nivel de institucionalización de un régimen político puede ser evaluado atendiendo a la autonomía, la coherencia, la complejidad y la adaptabilidad de sus organizaciones y sus procedimientos, una vez que ha arraigado en la sociedad con firmeza. Cuánto más elevado sea su nivel de institucionalización mayor será su rendimiento político<sup>82</sup>.

En los estadios iniciales de la institucionalización del proceso autonómico español, las autoridades políticas priorizaron la cuestión de la legitimidad del diseño institucional y político. Es incuestionable que la institucionalización de las comunidades autónomas en modo alguno puede existir durante un largo período prolongado ni funcionar en la práctica sin disponer de una Administración medianamente eficaz (Baena del Alcázar, 1990:275). De hecho, una de las conclusiones comúnmente aceptada por los diferentes autores es la falta de visión de las comunidades autónomas para introducir innovaciones en la configuración de su modelo organizativo y funcional, de modo que el modelo burocrático de la Administración General del Estado fue el referente

---

<sup>82</sup> El rendimiento de un sistema político puede definirse como la medida de su nivel de institucionalización efectiva y también se mide, entre otras variables, a través de las percepciones y las orientaciones de la opinión pública y de las élites políticas y socioeconómicas con respecto a las instituciones y su rendimiento, entendiendo éste como la capacidad de dar respuestas a las demandas sociales y de interactuar con la sociedad para aumentar su eficacia (Morata, 1992: 256; 2001:148).

---

principal en la acomodación y expansión de los aparatos políticos administrativos regionales (Rodríguez-Arana, 1996; Canales, 1996; Morata, 1992, Baena, 1990, Ramió y Subirats, 1996).

La configuración de las estructuras administrativas autonómicas siguió un curso de acción acelerado e intenso, determinado tanto por el contexto político como por las propias vías constitucionales de acceso al autogobierno, que privilegiaron a determinadas regiones. Sin embargo, el sector público y las organizaciones autonómicas no son una creación en el vacío, sino deudas de ese entorno político que arranca con la Transición Política y sus implicaciones para la distribución territorial del poder en España. Las nuevas estructuras políticas administrativas creadas *ex novo* partían de cero, sin grandes condicionantes previos insalvables, que permitían diseñar un modelo descentralización innovador. Sin embargo, las CCAA optaron por mimetizar la organización de la AGE.

### **3.1. El neoinstitucionalismo en la configuración autonómica**

Una revisión del desarrollo de las administraciones públicas de las CCAA desde una perspectiva institucionalista ofrece algunas claves explicativas de su resultado (Ramió y Salvador, 2004: 23). El estudio de las instituciones ha sido una constante histórica en la Ciencia Política y, actualmente, existe un renovado interés por el papel que desempeñan hasta el punto que asistimos a un giro hacia lo institucional, a través de la revitalización del denominado neoinstitucionalismo<sup>83</sup> (Guy Peters, 2003:13).

Las instituciones son las reglas de juego clave, las estructuras formales e informales de interacción que canalizan las relaciones y actuaciones de los actores de la sociedad. Entre las teorías institucionales contemporáneas, se encuentra el neoinstitucionalismo histórico<sup>84</sup>, que ha centrado su análisis en las decisiones iniciales y los compromisos institucionalizados que surgen de tales decisiones. La manera de ser de una institución

---

<sup>83</sup> El neoinstitucionalismo hace referencia al revisionismo y superación del institucionalismo clásico, que incorpora las aportaciones teóricas recientes de las ciencias sociales, como la teoría de la elección racional y el conductismo. El éxito de las revoluciones conductista y racional constituye el telón de fondo en el que nació el nuevo institucionalismo. El viejo institucionalismo se ha caracterizado por su orientación normativa, legalista, histórica y holística. No obstante, la obra de March y Olsen ha puesto de manifiesto que los valores y las normas son centrales en el análisis político y que las concepciones individualistas y utilitarias no dan cuenta de las verdaderas cuestiones de la vida política como vida colectiva. Por consiguiente, el nuevo institucionalismo ha recuperado la versión normativa para conceptualizar qué se considera una buena institución (Guy Peters, 2003:45). (Véase capítulo II, III y IX de esta investigación).

<sup>84</sup> Para algunos institucionalistas históricos como Skocpol, las instituciones, como legado del proceso histórico, juegan un papel fundamental en el desarrollo de los procesos políticos y acentúan el papel de la inercia institucional.

---

es resultado de un proceso histórico constituido por las sucesivas decisiones críticas que ha tenido que adoptar y los líderes juegan un papel destacado en la adopción de tales decisiones. Así, pues, dentro de esta corriente se encuentra la teoría de la inercia institucional o *Path Dependence*, (Meyer y Rowan, 1977; Sztompka, 1995; Pierson, 2000; Mahoney, 2000; Guy Peters, 2003; Pierson y Skocpol, 2008), que enfatiza la incidencia de los aspectos institucionales en el comportamiento de los actores para explicar el proceso político.

Una de sus hipótesis principales sostiene que cuando se establece una determinada tendencia, ésta acaba por ser la única vía, la única trayectoria que siguen los actores y que ajustan sus estrategias y definen sus objetivos al curso de acción adoptado.

De esta forma, se va reforzando con el paso del tiempo y los pasos dados en una dirección repercuten en nuevas actuaciones en esa misma dirección puesto que revertir ese curso de desarrollo político tiene mayores costes que proseguir en la senda conocida (Pierson, 2000). La teoría de *path dependence* diferencia dos momentos secuenciales: las “coyunturas críticas”, consideradas como las fases de génesis institucional y las “trayectorias de desarrollo”, entendidas como aquellos momentos en que las instituciones evolucionan y se adaptan a las condiciones de su entorno.

Las coyunturas críticas desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. Una vez establecidos los patrones de movilización, las reglas de juego institucionales, las formas ciudadanas básicas de pensar acerca del mundo político, se generarán dinámicas de retroalimentación que extienden su influjo más allá del contexto fundacional y que influyen en las decisiones ulteriores (Pierson y Skocpol, 2008).

Los argumentos del *path dependence*, contribuyen a una mejor comprensión de la inercia que caracteriza ciertas pautas del desarrollo institucional y explica la vigencia y la reproducción de ciertas pautas de comportamientos de las administraciones autonómicas relacionadas con el mimetismo, con el continuismo, con el isomorfismo institucional, con la burocratización y la ausencia de innovación.

Si la exploración de nuevas estructuras, de nuevas trayectorias requiere que los actores políticos administrativos dirijan sus esfuerzos a la investigación activa, la explotación de las estructuras ya creadas, se caracteriza por el perfeccionamiento de las estructuras y rutinas disponibles (Ramió y Salvador, 2004). Al replicar los mecanismos ya experimentados por la AGE, las organizaciones autonómicas se

---

aseguraban tanto la legitimidad como la capacidad de supervivencia de sus respectivas estructuras autonómicas.

### **3.2. *El déficit de innovación administrativa en las Comunidades Autónomas***

La creación institucional de las CCAA estuvo influida por una serie de circunstancias que moldearon la configuración del proceso autonómico. Un punto sobre el que existe un acuerdo generalizado reside en la falta de innovación durante el proceso de construcción autonómico. La ausencia de modelos administrativos alternativos condujo a extrapolar el modelo de la AGE y de las diputaciones provinciales a la administración autonómica. Una de las explicaciones más recurrentes que parece justificar la falta de innovación en las instituciones autonómicas procede de la cultura organizativa de la Administración General del Estado.

La prioridad, centrada en dar solución a los problemas e incertidumbres políticas, durante esta etapa crucial de creación del Estado democrático descentralizado, dejó en un segundo plano los aspectos de gestión pública y de eficacia administrativa. El resultado fue que la estabilización del ámbito político se produjo a expensas del ámbito administrativo que cristalizó a partir de las inercias originadas durante la fase del traspaso de competencias, estructuras y empleados públicos (Ramió y Salvador, 2004).

Rodríguez-Arana (1996) señala las tres principales explicaciones que dan cuenta de la falta de innovación de las organizaciones administrativas autonómicas: la ausencia de referentes alternativos válidos, un estado general de urgencia política y la existencia de ciertas condiciones en términos organizativos en algunos traspasos de competencias.

Los modelos que inspiraron las estructuras autonómicas fueron los de la Administración General del Estado y el de las Diputaciones provinciales. El resultado fue que la mayoría de Comunidades Autónomas optaron por la adopción de la estructura estatal frente a las de las diputaciones.

Otro de los determinantes en la falta de innovación de las estructuras organizativas de los entes subestatales tiene que ver con el origen, composición y características de los puestos directivos pues en los primeros tiempos del autogobierno se procedió a la multiplicación de los cargos de confianza en detrimento de una amplia estrategia de profesionalización de los puestos que componían las cúpulas administrativas. Rodríguez Arana (1996) afirma que entre 1985 a 1989 se aprueban diversas leyes autonómicas de función pública autonómicas fundamentadas en la Ley 30/1984, de



---

forma que se pudieran regular situaciones que se habían planteado antes y que consumieron muchos de los esfuerzos de la reforma en materia de recursos humanos y por ello, quedaron relegados proyectos más ambiciosos de cambio en la gestión de los empleados públicos. Algunas excepciones a estas consideraciones son las Comunidades del País Vasco y de Navarra cuyas antiguas Diputaciones provinciales tuvieron una destacada influencia en su configuración estructural.

### **3.3. *La urgencia política del contexto***

La innovación organizativa y en el funcionamiento de los aparatos administrativos autonómicos no ocupaba un lugar prioritario en la agenda política de los Gobiernos regionales, más preocupados por poner en marcha el funcionamiento de servicios y la implementación de políticas públicas de su competencia que por reordenar las estructuras administrativas. Si en una primera etapa de la institucionalización del proceso autonómico la máxima preocupación de las autoridades centrales y regionales se centraba en la legitimidad del diseño institucional y político.

La urgencia política de la Transición empujaba a los gobiernos autonómicos a centrar su atención en la implementación de las políticas públicas de prestación de servicios que en plantearse un diseño estructural de gestión pública autonómica. El momento de incertidumbre política, con un proceso de democratización abierto de todo el sistema político y de la sociedad, una Constitución que comenzaba su andadura y un proceso de descentralización política que buscaba la legitimidad de origen y de ejercicio para asegurar su éxito, no podía más que dejar al margen las iniciativas innovadoras y apostar por una estrategia más adaptativa. La misma urgencia por afianzar el poder político, la lucha de partidos, la falta de experiencia administrativa de los políticos, una inadecuada transferencia de funcionarios basada más en la afinidad política que en los méritos profesionales condujo a que la administración autonómica naciera politizada y falta de visión innovadora (Giménez Abad, 1996).

### **3.4. *Los traspasos condicionados de competencias***

También, el mismo proceso de transferencias reprodujo ciertas pautas funcionales de la Administración General del Estado que se replicaron en las administraciones autonómicas de destino. Rodríguez-Arana (1996) señala que ciertos decretos de transferencias pudieron invadir la potestad de auto-organización de las autonomías de modo que el proceso de traspaso de competencias pudo reproducir ciertas pautas funcionales características de la AGE y que se mimetizaron en las administraciones de destino. Este isomorfismo no solo destacó en las estructuras departamentales sino que

---

se hizo extensivo a toda la Administración institucional a través de organismos autónomos, entes instrumentales, agencias con distintos nombres y regulación para el desarrollo de las flamantes competencias transferidas y su prestación a los ciudadanos. Este mimetismo también se replicó en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales que desarrollaron una Administración periférica como la estatal.

Años después las CCAA se preocuparían de las disfunciones organizativas y de procesos de modernización y eficiencia, bajo la inspiración del enfoque de la Nueva Gestión Pública. Dicho enfoque supondría un giro hacia las famosas tres *e* y la cultura orientada a satisfacer a los ciudadanos clientes mediante unos servicios públicos de calidad según los estándares. En un breve plazo de tiempo, la introducción de la *e-administración*, la generalización de las Tic's en la sociedad de la información y el conocimiento, junto con los recientes portales de transparencia y la perspectiva del gobierno abierto abrirían el paso a una nueva etapa modernizadora. Las tecnologías de la información y comunicación han permeado toda la Administración Pública, convirtiéndola en una administración más abierta, mas interactiva, más rápida y han potenciado el acceso de los ciudadanos a las administraciones para la realización de gestiones *on line*.

Precisamente, estas fases de la modernización administrativa de las autonomías será el objetivo del siguiente epígrafe.

#### **4. El balance de la modernización en las Administraciones Autonómicas**

Una de las ideas más aceptadas en el desarrollo autonómico es la falta de visión estratégica, para introducir innovaciones en su modelo organizativo y funcional, de modo que el marco burocrático de la Administración General del Estado fue el referente principal en la acomodación y expansión de los aparatos políticos administrativos regionales (Baena, 1990; Morata, 1992; Canales, 1996; Ramió y Subirats, 1996; Rodriguez-Arana, 1996).

La prioridad se centraba en dar solución a los problemas políticos y no tanto en la búsqueda de eficacia administrativa. El resultado fue que la estabilidad política se privilegió sobre el ámbito administrativo contribuyendo las dinámicas e inercias de la primera fase del traspaso de competencias, estructuras y empleados públicos.

---

Las principales explicaciones que arrojan luz sobre la inexistente innovación administrativa en las CC.AA. se refieren a la ausencia de otros modelos válidos como referentes, a la urgencia política del momento y a la existencia de ciertas condiciones sobre el traspaso de competencias, como ya he mencionado (Rodríguez-Arana, 1996; Canales Aliende, 1996).

Una vez transcurridas, más de tres décadas, es tiempo suficiente para realizar un balance del rendimiento de la modernización administrativa en la España autonómica. Un tratamiento comprensivo del fenómeno modernizador requiere entender que las CC.AA., no son realidades aisladas sino que forman parte de un sistema político, que interaccionan con el resto de administraciones multinivel en una dinámica constante de retroalimentación, porque son parte de una misma colectividad política. Es, en definitiva, en esta red interactiva entre CC.AA y AGE donde enmarcaré el balance modernizador de las administraciones públicas autonómicas en su conjunto.

Si bien en una primera etapa, la prioridad era la institucionalización autonómica, hipersimbólica, destinada a transmitir y asentar la idea corporativa con la implantación de nuevas estructuras administrativas (Canales, 1996), a continuación se privilegió un enfoque de modernización y reforma administrativa que operaba bajo los principios de la NGP, que promovía una visión postburocrática, centrada en los resultados y con una orientación al cliente ciudadano.

En una fase ulterior, el centro de la experiencia modernizadora radicó en la *e-Administración* con las potenciales posibilidades que abrían las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en las Administraciones Públicas para, finalmente, desembocar en una fase de reformas estructurales como respuesta a la crisis económica y fiscal, cuyas secuelas perduran a día de hoy.

Las experiencias modernizadoras tienen diferentes fechas en cada comunidad autónoma puesto que, de la misma manera, que unas asumieron antes las competencias que otras, de idéntica forma, unas iniciaron antes las adaptaciones a la modernización administrativa. En las siguientes líneas destacaré una visión de conjunto de las principales tendencias que han permeado las administraciones multinivel.

---

Seguidamente, expondré una clasificación de los ciclos de modernización político-administrativo de las Comunidades Autónomas y de la Administración General del Estado que, sin ánimo de exhaustividad, he elaborado a partir de la literatura mencionada (Baena del Alcázar, 1990; Bañón i Martínez, 1993; Canales, 1996, 2002; Villoria, 1996; Ramió y Subirats, 1996; Rodríguez-Arana, 1996; Bañón y Carrillo, 1997; Olías de Lima, 2001, 2002; Ramió y Salvador, 2004; Prats, 2004, 2010; Arenilla, 2010, 2011; Auriolés Martín, 2013; Aja, García Roca y Montilla, 2015).

#### **4.1. Primer ciclo modernizador (1980-1986)<sup>85</sup>**

En esta primera etapa modernizadora, los esfuerzos políticos se dirigen a procurar la adaptación de las estructuras administrativas al nuevo régimen democrático y a proyectos como la descentralización política y la construcción del Estado de bienestar. La mayor parte de las CC.AA. se crean a principios de los años ochenta, difiriendo en cada una de ellas tanto de su vía de acceso constitucional como del ritmo de las competencias asumidas. Los procesos de descentralización político territorial implican una redefinición del papel del Estado, una nueva reubicación organizativa con tres niveles territoriales diferenciados: el central, el autonómico y el local. Sin embargo, la inercia institucional que estos procesos lleva aparejada, mantienen las viejas estructuras que se acomodan a la nueva configuración autonómica. Los aspectos fundacionales y la consolidación de las competencias son las cuestiones nucleares que preocupan a las nuevas autoridades autonómicas. Las reformas administrativas durante los años ochenta y principios de los noventa fueron poco ambiciosas y con una clara vocación de solucionar aspectos concretos o puntuales.

En esta primera ola reformista, cobra un papel protagonista la reforma de la función pública. Según Rodríguez-Arana (1996), la falta de legislación estatal básica postconstitucional en materia de función pública hasta 1984, provocó que una gran parte de las CC.AA. realizasen reclutamientos singulares junto al traspaso de funcionarios de la AGE y de las Diputaciones provinciales.

---

<sup>85</sup> Según la Real Academia Española (RAE), el término ciclo tiene diferentes acepciones. Para nuestros objetivos, un ciclo modernizador representa una secuencia de etapas temporales por las que atraviesa una determinada serie de actividades o acontecimientos que tienen entre sí una vinculación temática y que en nuestro caso consisten en la modernización administrativa autonómica.

---

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública<sup>86</sup> alumbró la aprobación de leyes autonómicas e introdujo cierto orden en los recursos humanos, si bien no se modificó el diseño burocrático de función pública.

Por resumirlo de forma sintética, estamos ante una fase de búsqueda de legitimidad y de institucionalización de las CC.AA., de interiorización de la cultura administrativa estatal, que se transmitió a los aparatos administrativos autonómicos, y de aspiración a lograr el máximo techo competencial como materialización del principio de autogobierno. Finalmente, uno de los grandes elementos de esta etapa es el ingreso de España en la Comunidad Europea –actual Unión Europea (UE)- que, andando el tiempo, ha sido determinante en las trayectorias modernizadoras de nuestras administraciones públicas multinivel.

#### **4.2. Segundo ciclo modernizador (1987-1996)**

Una vez institucionalizadas, las CC.AA. se preocuparían de las disfunciones organizativas y de los procesos de modernización, bajo la inspiración de los principios de la Nueva Gestión Pública. Dicho enfoque supondría un giro hacia las famosas tres *e's* -eficiencia, eficacia y economía- y, hacia una cultura orientada a satisfacer a los ciudadanos-clientes mediante unos servicios públicos de calidad. Modernizar la Administración pública se vincula con desburocratizarla; de dotarla de más flexibilidad y agilidad; del fomento de una mayor conciencia sobre el control de los costes económicos; y más receptiva al ciudadano. El paradigma postburocrático emerge como una superación del modelo weberiano de gestión pública, basado en el mercado y en la teoría de la elección racional. La dirección de los asuntos públicos pasa a considerarse, desde una perspectiva más eficientista, orientada a resultados frente al enfoque garantista y jurídico propio del Derecho público. La AGE pretendió,

---

<sup>86</sup> Esta Ley incorporó instrumentos de gestión para mejorar la eficacia y la transparencia en la ordenación de los empleos públicos. Una de sus novedades es la incorporación del puesto de trabajo como elemento fundamental para gestionar a los empleados públicos. Aunque se siguen manteniendo los cuerpos –que se organizan en cinco grupos A, B, C, D y E, diferenciados según el nivel de titulación exigida para el ingreso en cada cuerpo-, la función pública toma como base el puesto de trabajo, estructurada en treinta niveles jerárquicos. La ley 30/1984, de 2 de agosto, consiguió reducir el número de cuerpos, aumentar la movilidad horizontal, introducir el puesto de trabajo como elementos de planificación y racionalización de las estructuras administrativas y cambiar el sistema retributivo vinculándolo al puesto desempeñado y a la productividad (Villoria y Del Pino, 1997:50).

Hasta a llegada de la democracia, los cuerpos superiores –tecnócratas- tenían predominio en el conjunto del Estado y de reparto de poder. El advenimiento del pluralismo político, con la emergencia de partidos políticos, sindicatos y grupos de la sociedad civil supuso una disminución del poder de la alta función pública.

---

en un impulso reformador, establecer un conjunto de medidas a partir del documento *Reflexiones para la modernización del Estado* que fue elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas en 1990.

Desde comienzos de la década de los noventa, los ejecutivos autonómicos comienzan a enfrentarse a problemas, que requieren un cambio estructural para responder al contexto político. Así, el cumplimiento de los requisitos de Maastricht, la insatisfacción ciudadana con los servicios públicos, las experiencias de modernización que tenían lugar en países de nuestro entorno y la incorporación de las nuevas tecnologías de la información, impulsaron a adoptar nuevos procedimientos y reformas administrativas. La NGP había irrumpido con fuerza en la mayoría de democracias occidentales, gracias a la difusión de obras como *La reinención del Gobierno* (Osborne y Gaebler, 1992,1994), *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos* (Al Gore, 1993) y los conocidos documentos de la O.C.D.E. *La transformación de la gestión pública* (1997).

Los gobiernos multinivel asumen la nueva filosofía de gestión y adoptan planes de modernización administrativa, donde el ciudadano es el consumidor de los servicios públicos. Pero, además, del éxito de la NGP, con sus nuevas metodologías, propuestas y orientaciones (Olías de Lima, 2001:12-20), este ciclo modernizador incorpora como novedades los Acuerdos Autonómicos<sup>87</sup> (1992), que suponen la finalización de la primera fase de grandes transferencias a las CCAA, tanto de la vía rápida como de la lenta de acceso y la entrada en vigor de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)<sup>88</sup>.

#### **4.3. Tercer ciclo modernizador (1997-2004)**

En la primera década del siglo XXI, las dos grandes preocupaciones consisten en adaptar la Administración a las TIC's y orientarse a la satisfacción de los ciudadanos

---

<sup>87</sup> Los Acuerdos Autonómicos de 1992 inician una uniformidad del mapa competencial que, a día de hoy, se cuestiona y que ha reactivado las controversias relacionadas con el hecho diferencial, como evidencia la cuestión catalana.

<sup>88</sup> En esta ley se aborda la relación entre Administraciones Públicas desde el punto de vista del reparto competencial y desde el principio de cooperación. En su exposición de motivos se propone la simplificación de estructuras para todas las Administraciones, el refuerzo de las garantías al ciudadano y reconoce que en una dinámica de modernización del Estado, el procedimiento administrativo es un instrumento para dinamizar el avance y una pieza básica en el proceso de modernización de la sociedad y de su Administración.

---

mediante unos servicios públicos de calidad. Los temas objeto de atención preferente pasan por reformas vinculadas a la informatización de los puestos de trabajo, la optimización de la gestión documental y procedimental, el rediseño de procesos, la reducción y racionalización de trámites burocráticos, la implementación de buenas prácticas organizativas y la implantación de la cultura de la calidad y de proximidad a la ciudadanía (Mendoza Mayordomo, 1990; Olías de Lima, 2001; Canales 2002; Arenilla 2012).

La pertenencia a la Unión Europea fomenta la implantación de la *e-Administración*, de la mano de Internet y la telefonía móvil. La UE se proponía promover el desarrollo y la difusión de las TIC's entre todos los ciudadanos de los Estados miembros.

Para ello, las instituciones comunitarias se fijaron un objetivo estratégico<sup>89</sup>: convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. La misma Comisión Europea, reconvertida en *e-Comisión*<sup>90</sup> sostenía que las tecnologías de la Información y la Comunicación son la esencia misma de toda la administración moderna. En este marco estratégico, la *e-Comisión*, ha liderado una administración electrónica mediante la utilización de las TIC's. En el desarrollo de este escenario digital, las Administraciones españolas pusieron empeño

---

<sup>89</sup> La consecución de este objetivos requiere una estrategia global dirigida a preparar el paso a una economía y sociedad del conocimiento, basada en la sociedad de la información y de I+D, acelerando la competitividad y la innovación, con vistas para alcanzar el pleno empleo y reforzar la cohesión en la UE. Tales iniciativas se plasmarían en el Plan de Acción *eEurope* (Fuente: Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000).

[http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm)

<sup>90</sup>La *e-Comisión* o Comisión en línea; *e-Commission* 2006-2010: enabling efficiency and transparency. El propósito de la *e-Comisión* es aplicar a su propia administración una política de la sociedad de la información en el campo del e-gobierno, entendido como el empleo de la información y las nuevas tecnologías de comunicación en las administraciones públicas junto con el cambio de las organizaciones y la adquisición de nuevas habilidades para mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas. Se sirve de un modelo maduro de *e-government* basado en cuatro niveles de servicios electrónicos: **a) nivel 1:** simple *site web*, en el que la información se proporciona en línea sobre las políticas públicas y procedimientos administrativos, pero apenas registra cambios en la naturaleza de la interacción entre ciudadanos y administración; **b) nivel 2:** *On-line government*, que supone la articulación d mecanismos interactivos electrónicos simples como el correo electrónico para dar cuenta de mejores servicios a los ciudadanos; **c) Nivel 3:** *Integrated government* o gobierno integrado, que supone la automatización de la actividad administrativa procedente de una integración genuina y no una modificación simple de los procedimientos existentes para ser utilizados mediante las TIC's. Sin embargo, algunos procedimientos administrativos utilizan el papel; **d) Nivel 4:** *Transformed government* o de gobierno transformado, que no requiere papel y la actuación administrativa está absolutamente automatizada en toda la organización y los servicios están dotados de más calidad y transparencia. Véase capítulo XIII de esta investigación.

[http://ec.europa.eu/civil\\_service/admin/e\\_comm/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/civil_service/admin/e_comm/index_es.htm);

[http://ec.europa.eu/dgs/informatics/ecommm/doc/ecommm-2006-2010\\_cs\\_en\\_v414\\_postcis.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/informatics/ecommm/doc/ecommm-2006-2010_cs_en_v414_postcis.pdf)

---

en su digitalización, de forma que la AGE promocionó la administración electrónica mediante las diferentes directivas europeas y la elaboración el *Libro Blanco para la mejora de los servicios* de 2000 y el *Plan de Acción de la iniciativa Info XXI* de 2001.

Unos años después, aparecieron nuevas iniciativas que pretendían adaptarse a la Estrategia de Lisboa<sup>91</sup>. El *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*, de 2000, se planteó como una reflexión ante las exigencias de adaptación de *e-Administración* y del *Plan de Calidad para la Administración General del Estado*, donde se enmarcan iniciativas como las cartas de servicios<sup>92</sup>, la evaluación, la calidad en los servicios públicos, la formación de los empleados y directivos públicos, la receptividad, la flexibilización de las formas de gestión y la racionalización administrativa. La fuente teórico-doctrinal de estas metodologías se fundamenta en la NGP, como el nuevo marco inspirador de la actuación pública.

En este ciclo modernizador, entra en vigor la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aprobadas en 1997, durante la VI legislatura. La LOFAGE pretende simplificar la estructura administrativa de la Administración periférica para adaptarla al modelo territorial. Los propósitos que persiguen sendas leyes son, tanto la profesionalización de los altos cargos de la AGE como la supresión de los gobernadores civiles y su sustitución por los subdelegados del gobierno. Por otro lado, se renuevan los proyectos de modernización autonómicos pero, también se manifiestan pretensiones por parte de algunas CC.AA. de adaptar a la nueva realidad sus estatutos de autonomía, para lograr más capacidad de decisión política y el máximo nivel de competencias. En 2004, se crea la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas y, si bien, se inician procesos reivindicativos, también se agravan las exigencias de diferenciación entre las comunidades autónomas, que habían estado larvados hasta entonces.

---

<sup>91</sup> La Estrategia de Lisboa tenía como objetivo estratégico para la UE convertirla en la economía más competitiva del mundo antes de 2010. La agenda Europa 2020 ha sustituido a la de Lisboa y pretende conseguir una economía comunitaria más inteligente, sostenible e integradora. [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm)

<sup>92</sup> Se trata de un programa presentado al Parlamento Británico por el Primer Ministro, John Major, en 1991 cuyo principal objetivo era aumentar la calidad de los servicios públicos, difundiendo los compromisos de cobertura y las expectativas a satisfacer destinados a los usuarios. Los servicios públicos que los ciudadanos reciben debían satisfacerse mediante unos compromisos explícitos y públicos; además debían expresarse en términos de cobertura, costes o tiempos de espera. Los principios que enmarcaban las Cartas de Servicios pretendían dotar de transparencia el proceso porque los ciudadanos tenían derecho a saber, a obtener información con un lenguaje claro, completo y exacto, con posibilidad de elección, a la accesibilidad y a la no discriminación.



---

#### 4.4. Cuarto ciclo de la modernización (2005-2014)

El último ciclo modernizador plantea varias tendencias antagónicas, según se ubiquen antes o después del estallido de la crisis económica. En un primer momento se presentan tres tendencias como son la continuidad y el fortalecimiento de las iniciativas anteriores en materia de calidad y de administración electrónica; la introducción de instrumentos y mecanismos de gobernanza democrática y de buena administración y la aprobación de leyes destinadas a generar un cambio de la cultura burocrática (Arenilla, 2010).

En una segunda fase, cuando estalla la virulenta crisis económica y fiscal, el término *modernización* administrativa dará paso al *reformismo* de las *reformas estructurales* y las principales líneas de actuación se encaminarán hacia la consolidación fiscal<sup>93</sup>, la implementación de una batería de reformas estructurales fundamentadas en la necesidad de reducción del gasto público y de la deuda y la estimulación de la economía para detener la destrucción del empleo. De forma paralela, la existencia en la sociedad de una preocupación por la corrupción política administrativa y la degradación de la vida pública, en un contexto de insatisfacción y desconfianza hacia las instituciones representativas, conduce a la elaboración de medidas de transparencia y buen gobierno.

Este ciclo bifronte se presenta con dos caras, como *Jano*, y con resultados dependientes del rendimiento de la gobernanza económica y financiera multinivel, sobre todo en el ámbito de la UE. En una primera etapa, coincidiendo con la victoria electoral de los socialistas en 2004, en un contexto de bonanza y prosperidad, las tendencias del ciclo anterior se van consolidando. La implantación de las nuevas tecnologías crece exponencialmente, se generaliza la firma electrónica, los trámites electrónicos<sup>94</sup>, la remisión electrónica, la expansión de oficinas virtuales, hasta el punto que la terminología al uso se reconoce en expresiones como Sociedad de la Información, *e-Administración* y *e-democracia*. Los planes *Moderniza* y *Avanza* pretendían introducir medidas de optimización, de eficiencia y flexibilidad al tiempo que profundizar la implantación de *e-administración*. El objetivo consiste en transitar

---

<sup>93</sup> La consolidación fiscal se sustenta en dos pilares básicos: la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública.

<sup>94</sup> Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

---

de un modelo “Islas” a un modelo basado en la *interoperatividad*<sup>95</sup> y en la colaboración. El *Plan Avanza* y su continuación, el *Plan Avanza 2* fueron las estrategias del Gobierno en materia de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información desde 2005 hasta la aprobación de la *Agenda Digital* en 2013.

La incorporación de medidas de gobernanza, también, representó una innovación en el escenario político de la modernización, junto a las apelaciones a la transparencia, a la regeneración y a la calidad de la democracia. No se trata solamente de proporcionar servicios públicos de calidad a los ciudadanos sino, más bien, de conseguir mayores niveles de calidad democrática. Se aprueban diversos textos legales como: la Ley 5/2006 de 10 de abril de Regulación de los conflictos de intereses entre miembros del Gobierno y Altos Cargos de la AGE, el Código de Buen Gobierno y la Ley 28/2006 de Agencias estatales, para optimizar los servicios públicos, diseñar organizaciones más pequeñas, autónomas y flexibles en los servicios públicos.

Otra contribución legislativa de la máxima importancia en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) de 2007, que trata de paliar la descoordinación del sistema mediante el refuerzo de las medidas de cooperación, que son de carácter voluntario. Por otro lado, los parlamentos regionales inician un período de actividad encaminada a la reforma de los Estatutos de Autonomía<sup>96</sup>. Las implicaciones de la oleada de reformas estatutarias suponen ampliación de las competencias para las comunidades autónomas.

El estallido de la crisis económica en 2007 y la quiebra del sistema financiero global<sup>97</sup> pusieron al mundo frente a una etapa de enorme inseguridad, desconfianza e

---

<sup>95</sup> La interoperatividad se entiende como la capacidad mediante la cual sistemas heterogéneos, no solo tecnológicos, pueden intercambiar información y procesos técnicos o datos. Por tanto, la normalización técnica y el principio de cooperación administrativa conforman el sustrato de la interoperatividad para la mejora de las interacciones interadministrativas (Criado Grande, 2013:75).

<sup>96</sup> Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana aprobado mediante la Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril; Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado mediante la Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio; Reforma del Estatuto de Autonomía de Illes Balears aprobado mediante la Ley Orgánica 1/2007; de 28 de febrero; Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado mediante la Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo; Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado mediante la Ley Orgánica 5/2007 de 20 de abril; Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado mediante la Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre; Reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra aprobada mediante la Ley Orgánica 7/2010 de 27 de octubre; Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura aprobada mediante la Ley Orgánica 1/2011 de 28 de enero. (Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

<sup>97</sup>La ralentización de la economía de los Estados Unidos impidió a gran número de propietarios americanos reembolsar sus hipotecas -conocidas como *subprime*- y los bancos que tenían inversiones relacionadas con esas hipotecas empezaron a perder dinero. La declaración de quiebra

---

incertidumbre. Con la crisis económica, financiera y de deuda a cuestas, las estrategias modernizadoras perdieron sustantividad y las medidas introducidas fueron por la línea de suprimir altos cargos y racionalizar<sup>98</sup> estructuras administrativas. Desde el año 2010, la preocupación fundamental del Gobierno español ha sido cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea (PEC). Éste es el marco de gobernanza económica en el que se desenvuelve las administraciones públicas y todas las medidas de reforma van encaminadas a la eficiencia como objetivo fundamental. La modernización ha sido sustituida por el reformismo, cuyo marco es una perspectiva economicista liderado por un enfoque de las finanzas públicas. La crisis ha relanzado el lenguaje de la economía pública: ajustes, consolidación fiscal, sostenibilidad, estabilidad presupuestaria, recortes<sup>99</sup>, control, deuda pública, racionalización del gasto público y disciplina fiscal.

La gobernanza económica junto a una visión reformista y eficientista persiguen el objetivo final de la recuperación económica como justifica la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA<sup>100</sup>).

La base teórica que fundamenta la reforma de la Administración Pública es la Economía Pública privilegiando un enfoque tecnocrático-burocrático. La vocación reformista se enmarca dentro de los ejes de reformas estructurales y consolidación

---

de Lehman Brothers, cuarto banco de EEUU el 15 de septiembre de 2007, desencadenó la espiral perversa de la crisis globalizándola y deterioró las macromagnitudes económicas. Creció una alarma desconocida de forma que el temor y la desconfianza se extendieron y los bancos dejaron de prestarse dinero entre sí agravando la situación de los ciudadanos y empresas. Las economías europeas y sus sistemas financieros se vieron duramente afectados y los respectivos gobiernos nacionales tuvieron que intervenir con “rescates”. En 2009, cuando Europa entró en recesión, el problema que en principio afectaba a los bancos, empezó a extenderse a los gobiernos, pues los mercados temían que algunos países no lograran rescatar a los bancos en dificultades. Los gobiernos se había acostumbrado a financiar sus presupuestos mediante grandes préstamos y habían contraído enormes deudas. Lo que comenzó como una crisis bancaria se convirtió en una crisis de la deuda soberana. A día de hoy, en marzo de 2015, las tasas de crecimiento de la eurozona siguen débiles, el consumo se ha contraído y los indicadores sociales muestran un crecimiento de las desigualdades que genera brechas sociales. <http://bit.ly/1CvPMIy>

<sup>98</sup> Real Decreto 494/2010, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1370/2008, de 1 de agosto, que desarrolla la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.

<sup>99</sup> Por ejemplo, en los PGE se reducen los capítulos de gasto público; se suprimen organismos públicos dentro del Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional Estatal, congelación de la Oferta Pública de Empleo, Regulación de las retribuciones de empleados públicos (con supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012), reducción de permisos y modificación de permisos, incompatibilidades e incapacidad temporal, etc.

<sup>100</sup> La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas es un órgano adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas

---

fiscal extendiendo una tutela financiera estatal sobre los entes sub-estatales sin distinción. Las reformas estructurales<sup>101</sup> se consideran los pilares del desarrollo económico porque constituyen cambios que se introducen en las distintas esferas económica, fiscal, laboral, educativa y medioambiental para alcanzar los indicadores que tienen los países más desarrollados. Lo que se trata, finalmente, es de aumentar la productividad de la Administración pública y a su vez, transmitirla a la economía nacional.

Seguidamente se presentan algunas de las medidas legislativas más significativas de esta segunda parte de la década.

- a) La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible,
- b) Modificación del art. 135 de la CE para consagrar la Estabilidad presupuestaria.
- c) Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece objetivos concretos de gasto y endeudamiento para todas las AAPP, y les obliga a cumplir con los objetivos de déficit.
- d) El 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo por el que se crea una Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas.
- e) R.D. 479/2013, de 21 de junio, que crea la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración, OPERA, con el objetivo de velar por la ejecución de las medidas en el informe CORA y asumir su seguimiento, impulso y coordinación.
- f) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- g) Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.
- h) Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- i) Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa
- j) Informe de la OCDE sobre Gobernanza pública en España: de la reforma administrativa a la reforma continua.

---

<sup>101</sup> Entre las reformas estructurales de más calado destacamos: Ley 3/12 de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información y Buen Gobierno. La Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, la Ley Orgánica 8/2013 para la Mejora de la Calidad Educativa y Ley 20/2013 de 9 de diciembre de Garantía de la unidad de Mercado.

---

k) La Agenda Digital.

A continuación, y por el interés que tiene para el objetivo de este epígrafe, nos centraremos en el proyecto CORA, donde veremos las principales líneas resumidas de las reformas del sector público.

## 5. La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)<sup>102</sup>

La agenda de reforma de la CORA, se orienta al papel estratégico que el sector público deber jugar en la senda del crecimiento económico. El informe CORA<sup>103</sup>, con diversidad de medidas de diferente enjundia, representa una iniciativa bajo la óptica del ajuste financiero para superar las ineficiencias administrativas-organizativas, según criterios tecnocráticos y económicos.

Con una clara orientación a la Gobernanza económica –basada en la consolidación fiscal y en las reformas estructurales-, la reforma de las Administraciones Públicas sigue unas directrices principales basadas en la simplificación, la racionalización y la implantación de sistemas de medición de la eficiencia.

La Ley 15/2014, de Racionalización del Sector público y otras medidas de reforma administrativa pone en marcha las propuestas de CORA sobre la reestructuración del sector público; y, destaca que el objetivo de la reforma de las Administraciones Públicas no puede ser otro *“que convertir la Administración española en un factor de eficiencia y productividad, que posibilite el crecimiento económico y prestación efectiva de servicios públicos”*.

Todos los paquetes legislativos otorgan a la AGE un papel de mayor protagonismo en las decisiones públicas. El informe Oficina para la Ejecución de la Reforma de Administración, conocida como OPERA<sup>104</sup> analiza el grado de ejecución de las medidas,

---

<sup>102</sup> La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas es un órgano adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

<sup>103</sup> La Comisión estableció cuatro subáreas temáticas para abordar sus propuestas: a) duplicidades administrativas, b) simplificación administrativa, c) gestión de servicios y medios comunes y, d) administración institucional. El informe CORA incluyó 217 propuestas, de las cuales 139 relacionan la Administración General del Estado (AGE) y las Comunidades Autónomas, y 78 solamente con la AGE.

<sup>104</sup> Oficina para la ejecución de la Reforma de la Administración que presenta informes trimestrales y anuales al Consejo de Ministros sobre el progreso de la Comisión para la Reforma de las AAPP (CORA).

---

de las actuaciones propuestas y evalúa el grado de adhesión de las CC.AA. a la implantación de las medidas CORA.

La finalidad es estudiar cada medida en cada comunidad autónoma a través de reuniones bilaterales entre OPERA y las Consejerías Autonómicas competentes. OPERA examina el Estado Autonómico y aprecia disfunciones relacionadas con la cooperación, con la adopción de decisiones conjuntas y con la gestión de servicios públicos.

El Resumen Ejecutivo de la OCDE<sup>105</sup> afirma que el mayor reto para el avance de CORA es el apoyo de las CC.AA., puesto que cualquier reforma sin el concurso autonómico estará abocada al fracaso. La OCDE alerta de la necesidad de un enfoque holístico y consensual en las reformas, buscando la coordinación e integración horizontal como una visión imprescindible en el proceso de diseño e implementación de las políticas, de modo que ayuden al gobierno a responder a la complejidad de los retos económicos y sociales<sup>106</sup>.

La escalada de acusaciones entre la AGE y las CCAA, por la supuesta falta de responsabilidad, de lealtad institucional y de compromiso en los ajustes de las finanzas públicas, resume uno de los discursos políticos más debatidos y polémicos del último lustro. Esta recomendación de la OCDE, muy significativa para nuestro contexto, reconoce la fortaleza del enfoque de conjunto en la acción de gobierno para reconducir los excesos de compartimentos estancos sectoriales, las fragmentaciones o los déficits de coordinación y cooperación.

El diálogo, el intercambio, la construcción de consensos, no solo son imprescindibles para la difusión, la consulta y la implementación de reformas, sino también para la evaluación y priorización de resultados. En este texto, la OCDE afirma que la reforma de la Administración Pública es necesaria para minimizar el coste social de los ajustes y reconstruir la confianza en las instituciones y éste es el común desafío tanto de la AGE como de las CCAA.

---

<sup>105</sup> *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. España: de la reforma administrativa a la mejora continua* (2014).

<sup>106</sup> El colapso de las políticas públicas es una de las consecuencias de una política desbordada que incluye: un desbordamiento en cuanto escala, un desbordamiento respecto a discurso donde prima lo económico y un desbordamiento estructural que requiere asumir y gestionar la creciente complejidad (Brugué, 2014).

---

Para finalizar este capítulo, y a tenor de lo expresado en él, cualquier intento o pretensión de modernizar las Administraciones Públicas españolas, requiere como condición *sine qua non* la colaboración, la coordinación, la cooperación y la convergencia<sup>107</sup> de las Comunidades Autónomas, en el marco de una gestión compartida de mutuo compromiso y lealtad institucional.

La debilidad de la estructura institucional interterritorial, pone de relieve la necesidad de una reforma más ambiciosa e integral, de los mecanismos de coordinación horizontal y de resolución de conflictos, que no deriven en una judicialización permanente de los temas territoriales.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>107</sup> Se trata de las cinco *Cos*: coordinación, colaboración, cooperación, coproducción y convergencia.

---

## CAPÍTULO VI LA COMUNIDAD VALENCIANA Y SU SECTOR PÚBLICO

### 1. Unas notas introductorias

La descentralización, fruto del proceso de transición política experimentado por España a finales de los años setenta del siglo pasado, condujo a la creación de las comunidades autónomas<sup>108</sup> (CCAA), cristalizando en el modelo autonómico conocido.

De esta manera, se ha desarrollado durante más de tres décadas un triple nivel institucional: Estado central, régimen autonómico y régimen local, diversificando el complejo sistema funcional del Estado centralizado (Canales y Menéndez, 2013:15).

Las CCAA han transformado la fisonomía de nuestra Administración Pública y los aparatos políticos administrativos autonómicos, se han consolidado plenamente en nuestro esquema institucional. Frente a un modelo de nacionalismo periférico, de naturaleza cultural, el advenimiento de la democracia insta un modelo autonómico de naturaleza competencial, en el que los elementos culturales propios suponen el eje de vertebración en las denominadas autonomías históricas, pero que no deviene en imprescindible para el resto de autonomías puesto que, el modelo, está pensado más en clave de descentralización funcional que en clave de consolidación e interpretación de elementos identitarios culturales. Este panorama explica por qué la diversificación estructural de España obligaba a la doble vía de acceso constitucional (Menéndez Alzamora, 2013:69).

El Preámbulo del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV) reconoce la existencia de una manifestación de la voluntad autonómica del pueblo de las provincias valencianas: Alicante, Castellón y Valencia.

Si bien, la denominación de Comunitat Valenciana nace con el EACV, su historia tiene unas raíces mucho más profundas, que nos remontan hasta el antiguo Reino de Valencia y su evolución, enmarcada en la tradición del País Valenciano.

En este capítulo me propongo desarrollar, en primer lugar, una breve aproximación a los antecedentes históricos de la Comunitat Valenciana y, a continuación, me centraré

---

<sup>108</sup> Las Comunidades Autónomas son entes de organización territorial del Estado, según el artículo 137 de la CE. La Constitución y los Estatutos de las CC.AA. reconocen las diferentes vías de acceso a la Autonomía. Véase capítulo V de esta investigación.



---

en la trayectoria preautonómica y autonómica para, finalmente, abordar el sector público valenciano (SPV).

## 2. La Comunitat Autònoma Valenciana

### 2.1. *El acta de nacimiento*

Una reflexión de Joan Fuster (2001, orig. 1962), proyectó una idea que ha ido calando en la consciencia colectiva de los valencianos y que fijó una posición de referencia. El razonamiento fusteriano consistió en problematizar la cuestión de la propia identidad del pueblo valenciano, yendo a la misma raíz del problema. Su argumento apoyó una controvertida revelación: si los valencianos eran mínimamente conscientes de serlo o, en todo caso, hasta qué punto eran conscientes de sus anomalías como pueblo.

Empero, el antedicho pensador valenciano no dudó en afirmar que el gentilicio valenciano quería decir algo: que los valencianos han sido y son gente *enérgicamente diferenciada*.

Fuster hizo un recorrido por la anatomía valenciana para llegar a su acta de nacimiento, con la Conquista, por Jaime I, en 1238, del territorio valenciano. La Conquista es, pues, el punto de partida de “ser valencianos”: “*aquel rey erigió en reino las comarcas conquistadas [...] dentro del conglomerado de Estados que constituía su Corona*” (Fuster, 2001).

La cita de Joan Fuster revela el camino hacia el inicio de la historia *consciente* de los valencianos como pueblo, del desarrollo de su propia racionalidad; lo que me permite abordar el momento fundacional del Reino de Valencia.

Jaime I fundó el Reino de Valencia entre 1232 y 1245, que fue ampliándose territorialmente por sus sucesores, quedando la frontera sur definitivamente fijada, a mediados del siglo XIV<sup>109</sup>. Esta primera etapa recibe el nombre de foral, porque se implanta un derecho nuevo, independiente del Derecho aragonés y catalán, normas que se incluirán en lo que se denominan *Furs*<sup>110</sup> desde el año 1251.

---

<sup>109</sup> El 26 de marzo de 1244, se firmó el Tratado de Almizra, entre las Coronas de Castilla y Aragón, que establecía la delimitación fronteriza entre ambos reinos, fijando su frontera al sur del Júcar. La importancia del Tratado radica en tratarse de la primera frontera lingüística entre castellanos y valencianos (Ferrándiz Lozano, 1994:102).

<sup>110</sup> Los “Furs” constituyeron, en su época, la primera manifestación en la Península Ibérica de un texto legislativo, construida a partir de las antiguas instituciones de derecho romano. La consolidación de los “Furs” fue impulsada con la promulgación, por Jaume I, del privilegio al nuevo reino, que consistía en que todos sus sucesores tenían que jurar “Els Furs” en Valencia, antes de cumplir un mes de reinado. Desde el siglo XIII el antiguo Reino de Valencia contó con un derecho

---

La implantación del Derecho foral valenciano en todo el Reino se produce en 1261, en la que el Rey hace el juramento a los Fueros y las Costumbres de Valencia. Las instituciones valencianas y la división territorial tienen su origen en esta etapa y llegan hasta la actualidad (Ramón Fernández, 2011).

Esta situación se mantendrá hasta el siglo XVII, en el que comenzará la etapa postforal. Cuando en 1700 fallece el rey Carlos II, sin herederos directos, la disputa por la sucesión monárquica enfrenta a Felipe de Anjou –nieto de Luis XIV-, con el Archiduque Carlos de Austria –hijo del emperador Leopoldo I-, provocando la Guerra de Sucesión Española<sup>111</sup> y, de la que, finalmente, Felipe V obtendría el reconocimiento de monarca español.

La etapa postforal comienza, con la abolición del Derecho foral valenciano por Felipe V, a través del Decreto 29 de junio de 1707<sup>112</sup>, -el primero<sup>113</sup> de los conocidos como los

---

propio, lo que facilitó el comercio y la cultura como lo testimonia el desarrollo en el siglo XIV, conocido como el Siglo de Oro Valenciano.

<sup>111</sup> Antes de morir, Carlos II, designó como sucesor al candidato francés, Felipe de Anjou, que aceptó el testamento del rey español. La oposición de los austríacos a aceptar el testamento, los recelos de los ingleses y los holandeses ante el aumento de poder francés y la no renuncia de Felipe V a los derechos al trono francés (que figuraba entre las principales cláusulas el testamento de Carlos II) crearon un clima belicoso, regido por la hostilidad y la desconfianza, que desembocaría en guerra contra la hegemonía francesa. La guerra de Sucesión, además de una guerra vinculada al tema sucesorio monárquico, fue una contienda civil. El intervencionismo francés, las escasas simpatías que despertaban en amplias zonas, las reformas que promovieron en los reinos de la Corona de Aragón, el problema sucesorio y la presencia de la flota aliada en el Mediterráneo fueron algunos factores explicativos del estallido del conflicto civil de 1705. Cataluña, Valencia y Mallorca, y en poco tiempo, la totalidad de la Corona de Aragón se declararon partidarios del bando austríaco, personificado en la figura de Carlos III. Este apoyo de la Corona de Aragón a los austríacos se contrarrestó por la fidelidad absoluta de los castellanos a los Borbones, lo que dibujó un conflicto y un enfrentamiento entre dos áreas geográficamente bien definidas, la Corona de Castilla y la Corona de Aragón. El cambio de postura británica en la guerra y otros acontecimientos vinculados a los equilibrios de poder europeos abrieron las vías a las negociaciones, que desembocaron en el reconocimiento de Felipe V como monarca español. Las represalias borbónicas por el apoyo al lado austríaco condujeron a la supresión de “Els Furs” y a la implantación en Valencia y Aragón de las leyes castellanas como castigo, y Barcelona, unos años más tarde, cuando perdió su capacidad de resistencia frente a los Borbones.

Los Decretos de Nueva Planta implicaron el fin de la autonomía de Aragón, Valencia, Cataluña y Baleares; si bien, Felipe V respetó los particularismos de Navarra y el País Vasco (Guerrero, Julià y Torres, 1988).

<sup>112</sup> Felipe V expuso en el Decreto de 29 de junio de 1707 los motivos de la derogación de “Els Furs”: a) la unificación de los reinos españoles bajo las leyes castellanas; b) su hegemonía sobre los reinos de Valencia y Aragón; y, c) su apoyo a la causa austríaca y el levantamiento de aquellos reinos que le había jurado fidelidad en 1701 en Barcelona y en 1702 en Zaragoza (en Valencia no se habían celebrado Cortes por el viaje del Rey a Italia) y que debía ser castigada. Como sostiene Peset Reig (1972: 660), *al estilo del Rey Sol, de poder absolutista, este decreto consumaba el fin de la legislación foral en Valencia y Aragón [...] La uniformidad y la reforma se instauraban en nuestra patria con ocasión de una guerra civil, en la que había intervenido toda Europa.*

---

Decretos de Nueva Planta,- en el que las leyes de Castilla se impusieron en el reino valenciano, derogándose los fueros, los privilegios, las instituciones propias, las particularidades, las prácticas y las costumbres de los reinos de Aragón y Valencia y, entre ellos, se prohibió el uso oficial y la enseñanza del valenciano, como represalia por su apoyo al bando austríaco.

Los Decretos de Nueva Planta (1707-1716), afectaron a Valencia, Aragón, Mallorca y Cataluña y supusieron una reorganización de la planta de estos territorios; una profunda transformación político-administrativa de sus instituciones; la adopción de un enfoque unitario y centralizador; la homogeneización del sistema jurídico y la reforma de las estructura administrativas<sup>114</sup>.

Contextualizando esta breve reseña histórica, se puede afirmar que el acervo cultural de la valencianidad no llegará a desaparecer y, en los círculos valencianistas de la Segunda República, surgirá un nuevo interés por la identidad valenciana. Esta afirmación la confirma el hecho de que el término *País Valencià*, que apareció en el Siglo XVIII, sólo se difundió durante la Segunda República (1931-1939), en el tardofranquismo y en las primeras etapas de la democracia (Membrado Tena, 2013).

Actualmente, es el Preámbulo del EACV el que retoma las tradiciones históricas al establecer que la Comunitat Valenciana *surge como una manifestación de la voluntad autónoma del pueblo de las provincias valencianas [...] y que aprobada la Constitución Española fue, en su marco, donde la tradición valenciana proveniente del histórico Reino de Valencia se encontró con la concepción moderna del País Valenciano y dio origen a la autonomía valenciana, como integradora de las dos corrientes de opinión que enmarcan todo aquello que es valenciano en un concepto cultural propio en el estricto marco geográfico que alcanza.*

---

<sup>113</sup> Los decretos de Nueva Planta no consistieron en una disposición única, sino en una serie de decretos que terminaron desmantelando los “fueros”, que permitían a los distintos reinos de Aragón limitar el ejercicio del poder del monarca (Tomás y Valiente, 1982).

<sup>114</sup> No obstante, Peset Reig (1972: 677 y ss) afirmaba que las razones últimas de la no recuperación de “Els Furs” hay que buscarlas en las tensiones sociales profundas de la sociedad rural valenciana de la época, con dos estratos diferenciados –los señores o barones y los agricultores-; por otro lado, la Iglesia, que salía incólume del decreto de abolición. A ello se sumaba, la falta de interés por recuperar el derecho foral de las Chancillerías, de las nuevas autoridades, las nuevas clases sociales pujantes y, en general, que la situación de las clases altas no había empeorado con la supresión foral.

---

El régimen preautonómico, antecedente de *Estatut* de 1982<sup>115</sup>, en marzo de 1978<sup>116</sup>, marca el inicio de la etapa del reconocimiento de la Comunitat Valenciana.

En las primeras elecciones democráticas celebradas el día 15 de junio de 1977, los valencianos eligieron a 41 cargos representativos<sup>117</sup> a Cortes Generales: 15 diputados por Valencia, 9 diputados por Alicante y 5 por Castellón, junto a cuatro senadores más por cada una de las provincias. El 6 de agosto de 1977, estos 41 cargos electos crearon el Plenari de Parlamentaris del País Valencià, sito en la ciudad de Valencia. Este acontecimiento tuvo una gran importancia para el territorio valenciano porque, por voluntad de los parlamentarios, pasó a denominarse País Valencià.

A su vez, la reivindicación autonómica alumbró, por Decreto del presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, un régimen preautonómico mediante la constitución del Consell del País Valencià, en marzo de 1978, por el Real Decreto-ley 10/1978<sup>118</sup> que instituyó el régimen preautonómico del País Valenciano. La denominación oficial de País Valencià existió desde estas fechas hasta el 2 de julio de 1982, en que pasó a denominarse oficialmente Comunitat Valenciana, como la denominación estatutaria del territorio de las provincias de Alicante, Castellón y Valencia.

El Plenario, de mayoría socialista, fue presidido por Joaquín Ruiz Mendoza, diputado por Valencia por el PSOE; la vicepresidencia recayó en el centrista José A. Noguera de Roig<sup>119</sup>, senador de la UCD por Valencia y la secretaría fue ocupada por José Vicente Mateo<sup>120</sup>, senador independiente por Alicante.

---

<sup>115</sup> Se hace mención del año para diferenciarlo de la actualización de 2006.

<sup>116</sup> Su primer presidente fue Josep Lluís Albiñana Olmos, nombrado en abril de 1978. Fue elegido Diputado por la circunscripción de Valencia en las elecciones legislativas de 1977 por el PSOE. Dimitió el 22 de diciembre de 1979 siendo sustituido por Enrique Monsonís Domingo, de UCD en la presidencia del Consell preautonómico.

<sup>117</sup> La distribución de los representantes políticos por partidos políticos elegidos en las elecciones generales de 1977 es la siguiente:

Partidos Socialista Obrero Español (PSOE): 21 parlamentarios, siendo 13 diputados y 8 senadores.

Unión de Centro Democrático (UCD): 14 parlamentarios, siendo 11 diputados y 3 senadores.

Partido Comunista de España (PCE): 2 diputados

Partido Socialista Popular-Unidad Socialista (PSP-US): 1 diputado por PSP y 1 senador por US.

Alianza Popular (AP): 1 diputado por Valencia

Candidatura Independiente de Castellón (CIC): 1 diputado

<http://www.historiaelectoral.com/e1977.html#aut>

<sup>118</sup> [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-7438](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-7438)

<sup>119</sup> Síndic Major de Comptes 1988-2003.

<sup>120</sup> El senador alicantino concurrió como independiente en las listas del PSOE pero acabó integrándose en el PCE.

---

Las primeras actuaciones del Plenario se orientaron tanto a la elaboración y aprobación de un Reglamento de Régimen Interno, que se publicaría el 19 de junio de 1978 en el *Butlletí del Consell del País Valencià*, como a desarrollar el proceso autonómico a través de reuniones y contactos en las principales poblaciones de los territorios valencianos (Sanz Díaz y Felip i Sardà, 2006).

Una vez aprobada la Carta Magna fue, en el marco de los principios y valores constitucionales, donde la tradición valenciana del antiguo Reino de Valencia puso de manifiesto, de forma democrática, el anhelo por articular una concepción más moderna del País Valenciano, dando origen a la Comunidad Valenciana y su desarrollo como autogobierno, que veremos seguidamente.

Las competencias transferidas en la fase preautonómica eran limitadas y de índole administrativa, centradas en materias como agricultura, ganadería, ferias, pesca, comercio, urbanismo, vivienda, industria, sanidad o cultura. Estas transferencias se canalizaron a través de nueve Reales Decretos<sup>121</sup>, comprendidos entre el 26 de enero de 1979 a 15 de enero de 1982.

Pero, antes de centrarme en el ámbito competencial, parece oportuno hacer una referencia a los principales elementos identitarios de la Comunidad Valenciana, que vienen establecido estatutariamente y cuatro de ellos responden a mandatos constitucionales: territorio (art. 147.2.b), la denominación de la Comunidad (art. 147.2.a), la lengua propia (art. 3.2.), y la bandera con el resto de símbolos (art. 4.2).

## **2.2. El territorio**

El espacio físico, aparte de constituir el soporte donde se despliega la actividad ejercida por los poderes públicos, es según el profesor Martín Mateo (1986:105), un elemento esencial en cuanto conecta con la comunidad en él asentada, con la que forma un todo indivisible.

En él, se delimita la vigencia y aplicación de las normas del ente territorial porque el territorio actúa como el factor determinante de la asunción de los techos competenciales.

---

<sup>121</sup> R.D. 299/1979, de 26 de enero; R.D. 695/1979, de 13 de febrero; R.D. 2917/1979, de 7 diciembre; R.D. 278/1980, de 25 enero; R.D. 2965/1981, de 13 de noviembre; R.D. 3527/1981, de 29 de diciembre; R.D. 251/1982, de 15 de enero y R.D. 340/1982, de 15 de enero. Para profundizar, véase:

[http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica\\_autonomica/traspasos/reales\\_dec\\_traspasos/rd\\_valencia.html](http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/traspasos/reales_dec_traspasos/rd_valencia.html)

---

Como nos recuerda el profesor Martín Mateo: *“sobre un mismo espacio se superponen, con distinta escala, planos representativos de distintos intereses: el de la ciudadanía, el autonómico, provincial y el municipal, siendo el factor territorial poblacional el que determina cuáles deberán ser las funciones de los órganos de las distintas comunidades territoriales”*.

El artículo 2 del EACV establece, a su vez, que el territorio de la Comunidad Valenciana comprende el de los municipios integrados en las provincias de Alicante, Castellón y Valencia. La Comunidad Valenciana cuenta con dos niveles territoriales oficiales, las tres provincias y un total de 542 municipios<sup>122</sup>.

Otro nivel de división territorial, no oficial, es el de la Comarcas, previstas en el artículo 65 del EACV, al establecer que: *“una ley de Les Corts podrá determinar la división comarcal, por mayoría de dos tercios, una vez consultadas las entidades locales afectadas”*. En la actualidad, la Comunidad Valenciana no cuenta con una comarcalización<sup>123</sup> oficial, sin embargo, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local, en su artículo 1 establece que: *“la Comunidad Valenciana se organiza en municipios, comarcas y provincias a las que se garantiza la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*. La comarca es una circunscripción administrativa de la Generalitat y entidades locales, determinadas por la agrupación de municipios, para la prestación de servicios y la gestión de asuntos comunes.

En este punto, Membrado Tena (2013) afirma que: *“antes de la comarcalización se habían hecho divisiones de carácter fiscal (quarters del tall de drap, S. XV) o judicial (partidos judiciales, S. XIX) de carácter administrativo”*<sup>124</sup>.

---

<sup>122</sup> <http://www.argos.gva.es/es/municipal/municipios-de-la-comunitat-valenciana/>

<sup>123</sup> Si bien, como se ha señalado, la comarca como división territorial no cuenta con respaldo oficial, lo cierto es que éstas, por su tamaño intermedio entre la provincia y el municipio, son mayoritariamente aceptadas por los ciudadanos y tienen gran incidencia territorial. Por ejemplo, todos los partidos políticos con presencia territorial en la Comunidad Valenciana se organizan por comarcas, el *Institut Valencià d'Estadística* distribuye la información por comarcas, los principales periódicos valencianos tienen secciones y ediciones comarcales. Además, la denominación de muchas comarcas está presente en empresas públicas y privadas (Membrado Tena, 2013).

<sup>124</sup> Joan Carles Membrado Tena (2013) sostiene que: *“la victoria borbónica, se abolieron los fueros valencianos y el mismo reino de Valencia [...] y se produjo una reforma radical de la división administrativa del antiguo reino valenciano. La nueva división, que pretendía centralizar las Españas e imponer el poder absoluto del Estado borbónico frente al poder foral, fue desde el punto de vista de la ordenación del espacio, la más irracional de todas las que se han aplicado en Valencia. El viejo reino, convertido en provincia, se dividió en 13 gobernaciones. Entre la primera división borbónica y el establecimiento de las tres provincias actuales hubo varios intentos de nueva organización del territorio, de efímera vigencia. En 1799 se creó la provincia de Alicante separándose de Valencia y*

---

El diseño de la comarcalización ha recibido varias propuestas a lo largo de la historia. Las comarcalizaciones de Mateu y Beüt<sup>125</sup> partían de la concepción tradicional de la comarca, como una unidad natural, definida a partir de rasgos físicos, históricos, lingüísticos y culturales. Las comarcalizaciones propuestas durante la Segunda República fueron un referente para los proyectos posteriores, entre las que destacará la de Joan Soler i Riber<sup>126</sup> de 1970”.

Finalmente, Vicenç Rosselló, publicó en 1987 una propuesta basada en comarcas con un mínimo de población (aproximadamente unos 100.000 habitantes), lo que sacrificaba la homogeneidad de su tamaño. Esta propuesta pretendía reducir a un máximo de 12 el número de comarcas, ya que se consideraba que una cifra más alta no sería operativa si, como parecía previsible, se mantenían las actuales provincias. Fue presentada ante una comisión de expertos, convocada en 1982, por el primer Consell de la Generalitat Valenciana, con el propósito de determinar una propuesta de división comarcal definitiva, siguiendo así el mandato del artículo 46 del EACV de 1982 (artículo 65, tras la reforma de 2006).

Universitat d'Alacant

---

*aunque se reincorporó en 1805, esta segregación efímera fue el precedente para su posterior reconocimiento provincial”.*

Por su lado, Joan Francesc Mira (1997), afirma que la división provincial establecida por Javier de Burgos en 1833, *“contribuyó a destruir todavía más la conciencia e identidad valencianas, ya mermadas desde la pérdida de los Fueros en 1707. No solo desaparece oficialmente el concepto de Reino de València, sino que la inexistencia de un nombre común diferente del de una de las tres provincias tenderá a crear confusiones y distancias, dobles sentidos, reticencias y la pérdida de presencia del nombre identificador de valencianos como propio para los que han quedado fuera de la provincia de Valencia [...] Así, tras la división territorial en provincias será frecuente y habitual la producción de identidades provinciales definidas por límites administrativos”.*

<sup>125</sup> Cito textualmente a Membrado Tena (2013:14), *“la primera división comarcal moderna de Valencia fue la de Felip Mateu i Llopis, de 1933 [...] un año después, Emili Beüt pronunció una conferencia en el Cercle d'Actuació Valencianista donde explicaba sus ideas sobre la cuestión comarcal; dicha conferencia constituyó la base de una propuesta de comarcalización que Beüt no llegó a publicar hasta 1970”.*

<sup>126</sup> Para Membrado Tena (2013) *“una de las claves del éxito de Soler fue evitar que el nombre de la comarca coincidiera con el de su capital”.*

---

La división comarcal utilizada corresponde a las Demarcaciones Territoriales Homologadas (DTH-1): Propuesta de demarcaciones territoriales homologadas, de la Consejería de Administración Pública, 1987<sup>127</sup>.

Como ya he mencionado, en la actualidad (febrero 2016), no existe una ley de comarcas y éstas sólo tienen entidad geográfica, sin entidad legal o jurídica que las respalde.

### 2.3. *La denominación*

En el epígrafe anterior, he hecho referencia a la sucesión de denominaciones sobre la identidad del territorio valenciano: Reino de Valencia, País Valenciano y la denominación constitucional y estatutaria de Comunitat Valenciana.

El término *País Valencià* apareció en el Siglo XVIII y tuvo una gran difusión durante la Segunda República (1931-1939). Posteriormente, ya en el tardofranquismo, la denominación País Valencià resurgió y existió legalmente entre marzo de 1978, mes de creación del *Consell Preautonòmic del País Valencià*, y junio de 1982, fecha de publicación de la Ley Orgánica 2/1982, por el que se otorgó a los valencianos el Estatuto de Autonomía. El Real Decreto 10/1978<sup>128</sup>, de 17 de marzo supuso, tanto la creación legal del País Valenciano, como la salida política provisional a las exigencias valencianistas (Sanz y Felip, 2006:278).

Durante el siglo XX, también aparece el topónimo *Levante*, como sinónimo de *Valencià* y que Joan Fuster (2001, original 1962), calificaba como: “*deformador, con una clara intencionalidad de retirar de circulación el término valenciano para designar a todo el país, limitándolo a la provincia de Valencia*”<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> La provincia de Alicante cuenta con 9 comarcas, Castellón con 8 y Valencia con 17, que son las siguientes:

- a) **Alicante:** L'Alt Vinalopó, El Vinalopó Mitjà, El Baix Segura, El Baix Vinalopó, La Marina Alta, La Marina Baixa, L'Alacantí, L'Alcoià i El Comtat.
- b) **Castellón:** L'Alt Millars, L'Alt Palància, El Baix Maestrat, Els Ports, La Plana Alta, La Plana Baixa, L'Alcalatén i L'Alt Maestrat.
- c) **Valencia:** El Camp de Morvedre, La Plana d'Utiel-Requena, El Camp del Túria, El Racò d'Ademús, La Vall de Cofrents-Aiora, L'Horta Nord, L'Horta Oest, L'Horta Sud, La Canal de Navarres, La Costera, La Foia de Bunyol-Chiva, La Ribera Alta, La Ribera Baixa, La Safor, La Serrania, L'Albà d'Albaida i València.

<sup>128</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-7438](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-7438)

<sup>129</sup> Para Fuster, “Levante” es una etiqueta cuyo objetivo es retirar de circulación el término “valenciano” para calificar al país; al tiempo que, con su ambigüedad, involucra más territorios que los netamente valencianos. La intencionalidad que subyace, según el autor de *Nosaltres, els valencians*, es difuminar, ocultar, adulterar o negar la realidad propia de los valencianos.



---

Martínez Sospedra y Visiedo (2009:78) recuerdan que fue la discordia sobre la denominación lo que motivó el fracaso, en primera lectura, del Estatuto de 1982 y fue la solución adoptada (Comunitat Valenciana, en detrimento de País Valenciano) la que se consensuó para desbloquear el proceso y llegar a un compromiso. El EACV de 2006 estableció el topónimo Comunitat Valenciana como denominación exclusiva para hacer referencia a la comunidad autónoma.

#### **2.4. Los símbolos**

El Estatuto contiene una regulación sumaria de la simbología y elementos identitarios culturales de la Comunidad Valenciana. Para un análisis más profuso de la simbología identitaria valenciana, hemos de ir a la Ley de Generalitat Valenciana, 8/1984, de 4 de diciembre, que regula los símbolos de la Comunitat Valenciana y su utilización. En abril de 2015, entró en vigor la Ley 6/2015, de 2 de abril, de Reconocimiento, Protección y Promoción de las Señas de Identidad del Pueblo Valenciano, que fue derogada por la Ley 1/2016, de 26 de enero<sup>130</sup> de la Generalitat.

Así pues, según la Ley 8/1984, que regula la simbología de la Comunitat Valenciana en su artículo 1, los símbolos son: la Bandera, el Himno Oficial, el Emblema y el Estandarte de la Generalitat Valenciana.

La bandera o *senyera* se compone de cuatro barras rojas sobre fondo amarillo, coronadas sobre franja azul junto al asta.

Respecto al Himno, el artículo 3 de la Ley establece que “el Himno Oficial es el de la Exposición Regional de 1909, aprobados por los Muy Ilustres Ayuntamientos de Alicante, Castellón y Valencia en mayo de 1925. El Himno Oficial<sup>131</sup> de la Comunidad Valenciana está constituido por la música, obra de D. José Serrano Simeón, y por la letra compuesta por D. Maximiliano Thous Orts, y que podrá interpretarse indistintamente en castellano o valenciano”. Asimismo, en los actos oficiales de la Generalidad Valenciana, se podrá interpretar el Himno de la Comunidad.

---

<sup>130</sup> La derogación de esta Ley se fundamentó en la falta de consenso de las fuerzas políticas de Les Corts y que, durante su tramitación se consideró que era innecesario la calificación del Consell Jurídic Consultiu y del Consell Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana. Véase [http://www.docv.gva.es/portal/ficha\\_disposicion\\_pc.jsp?sig=000547/2016&L=1](http://www.docv.gva.es/portal/ficha_disposicion_pc.jsp?sig=000547/2016&L=1)

<sup>131</sup> Para consultar el Himno Oficial de la Comunitat Valenciana, véase <http://goo.gl/RQCU3>

---

Respecto al emblema<sup>132</sup>, el artículo 6 de la Ley 8/1984 señala que éste “se constituye con la heráldica del Rey Pedro el Ceremonioso, representativa del histórico Reino de Valencia, blasonado del siguiente modo: a) Escudo: Inclinado hacia la derecha, de oro, con cuatro palos de gules; b) Timbre: Yelmo de plata coronado; mantelete que cuelga en azur, con una cruz paté curvilínea y fijada con punta aguzada de plata, forrado de gules; por cimera, un dragón naciente de oro, alado, linguado de gules y dentado de plata.

Finalmente, el Estandarte de la Generalidad Valenciana estará constituido por el emblema, sobre fondo carmesí tradicional ribeteado de oro. La utilización del Estandarte será exclusiva de la Generalidad Valenciana, pudiéndose utilizar simultáneamente con la "Senyera" tradicional de la Comunidad Valenciana.

Respecto a la sede de la Generalitat se establece en Valencia pero el EACV reconoce la posibilidad de que las instituciones valencianas puedan establecerse y celebrar reuniones en cualquiera de los municipios de la Comunidad, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley.

## **2.5. La lengua y la cultura valencianas**

La lengua y la cultura<sup>133</sup> constituyen los principales intangibles, que identifican a las comunidades, y que influyen en el desarrollo de la personalidad de todos los individuos.

Universitat d'Alacant

---

<sup>132</sup> El emblema debe figurar en: edificios y establecimientos de la Generalitat Valenciana; en cualquier medio de difusión oficial de la Comunidad Autónoma en que aparezcan publicadas las leyes de las Corporaciones Valencianas; en los diplomas y títulos de todo orden expedidos por la Generalidad Valenciana; en los documentos, impresos, sellos y membretes de uso oficial de la Generalidad Valenciana; en las publicaciones oficiales de la Generalidad Valenciana; en los distintivos utilizados por el Presidente de la Generalidad Valenciana, Presidente de las Cortes Valencianas, Consellers del Gobierno Valenciano, Diputados de las Cortes Valencianas y demás autoridades de la Generalidad Valenciana; y, los objetos de uso oficial de carácter representativo. Los demás casos en que reglamentariamente se establezca por el Consell de la Generalidad Valenciana.

<sup>133</sup> En la teoría sociológica y antropológica se pueden encontrar una vasta relación de definiciones en torno al concepto clave de cultura, con la advertencia del problema que supone enfrentarse a un término polisémico, de gran recorrido histórico y con múltiples referentes. La definición clásica de Edward B. Tylor, en 1871, consideraba la cultura como lo socialmente aprendido, que abarcaba tanto las actividades, ideas, valores interiorizados y subrayaba el carácter adquirido de la cultura por oposición a lo congénito. Desde entonces, podemos encontrar numerosas definiciones de cultura de pensadores esenciales como Bronislaw Malinowsky, Marvin Harris, Clifford Geertz, Lévi-Strauss, Radcliffe-Brown, I.M. Lewis, R. Linton, Clyde Kluckhohn, Merton, entre otros destacados científicos sociales sobre los que no puedo detenerme aquí y que requerirían un tratamiento separado. Porque, además, el término cultura necesita ser analizado conjuntamente con los términos de sociedad, personalidad y proceso de socialización.

---

Desde un punto de vista antropológico, la naturaleza y la cultura; lo biológico y lo aprendido, conforman el universo humano. Los seres humanos son animales que nacen con una determinada naturaleza y durante su vida adquieren una cultura, que llega a ser su segunda naturaleza.

La cultura incluye elementos tangibles e intangibles y, desde esta perspectiva, la noción de cultura incluye las herramientas, las obras técnicas y tecnológica; los conocimientos, las creencias y las opiniones y, también las costumbres sociales, los valores y las normas que apuntalan a las sociedades.

Uno de los principales componentes de la cultura es la lengua, hasta el punto de ser considerada como una capacidad innata y un universal (Chomsky, 2006; Pinker, 1995; Fodor, 1983). La lengua, entendida como un sistema simbólico, estimula el desarrollo de la sociabilidad humana, la comunicación y permite dotar de significado a la realidad social.

En la realidad sociopolítica y cultural española, conviven varias lenguas y, tras un largo período de prohibición oficial durante la dictadura franquista, las diferentes lenguas del territorio nacional reivindicaron su identidad y reconocimiento ante el advenimiento de la democracia.

La Constitución Española, en sus artículos 2 y 3, reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y las regiones que la integran; establece el castellano como la lengua española oficial del Estado, si bien las demás lenguas españolas son también oficiales en sus respectivas Comunidades Autónomas, determinadas estatutariamente. Este reconocimiento constitucional, supuso una vigorización del protagonismo de las culturas y las lenguas gallegas, vascas, catalanas y valencianas, hasta entonces degradadas y oprimidas.

Ciertamente, el conocimiento de la propia historia contribuye a conocer y conocerse, a comprender e interpretar de forma más acertada las propias tradiciones oscurecidas por el paso del tiempo y por el empuje hegemónico de otras manifestaciones culturales (Borja i Sanz, 2009). La riqueza lingüística de España es reconocida como un patrimonio cultural que ha de ser objeto de especial respeto y protección.

---

Conviene recordar que, durante los siglos XIV y XV, la Corona de Aragón repobló el Reino de Valencia con pobladores procedentes de Cataluña y Aragón, lo que explica el hecho de que se hable castellano y valenciano<sup>134</sup>. En el siglo XV, la lengua valenciana, adquirió una gran expansión, como lo evidencia la publicación de obras como el *Tirant lo Blanch*, de Joanot Martorell, *el Llibre del Consolat del Mar* o las poesías de Ausiàs March. Era, pues, una lengua de uso literario, jurídico y comercial, vinculada a un territorio de gran pujanza económica.

A lo largo del siglo XIX, el trasvase de mano de obra procedente de otras regiones y la falta de una burguesía consciente de sus posibilidades propias, contribuyeron a facilitar que el valenciano perdiera su prestigio y permaneciera como una lengua coloquial, como la lengua del pueblo, característica de gente iletrada, poco instruida<sup>135</sup>. Junto a la implantación del modelo autonómico, se produce una inquietud por el redescubrimiento de los autóctono, de forma que las autonomías históricas dieron una importancia fundamental al reconocimiento y la oficialización de sus elementos singulares, como la recuperación de la lengua, puesto que, en la mayoría de casos, se encontraban fuertemente desestructuradas y fuera de toda utilización oficial o educativa (Agulló Mateu, 2009:67).

En el siglo XX resurgió, sin embargo, un afán por recuperar la lengua propia e instituciones como *Lo Rat Penat*<sup>136</sup>, agrupaciones como *Jove Germania* y partidos de izquierdas trabajaron para recuperar el valenciano (Agulló Calatayud, 2011).

En 1932, se recopilaron y publicaron las *Normes de Castelló* por Carles Salvador, lo que contribuyó a consolidar la ortografía valenciana indispensable para su posterior normalización<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup> Según Joan Fuster (2001), el País Valencià está formado por dos comunidades diferenciadas: la de los valencianos de lengua catalana y la de los valencianos de lengua castellana; y ambas comunidades están geográficamente circunscritas y poseen características distintivas, no sólo en cuanto a formas de hablar sino también de mentalidad.

<sup>135</sup> En la actualidad, existen corrientes de opinión que señalan que, el verdadero reto para los valencianoparlantes, radica en la subsistencia lingüística con unos mínimos cuantitativos y cualitativos, es decir, en cantidad de hablantes y de usos normales y en calidad de prestigio social y de calidad del idioma (Borja i Sanz, 2009:42).

<sup>136</sup> *Lo Rat Penat* es una entidad cultural valencianista y principal referente de la sociedad valenciana en la promoción, defensa, enseñanza y difusión de la lengua y cultura valencianas. Su constitución data del 7 de junio de 1878 y su socio iniciador y fundador fue D. Constantino Llombart.

<sup>137</sup> Les Normes de Castelló eran la aceptación de les normes de Fabra e incorporaba las peculiaridades valencianas. No obstante, también existen las "*Normes d'El Puig*", cuyas reglas ortográficas y lingüísticas son apoyadas por asociaciones valencianistas, por oposición al catalanismo.

---

Tras la guerra civil y la victoria franquista, el uso del valenciano quedó prohibido, lo que implicó su severo deterioro y abandono. Esta situación se mantuvo hasta la década de los sesenta que de la mano de intelectuales como Joan Fuster, Manuel Sanchís Guarner, Carles Salvador, Enric Valor, Vicent Andrés Estellés y Joan Francesc Mira, reivindicaron la dignidad de la cultura valenciana e impulsaron notables esfuerzos para recuperar y normalizar el valenciano.

La instrumentalización de la lengua fue un motivo de litigio en la denominada *Batalla de Valencia*<sup>138</sup>, un enfrentamiento identitario que, de forma recurrente, aparece en la actualidad<sup>139</sup>. Se aceptó el nombre Comunitat Valenciana en vez de País Valencià y la denominación de *valenciano* para lengua propia.

El Estatuto de Autonomía de 1982 amparaba en su artículo 7 que: *“los dos idiomas oficiales son el valenciano y el castellano [...] así como que la Generalitat Valenciana garantizaría el uso normal y oficial de ambas lenguas, sin que nadie pudiera ser discriminado por razón de su lengua, otorgando, además, una especial protección y respeto a la recuperación del valenciano”*.

---

<sup>138</sup> El periodista Jesús Sanz, narra en su libro *La cara secreta de la política valenciana* (1982), los acontecimientos de la Transición política valenciana y se refiere a la *Batalla de Valencia* como una campaña de intoxicación dirigida a ciertos sectores de la opinión pública, “cuando la dictadura periclitaba y que fue lanzada por los baluartes conservadores, para vituperar a los defensores de la autonomía del País Valenciano por alinearse con el catalanismo”. El Estatuto de Autonomía había sido reivindicado por los demócratas de cualquier signo mediante la bandera cuatribarrada, símbolo de la antigua Corona de Aragón; los autonomista reivindicaban la cooficialidad de la lengua, el catalán, para Cataluña, Baleares y el País Valenciano, y cuya unidad lingüística había sido consagrada en las normas de Castellón, en 1932. La campaña, centrada en la bandera, la lengua y la denominación del País Valenciano, se redujo a afirmar que los autonomistas defensores son catalanistas y, por tanto, antivalecianos. Frente al valencianismo político asumido por la izquierda surge el *blaverismo*, como movimiento político y de rechazo a la modernidad, de cariz conservador y tradicional, que afirma el valenciano como lengua propia, *senyera* coronada y el Reino de Valencia. Cuando la UCD instrumentalizó el anticatalanismo políticamente, el blaverismo se convirtió en un movimiento social que concentró a miles de personas con la consigna de la defensa de la *Personalitat Valenciana*, fundamentada en la Real Señera, el Reino de Valencia y la Lengua valenciana. Siguiendo a Sanz y Felip, el blaverismo surgió inicialmente en cuatro focos: a) las juventudes de *Lo Rat Penat*; b) el *Grupo d'Acció Valencianista*; c) el entorno fallero, y d) la Asociación Valencia-2000, que pretendía organizar políticamente el valencianismo conservador.

<sup>139</sup> Una sentencia reciente de la sala de lo contencioso-administrativo de la sección quinta del TSJ de la Comunitat Valenciana, con fecha 10 de mayo de 2012, ha rechazado la utilización de País Valenciano como equivalente de Comunitat Valenciana. Véase hemeroteca siguiente:  
<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/07/02/valencia/1341251603.html>  
<http://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2012/07/02/tsj-rechaza-termino-pais-valencia-equivalente-comunitat-valenciana/917539.html>

---

Por su lado, el EACV de 2006, reconoce en el artículo 6 –además de los preceptos que acabo de mencionar *supra*- que la lengua propia es el valenciano.

La declaración de cooficialidad del valenciano y del castellano implicaba a tomar conciencia de la nueva realidad social y legal que el reconocimiento plurilingüístico suponía en ámbitos como el educativo, el legislativo, el judicial, el administrativo, los medios de comunicación y el cultural.

La Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de Uso y Enseñanza del Valenciano, devino en uno de los instrumentos principales para la recuperación del valenciano como lengua histórica y propia de Valencia, como seña de identidad singularizada, dada la situación diglósica<sup>140</sup> de la población de la Comunitat Valenciana. De esta forma, se ponían los medios para lograr la equiparación con el castellano y superar la tradicional relación de desigualdad entre ambas lenguas.

El artículo 6 del EACV establece que todos los valencianos tienen el derecho a conocer ambas lenguas, a usarlas y recibir la enseñanza del, y en, idioma valenciano. Asimismo, los poderes públicos valencianos protegerán el valenciano y nadie podrá ser discriminado por razón lingüística. En aras de su protección y preservación, l'*Acadèmia Valenciana de la Llengua* es la institución normativa del idioma valenciano. Por su lado, el Consell Valencià de Cultura vela por la defensa y promoción de los valores culturales y lingüísticos propios de la Comunitat Valenciana.

## **2.6. La sociedad y la economía valencianas**

La población representa, junto al territorio, uno de los elementos básicos de los entes públicos. Sin una base demográfica que asuma los símbolos identitarios culturales, sería inviable materializar el sentido de pertenencia y adhesión de sus miembros a los valores colectivos. La adquisición de una ciudadanía autonómica comporta el ejercicio de unos derechos y deberes previstos en los Estatutos autonómicos.

El disfrute de un pleno status autonómico, político-administrativo, se conecta con la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios ubicados en el territorio autonómico (Martín Mateo, 1986:113).

---

<sup>140</sup> Diglosia es un término -popularizado por N. Ferguson en "Diglossia", *Word*, 15, 1959- que hace referencia a la situación de convivencia desequilibrada de dos lenguas en una comunidad, puesto que una de ellas, tiene más prestigio social y cultural. Por ejemplo, durante el Franquismo, la diglosia favoreció al castellano frente al gallego, catalán, valenciano o vasco.

---

Por otro lado, los movimientos de las poblaciones humanas son fundamentales para extraer la información que permite diseñar y planificar las políticas públicas de desarrollo del territorio autonómico, la financiación, el sistema tributario, entre otros.

Por consiguiente, la estructura demográfica proporciona información de las variables<sup>141</sup> esenciales, para conocer en profundidad las necesidades de la población, vinculada al territorio y permite realizar estimaciones de futuro, de cara a la planificación política.

A continuación, me propongo expresar algunos datos relevantes de la sociedad y de la economía valencianas, al objeto de profundizar después en su sector público. Estos datos se apoyan en las figuras y tablas de las páginas siguientes.

La Comunidad Valenciana cuenta con una población de 5.004.844 habitantes<sup>142</sup> (padrón 2014), de los cuales 2.475.081 son varones y 2.529.763 son mujeres. La tasa de actividad se sitúa en el 58'97% y la tasa de paro en el 24'28 cuyo número asciende a 588.800 personas (tablas VI.1 y 2).

Respecto a la inmigración, las tablas VI. 4 y 5 recogen la evolución de la población extranjera y la provincia de Alicante es la que presenta el mayor volumen de población extranjera, tanto de mujeres como de hombres, con 413.531 personas en 2015.

Otro dato interesante hace referencia al conocimiento y uso del valenciano (figura VI. 1), en el que un 84,78% entiende el valenciano; un 51,18% lo habla; un 58,35% es capaz de leerlo y sólo un 31,77% lo escribe correctamente.

Los porcentajes referentes a los niveles educativos son los siguientes: la educación primaria (que incluye analfabetos) alcanza un 25,87% de la población; la primera etapa de la educación secundaria representa un 30,37%; la segunda etapa de la educación secundaria supone un 19,78% de la población valenciana y, finalmente, la educación superior asciende a un 23,88% de los valencianos (figura VI.2).

La tabla VI.5 y la figura VI. 3 muestran el desarrollo evolutivo del PIB de la Comunitat Valenciana. Por su lado, en la figura VI. 4 se visualiza la evolución de la Encuesta de Población Activa y en la figura VI.5, la población valenciana desempleada.

---

<sup>141</sup> Sexo, edad, nupcialidad, residencia (urbana o rural), mortalidad, natalidad, esperanza de vida, fecundidad o migraciones, son las principales variables demográficas.

<sup>142</sup><http://www.ine.es/FichasWeb/RegComunidades.do?fichas=49&buscador=&botonFichas=Ir+a+l+a+tabla+de+resultados>  
[http://www.ive.es/ivepegv/portal/file\\_c.php?nodourl=epa/UC\\_EPA/2015T1/ultimascifras\\_2015\\_1.htm](http://www.ive.es/ivepegv/portal/file_c.php?nodourl=epa/UC_EPA/2015T1/ultimascifras_2015_1.htm)

De lo que se trata es de conocer la realidad social, económica y demográfica y su sector público.

**Tabla VI.1.**  
**Revisión del padrón por provincias (2014)**

	<b>Alicante</b>	<b>Castellón</b>	<b>Valencia</b>	<b>C. Valenciana</b>
<b>Hombres</b>	928.519	292.804	1.253.758	2.475.081
<b>Mujeres</b>	939.919	294.704	1.295.140	2.529.763
<b>Total</b>	1.868.438	587.508	2.548.898	5.004.844

Fuente: IVE

**Tabla VI. 2**  
**Revisión del padrón por sexo (2014)**

<b>Año (a 1 enero)</b>	<b>Alicante</b>	<b>Castellón</b>	<b>Valencia</b>	<b>Comunitat Valenciana</b>	<b>España</b>	<b>%CV/E</b>
<b>2010</b>	1.926.285	604.274	2.581.147	5.111.706	47.021.031	<b>10,9</b>
<b>2011</b>	1.934.127	604.344	2.578.719	5.117.190	47.190.493	<b>10,8</b>
<b>2012</b>	1.943.910	604.564	2.580.792	5.129.266	47.265.321	<b>10,9</b>
<b>2013</b>	1.945.642	601.699	2.566.474	5.113.815	47.129.783	<b>10,9</b>
<b>2014</b>	1.868.438	587.508	2.548.898	5.004.844	46.771.341	<b>10,7</b>
<b>Hombres</b>	928.519	292.804	1.253.758	2.475.081	22.985.676	<b>10,8</b>
<b>Mujeres</b>	939.919	294.704	1.295.140	2.529.763	23.785.665	<b>10,6</b>

Fuente: IVE



**Tabla VI. 3****Número de nacimientos y defunciones en el año (2014)**

	Hombres	Mujeres	Total
Número de nacimientos	22.882	21.461	44.343
Número de defunciones	21.145	20.405	41.550

Fuente: IVE

**Tabla VI.4****Origen de la población según el nacimiento**

	Hombres			Mujeres		
	Total hombres	Resto de España	Extranjero	Total Mujeres	Resto de España	Extranjero
Comunitat Valenciana	2.460.805	389.336	416.089	2.519.884	438.341	410.647
Provincia de Alicante	920.920	158.675	208.054	934.127	174.495	205.477
Provincia de Castellón	289.720	49.445	45.851	292.607	51.832	45.591
Provincia de Valencia	1.250.165	181.216	162.184	1.293.150	212.014	159.579

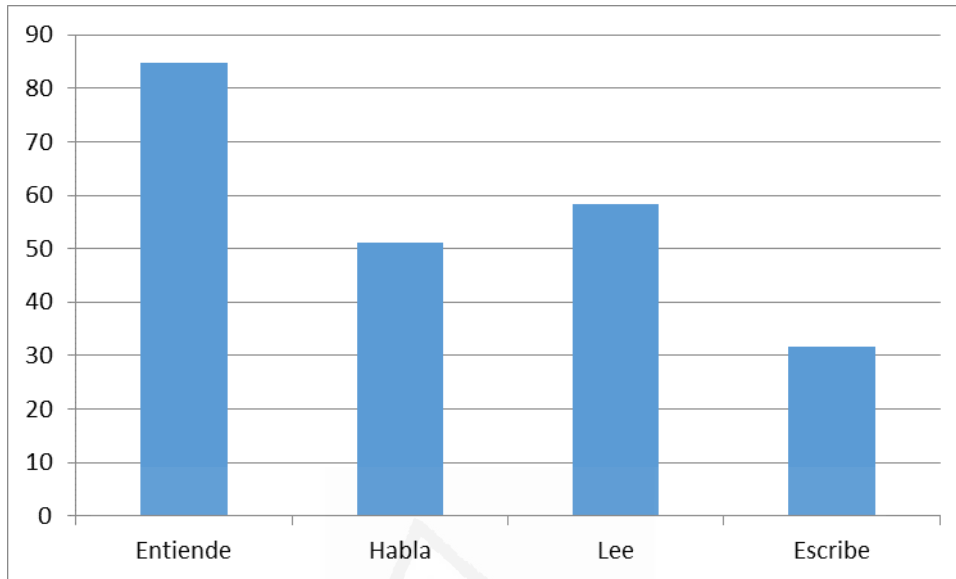
**Continuación Tabla VI. 4**

	Ambos Sexos		
	Total	Resto de España	Extranjero
Comunitat Valenciana	4.980.689	827.677	826.736
Provincia de Alicante	1.855.047	333.170	413.531
Provincia de Castellón	582.327	101.277	91.442
Provincia de Valencia	2.543.315	393.230	321.763

Fuente: IVE (datos padrón 2015)

**Figura VI. 1**

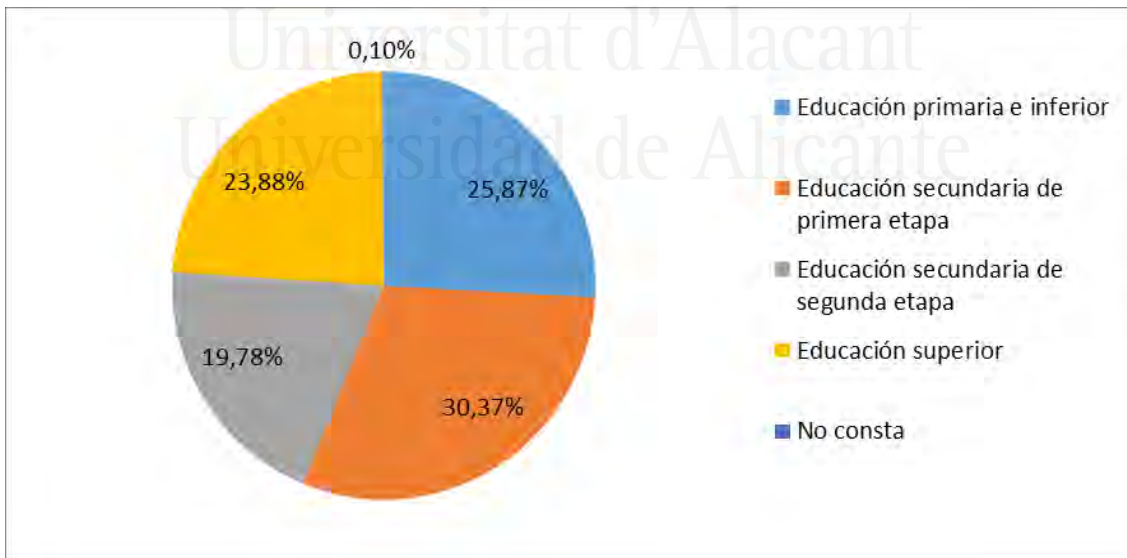
**Porcentaje sobre la aptitud lingüística del valenciano**



Fuente: Coneixement i ús del Valencià. Dades comparades dels censos de 1986 a 2011.

**Figura VI. 2**

**Porcentaje de personas según nivel educativo en la Comunitat Valenciana**



Fuente: IVE.

---

**Tabla VI. 5**

**Producto Interior Bruto a precios de mercado (millones de euros corrientes)**

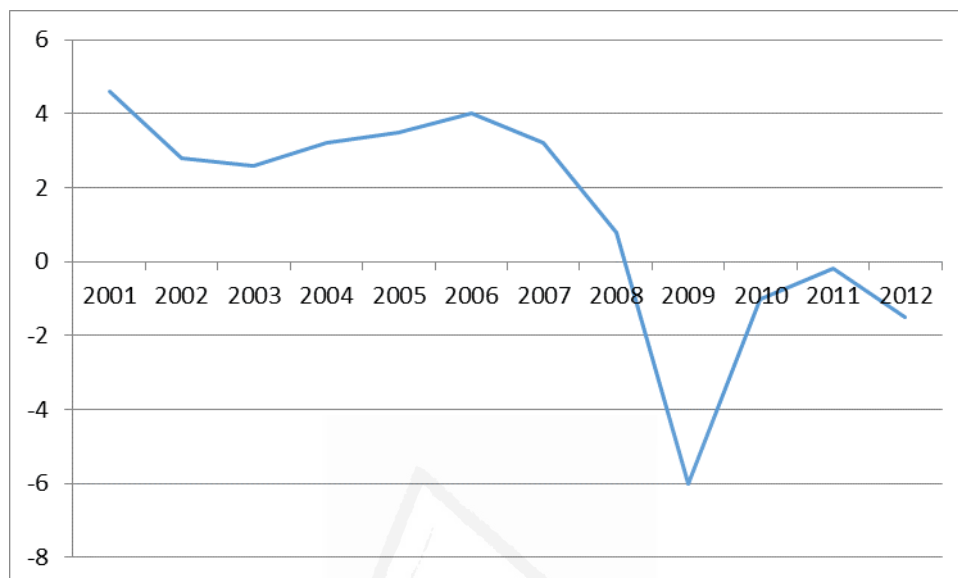
	<b>PIB</b>	<b>Variación</b>
2001	66.477	4,6
2002	71.280	2,8
2003	76.243	2,6
2004	81.873	3,2
2005	88.452	3,5
2006	96.040	4
2007	102.478	3,2
2008	107.434	0,8
2009	101.172	-6
2010	100.563	-1
2011	101.462	-0,2
2012	100.048	-1,5

Fuente: Cámara de Comercio de Valencia

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

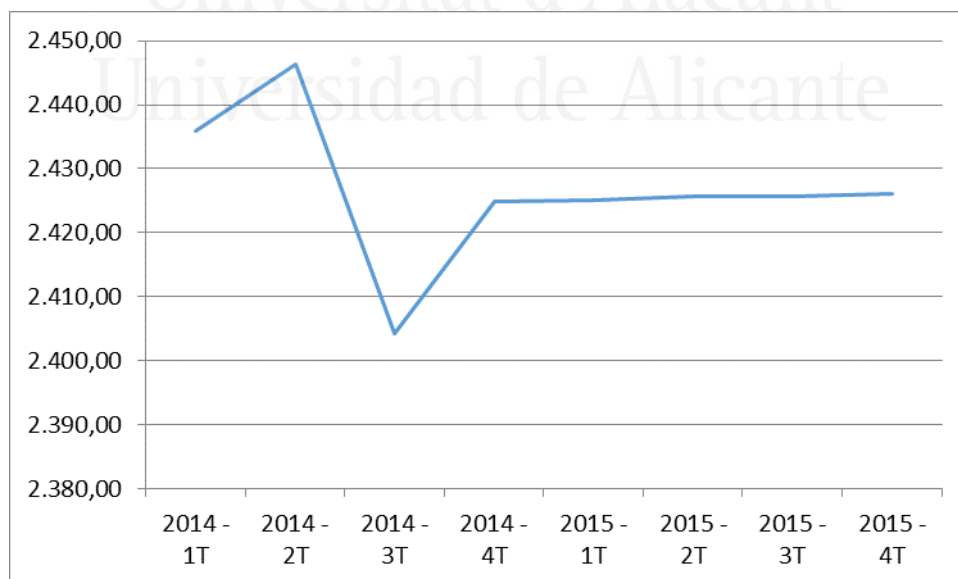
**Figura VI. 3**

**Variación interanual del PIB en la Comunitat Valenciana**



Fuente: Cámara de Comercio de Valencia

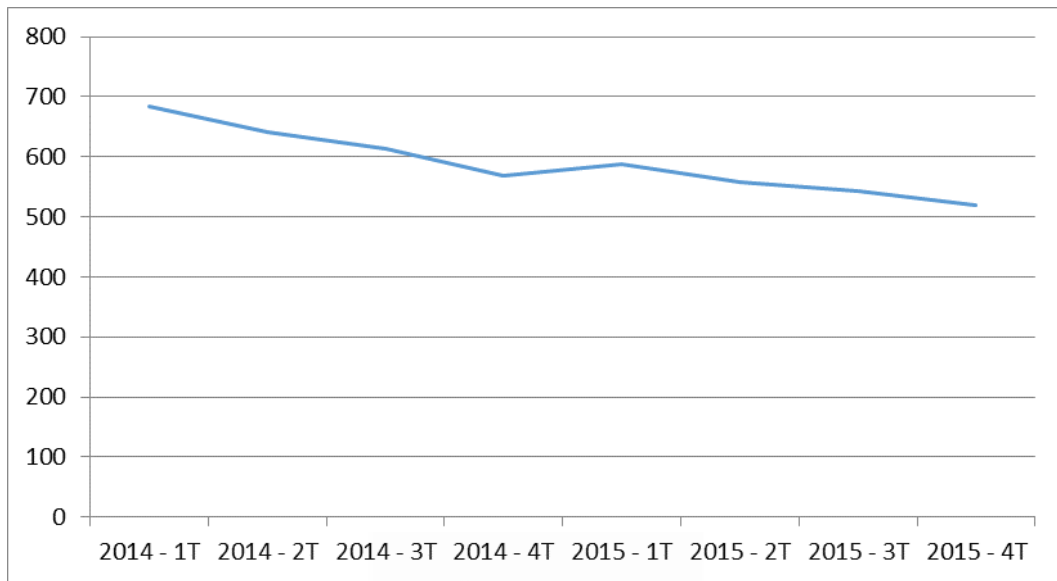
**Figura VI. 4. Encuesta Población Activa**



Fuente: EPA, IVE

**Figura VI. 5**

**Población parada en la Comunitat Valenciana (en miles)**



Fuente: IVE



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

### 3. El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana

El Estatuto de Autonomía valenciano fue promulgado, por la Ley Orgánica 5/1982<sup>143</sup>, de primero de julio, como fruto del consenso de las fuerzas políticas valencianas por acceder al autogobierno, haciendo uso del derecho que otorga la CE.

La Comunidad valenciana accedió a la autonomía por una vía intermedia<sup>144</sup> entre los artículos 143 y 151 de la Constitución pero, el Estatuto, ha garantizado como norma institucional básica de la Comunidad Valenciana, la recuperación del autogobierno del pueblo valenciano y sus instituciones, ejerciendo competencias asumidas dentro del marco constitucional, como corresponde a su condición de nacionalidad histórica.

El Estatuto ha posibilitado el progreso político, económico, cultural y social de todos los valencianos, de modo que, gozan de un ordenamiento jurídico propio, fruto de la producción legislativa de Les Corts y del ejercicio de la potestad reglamentaria del Consell. Se puede afirmar que, las instituciones de autogobierno están consolidadas y han alcanzado una fase de madurez organizativa. Sin embargo, los propios acontecimientos, que emanan de la dinámica realidad valenciana, hacían necesaria una reforma estatutaria para adaptarse a ella y mejorar la calidad de vida de los residentes en la Comunidad Valenciana.

La reforma fue emprendida en el año 2006 y aprobada por la Ley Orgánica 1/2006<sup>145</sup> de 10 de abril, que reformaba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Su finalidad consistió en la introducción de una serie de reformas de mucho más calado, que permitiera al EACV, dentro del marco constitucional, estar equiparado al más alto nivel y al que se han ido incorporando competencias, asumidas desde 1982,

---

<sup>143</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/1982/07/10/pdfs/A18813-18820.pdf>

<sup>144</sup> Aprobada la Constitución el 6 de diciembre de 1978, el Consell del País Valencià, pidió la iniciación del proceso autonómico por la vía del artículo 151. Sin embargo, el Gobierno de la UCD fue demorando el autonomismo valenciano: no convocó el Referéndum de Autonomía en la Comunidad Valenciana y, además, confirmó que el proceso para acceder a la autonomía se realizaría por la vía del art. 143. Si los debates políticos eran intensos de por sí, en un clima constante de enfrentamiento, a esta situación se añadía las agrias controversias suscitadas en el interior de los partidos políticos valencianos, con sectores claramente enfrentados, por su manera de entender el valencianismo y el acceso a la vía para acceder al proceso autonómico. Finalmente, se optó por la aceptación de la vía lenta del art. 143 CE pero, con una asunción de competencias que excediera la vía del art. 143, de forma que obviara el plazo de cinco años para la ampliación competencial y, de este modo, equipararse con el de las autonomías del art. 151. Finalmente, el Congreso y Senado aprobaron el texto de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

<sup>145</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2006/04/11/pdfs/A13934-13954.pdf>

---

acompañadas de una financiación adecuada o, al menos, reivindicada, para sustanciar un autogobierno que pueda gozar del techo competencial más alto posible.

La pretensión no aspiraba a ser una mera reforma del Estatuto de 1982, sino ser un texto estatutario de nuevo cuño.

Una de las novedades más significativas, se produjo con la acogida mediante una formulación expresa de los derechos y deberes de los valencianos, su defensa por parte de los poderes públicos, su régimen de garantías y la enumeración de los principios de actuación de los poderes públicos autonómicos<sup>146</sup>. Se cambió la composición, la elección y el estatuto de los miembros de les Corts; se modificó el sistema de elección de presidente; se cambió el estatuto de los miembros del Gobierno y se incorporó la figura de disolución, en el artículo 28 del EACV. Asimismo, se hizo mención expresa de derechos emergentes, la asunción de los valores de la Unión Europea como del proceso de integración y de relaciones con la UE.

La reforma estatutaria contempló numerosas modificaciones e incorporó las instituciones de la Generalitat creadas después de la aprobación del Estatuto de 1982; y añadió referencias a las relaciones con el resto de comunidades autónomas y, de forma destacada, a las competencias asumidas pero que no estaban incorporadas en el documento estatutario.

### ***3.1. Las Competencias en el nuevo Estatuto de Autonomía***

El ámbito de autogobierno de la autonomía valenciana, se define fundamentalmente por su Estatuto, que es la norma básica mediante la que se atribuyen competencias al Ente autonómico. El Título IV<sup>147</sup> del Estatuto se dedica a las competencias íntegramente, tanto las exclusivas, como las compartidas, tanto a nivel de bases como de ejecución o desarrollo legislativo, y un elenco de materias donde la Comunidad y el Estado concurren, al amparo del artículo 149 CE.

En su artículo 49 del EACV se recogen las competencias exclusivas<sup>148</sup> de manera exhaustiva y amplia; el artículo 50, establece las competencias sobre las que le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de ocho materias, en el marco de la legislación básica del Estado, que son: a) régimen jurídico y sistema de

---

<sup>146</sup> Artículo 59.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

<sup>147</sup> Artículos del 49 al 58, ambos inclusive.

<sup>148</sup> Un total de 36 materias, sobre las que la Generalitat tiene exclusividad y deja abierta otras vías a las que le sean transferidas por el Estado.

---

responsabilidad de la administración de la Generalitat y de los entes públicos dependientes, así como el régimen estatutario de sus funcionarios, b) expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la Generalitat, c) reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, d) ordenación del crédito, banca y seguros, e) régimen minero y energético, f) protección del medio ambiente, g) ordenación del sector pesquero, con excepciones previstas y h) el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales en su ámbito, de acuerdo con aquello que dispongan las leyes a las que hace referencia el apartado 3 del art. 92, y número 18 del apartado 1) del art. 149 de la Constitución Española. Corresponde al Estado la autorización de su convocatoria.

De otra parte, el artículo 51 del EACV, se refiere a la ejecución de la legislación del Estado en once materias, que también pueden ser ampliadas en el caso de que se amplíe la legislación estatal: 1) Relaciones laborales<sup>149</sup>, 2) Propiedad intelectual e industrial, 3) Pesos, medidas y contraste de metales, 4) Ferias internacionales que se celebren en la Comunitat Valenciana, 5) Museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, cuya ejecución no quede reservada al Estado, 6) Salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes a las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral valenciano, 7) La autorización de endeudamiento a los entes locales de la Comunitat Valenciana de acuerdo con lo que determine la legislación del Estado, 8) Régimen jurídico de las asociaciones cuyo ámbito principal de actuación sea la Comunitat Valenciana, 9) Las funciones que sobre la zona marítimo-terrestre, costas y playas le atribuye la legislación del Estado, 10) Los fondos europeo y estatal de garantía agraria en la Comunitat Valenciana y 11) El resto de las materias que sean atribuidas en este Estatuto de forma expresa como competencia de ejecución, y aquéllas que con este carácter y mediante Ley Orgánica sean transferidas por el Estado.

Se añaden también unos apartados para referirse a la gestión de puertos y aeropuertos de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa, así como la colaboración con el Estado en la gestión del castrato.

Respecto al artículo 52 del Estatuto, éste se dedica a establecer la planificación económica de la Comunidad, la industria y las normas relacionadas con las industrias sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear; el desarrollo y

---

<sup>149</sup> Asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste, y el fomento activo de la ocupación.



---

ejecución en su territorio de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales y económicos; y, por último del sector público económico de la Generalitat, en cuanto no esté contemplado por otras normas del Estatuto.

El apartado segundo dispone que, la Generalitat, en el ejercicio de sus competencias, y sin perjuicio de la coordinación general que corresponde al Estado, debe fomentar el sistema valenciano de ciencia, tecnología y empresa, promoviendo la articulación y la cooperación entre las universidades, organismos públicos de investigación, la red de institutos tecnológicos de la Comunitat Valenciana y otros agentes públicos y privados, con la finalidad estatutaria de I+D+I y con el fin de incentivar el desarrollo tecnológico y la innovación, con apoyo del progreso y la competitividad empresarial de la Comunitat Valenciana, todo ello, regulado por Ley de *Les Corts*.

Asimismo, el apartado tercero, señala que la Generalitat debe de participar en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades en los que proceda.

El artículo 53 se refiere al derecho a la libertad y al derecho a la enseñanza, siendo competencia exclusiva de la Generalitat la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo que disponen el art. 27 CE y las Leyes Orgánicas.

La Generalitat, en el ejercicio de sus competencias, también ha de garantizar el derecho, de todos los ciudadanos a una formación profesional adecuada, a la formación permanente y a los medios apropiados de orientación profesional que le permitan una elección fundada de carrera, ocupación o profesión.

La sanidad pública también se regula en el artículo 54, como una competencia exclusiva de la Generalitat, tanto en su organización, administración como gestión, de todas las instituciones sanitarias dentro de su territorio.

En materia de Seguridad Social, las competencias de la Generalitat son las siguientes:

- a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, a excepción de las normas que configuran el régimen económico de ésta;
- b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Asimismo, la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos también le corresponde.

---

La Generalitat está facultada para administrar, dentro de su territorio, los servicios relacionados con las materias mencionadas y le corresponde ejercer la tutela de las instituciones, entidades y funciones en materia de sanidad y seguridad social.

Así, la Generalitat ha de garantizar los derechos de los ciudadanos, a conocer los tratamientos médicos a los que serán sometidos, sus posibles consecuencias y riesgos, y a dar su aprobación a aquellos de manera previa a su aplicación e, incluso, ajustar su actuación pública a las previsiones, acordadas en la Convención Europea sobre los Derechos del Hombre y la Biomedicina.

Otra competencia esencial es la referente a la seguridad pública. En el artículo 55 se establece la creación de un Cuerpo único de Policía Autónoma de la Comunidad Valenciana. Según este precepto, la Generalitat, mediante una Ley de Les Corts, puede crear un Cuerpo único de la Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana, en el marco del Estatuto y de la Ley Orgánica que determina el artículo 149.1.29.a CE.

En este sintético y breve repaso de la reforma del techo competencial, los medios de comunicación también están presentes en el artículo 56, en el que se establece el marco de actuación de la Generalitat, en materia audiovisual.

#### **4. Instituciones políticas administrativas de la Comunidad Valenciana**

El Título III del Estatuto de Autonomía establece, a su vez, el conjunto de instituciones de autogobierno de la Comunidad Valenciana y que configuran su arquitectura institucional. La Generalitat está constituida por las Cortes, el President y el Consell.

##### **4.1. Les Corts**

Las Cortes Valencianas, como primera institución de la Generalitat, representan al pueblo valenciano, según el art. 21 EACV. Entre las cualidades que le corresponde al parlamento valenciano se encuentra la autonomía parlamentaria, como principio básico del sistema democrático parlamentario, que dota a la primera institución de la Generalitat de una esfera de decisión propia que le permite cumplir con los fines encomendados por el Estatuto.

El artículo 20 del EACV, establece que las Cortes Valencianas son una de las instituciones de autogobierno y le encomienda la potestad legislativa dentro de la Comunidad.

---

El Parlamento autonómico es unicameral y detenta una posición central en un sistema parlamentario como el nuestro, sede de la soberanía de todos los valencianos. Les Corts son elegidas cada cuatro años, por la totalidad de los electores valencianos mayores de 18 años. El mandato de la legislatura finaliza cuatro años después de las elecciones o el día de la disolución de la Cámara por el Presidente de la Generalitat.

El Presidente es investido como tal en el seno de la cámara parlamentaria, una vez que cuente con el apoyo de la mayoría de las Cortes.

El Parlamento le competen una serie de funciones reguladas en el art. 22 como ejercer la potestad legislativa, aprobar sus presupuestos de la Generalitat, los impuestos, elegir al President de la Generalitat, exigir la responsabilidad política del President y del Consell, ejercer el control parlamentario sobre la Administración, interponer recursos de inconstitucionalidad, aprobar los convenios y acuerdos de cooperación con el Estado y demás Comunidades Autónomas, debatir respecto a tratados internacionales y legislación de la Unión Europea y aquellas otras que les atribuyan las leyes y el Estatuto.

También forma parte de la función de dirección política el debate sobre la política general, las proposiciones no de ley y las mociones, los conflictos de competencias, la presentación de proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados, la iniciativa de reforma de la Constitución o la del Estatuto de Autonomía y el iniciativa para el fomento de las relaciones intergubernamentales multinivel. Asimismo, las Cortes participa en la formación de otros órganos de la arquitectura institucional: la designación de Senadores/as que han de representar a la Comunidad Valenciana, el *Síndic de Greuges*, los Síndics de la *Sindicatura de Comptes*, los miembros del *Consell Valencià de Cultura*, los miembros del *Consell Jurídic Consultiu* y el *Consell d'Administración de Radiotelevisió Valenciana*.

La función legislativa corresponde a las Cortes pero el Consell puede aprobar Decretos Legislativos y Decretos Leyes, ya que el art. 44 EACV establece que la potestad de dictar normas con rango de Ley podrá ser delegada en el Consell en los mismos términos que la CE establece para los supuestos de delegación del Congreso al Gobierno de España.

Por otro lado, como corresponde a un sistema parlamentario se establece la posibilidad de moción de censura que requerirá mayoría absoluta de la cámara y que debe incluir un candidato a la Presidencia.

---

En relación a la actividad de las Cortes, éstas se reunirán en sesiones ordinarias y extraordinarias según el art. 25 EACV y además pueden funcionar en Pleno o en Comisiones. Les Corts adoptan acuerdos por mayoría simple, excepto disposición expresa en sentido contrario. Para adoptar acuerdos es necesaria la presencia, al menos, de la mitad más uno de los Diputados y Diputadas, según art. 25 EACV. El Reglamento de Les Corts<sup>150</sup> regula su concreción normativa que es la norma básica de la institución representativa, con rango de ley a la que le corresponde la ordenación de la vida interna de la cámara, como manifestación de la autonomía parlamentaria. Asimismo, existe el Estatuto de Gobierno y Régimen Interior<sup>151</sup> que regula determinados aspectos orgánicos y de funcionamiento.

#### **4.2. El President y el Consell**

La figura del President de la Generalitat está regulada en el arts. 27 y 28 del EACV pero el artículo 20 lo reconoce como una institución de autogobierno. La Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell<sup>152</sup>, en su Título I, regula el sistema de su elección, el estatuto personal del President y sus atribuciones.

Como corresponde a los sistemas de carácter parlamentario, el President será elegido por Les Corts por mayoría absoluta<sup>153</sup> de entre sus miembros y nombrado por el Rey. El President de la Generalitat, que es también del Consell, dirige la acción del Consell, coordina las funciones de éste y ostenta la más alta representación de la Comunitat Valenciana, así como la ordinaria del Estado en ésta.

Asimismo, el President es responsable políticamente ante Les Corts y, por tanto, desempeña una doble función que es característica de los sistemas presidencialistas; detenta una función simbólica representativa de la Generalitat y, además, dirige el Consell en su faceta ejecutiva más pura. Si bien, la reforma del EACV de 2006 no modificó las competencias oficiales que detenta la Presidencia, sí se ha producido un creciente aumento de sus potestades fácticas como: a) la representación ordinaria del

---

<sup>150</sup> <http://goo.gl/hvg5sz>

<sup>151</sup> <http://goo.gl/fcgr4F>

<sup>152</sup> Nueva redacción y artículos renumerados de conformidad con lo dispuesto en la Ley 12/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano (DOCV 5476, de 23.03.2007).

<sup>153</sup> La mayoría absoluta se refiere a primera votación; si no se logra esta mayoría, la votación se repetirá 48 horas después y será suficiente la mayoría simple para ser elegido (Art. 27.4 EACV).

---

Estado en la Comunidad Valenciana; b) la presidencia del Consell; y c) una alta función simbólica representativa de la Comunidad autónoma.

El Consell, por su parte, representa el Gobierno autonómico valenciano, compuesto por el President y els Consellers. Su regulación viene establecida en el artículo 29 EACV y sus principales competencias son ejecutivas, reglamentarias, de dirección de la Administración Pública Valenciana y el actual Estatut, además, añadió la potestad de aprobar Decretos-Leyes. Sus miembros son designados y cesados por el President de la Generalitat.

En el caso de una moción de censura contra el President, de forma que implique su cese, también cesarían todos los miembros del Consell, de manera análoga al nivel estatal y, en correspondencia con la dinámica de los sistemas parlamentarios.

Tanto el funcionamiento, su composición, la forma de nombramiento y el cese vienen establecidos en la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (LC), en consonancia con lo preceptuado en el artículo 29.2 del EACV. Dicha Ley establece quiénes integran el Consell, que son: el President, el Vicepresidente y els consellers designados por el President, que es también de la Generalitat.

Asimismo, la figura del vicepresidente, contemplada en el artículo 15 LC, indica que el President de la Generalitat puede nombrar a varios vicepresidentes, que llevarán a cabo tareas de apoyo y asesoramiento para la presidencia. Esta figura es opcional y depende de la voluntad presidencial.

Los vicepresidentes pueden ser titulares de les Conselleries de la Administración autonómica y, en caso de simultanear ambas condiciones, quedarían como vicepresidentes con las funciones encomendadas o delegadas por el President, quien puede asignarles competencias directivas y de impulso político. Asimismo, los vicepresidentes han de asumir las funciones presidenciales en caso de ausencias, vacante o enfermedad del President.

Respecto a los consellers son responsables de les Conselleries con sus administraciones respectivas al frente. La estructura organizativa de la división departamental corresponde al President que podrá establecer el número de Conselleries.

---

El Consell es un órgano colegiado que funciona bajo la dirección del Presidente, quien determina las directrices de actuación política, convoca reuniones, establece la orden del día, las preside y dirige las deliberaciones. Estas sesiones del Consell tienen carácter reservado y asisten todos sus miembros y los Secretarios Autonómicos cuando sean convocados (Canales Aliende y Menéndez Alzamora, 2013).

El President de la Generalitat nombrará entre los miembros del Consell a un Secretario del Consell, encargado de levantar acta de los acuerdos del Consell. También el President puede nombrar a un portavoz entre los miembros del Consell que transmite la información de los acuerdos alcanzados a los medios de comunicación y sociedad en general. Además de reunirse de forma plenaria, el Consell puede organizarse en Comisiones Delegadas, Comisiones interdepartamentales y la Comisiones de Secretarios Autonómicos y subsecretarios.

Las competencias del Consell son variadas, diferentes y numerosas; que aparecen reflejadas no solo en el Estatuto de Autonomía y la ley reguladora específica del Consell; sino también y además en una amplia normativa específica y sectorial en donde se regula la acción normativa y administrativa de la Generalitat (Canales Aliende, 2013:217). De forma sintética podemos dividir las competencias del Consell en: funciones de política general en los términos establecidos en el art. 16 LC, funciones ejecutivas y administrativas recogidas en el art. 17 LC, funciones normativas enumeradas en el art. 18 LC, las funciones de actividad parlamentaria (art. 19 LC), las funciones de relación con el Estado y otras Comunidades Autónomas señaladas en el art. 20 LC y la función residual establecida en el art. 21 LC que atribuye al Consell las competencias ejecutivas y reglamentarias de la Generalitat que no estén expresamente atribuidas a otros órganos o instituciones de las mismas.

Finalmente, en la siguiente tabla se recogen las nueve legislaturas transcurridas más la etapa preautonómica, con expresión de los diferentes presidentes de la Generalitat y de Les Corts.

**Tabla VI. 6 Las legislaturas de la Comunidad Valenciana**

LEGISLATURA	CRONOLOGÍA	PRESIDENT DE LA GENERALITAT	PRESIDENT/A DE LES CORTS
<i>Etapa transitoria</i>	Marzo 1978 Junio 1983	José Luis Albiñana Olmos Enrique Monsonís Domingo	
I	Junio 1983 Mayo 1987	Joan Lerma Blasco	Antonio García Miralles
II	Julio 1987 Junio 1991	Joan Lerma Blasco	Antonio García Miralles
III	Junio 1991 Julio 1995	Joan Lerma Blasco	Antonio García Miralles
IV	Julio 1995 Junio 1999	Eduardo Zaplana Hernández S.	Vicente González Lizondo Héctor Villalba Chirivella
V	Agosto 1999 Junio 2003	Eduardo Zaplana Hernández S. José Luis Olivas Martínez	Marcela Miró Pérez
VI	Junio 2003 Junio 2007	Francisco Camps Ortiz	Julio F. de España Moya
VII	Junio 2007 Junio 2011	Francisco Camps Ortiz	Milagrosa Martínez Navarro
VIII	Junio 2011 Junio 2015	Francisco Camps Ortiz Alberto Fabra Part	Juan Gabriel Cotino Ferrer Alejandro Font de Mora
IX	Junio 2015 a hoy	Joaquín F. Puig Ferrer	Enric Xavier Morera i Català

Fuente: Elaboración propia.

#### **4.3. El Síndic de Greuges**

De la misma forma que se introdujo la figura del Defensor del Pueblo en la CE, el EACV incorporó la del Síndic de Greuges, en su artículo 38, y la categorizó como “De las otras Instituciones de la Generalitat”.

El Síndic de Greuges es el Alto Comisionado de Les Corts, designado por éstas, que ha de velar por la defensa de los derechos y libertades reconocidos en los Título I de la CE y II del Estatuto, en su ámbito competencial y territorial. Anualmente, esta Institución debe informar a Les Corts del resultado del ejercicio de sus funciones.

---

El procedimiento del nombramiento, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato viene establecido en la Ley 11/1998 de 26 de diciembre, que desarrolla y estatuye la figura del *Síndic de Greuges*. Su elección recae en Les Corts por mayoría cualificada de 2/3, para garantizar cierto consenso en su nombramiento respecto a la función que debe realizar y cuyo mandato abarca cinco años.

De esta forma, se garantiza su autonomía al estar desvinculado del ciclo político electoral. No tiene limitaciones en su elección y teóricamente puede ser renovado si obtiene la mayoría requerida.

El *Síndic de Greuges* se relaciona con la Diputación Permanente, que es el órgano que garantiza la continuidad de la Cámara representativa en los períodos que esta no se encuentra reunida o bien se ha disuelto. Respecto a sus competencias, el *Síndic de Greuges* abarca toda la actividad de la Administración Pública de la Generalitat, de las autoridades, del personal y empleados públicos y, además, supervisa los entes locales en el marco competencial de la Generalitat. Su misión principal es investigar y esclarecer los actos y resoluciones de la Administración en relación con los ciudadanos, según el art. 103 de la CE y los derechos establecidos en el Título I CE y Título II EACV. La ley también prevé la existencia de dos Adjuntos para auxiliar al Síndic en sus funciones y sustituirle en casos de incapacidad temporal, cese o renuncia. Las Adjuntías del Síndic son nombradas por éste, previo dictamen de la Comisión de Peticiones y tienen el mismo régimen de prerrogativas e incompatibilidades que el titular.

#### **4.4. La Sindicatura de Comptes**

La Sindicatura de Comptes viene contemplada en el artículo 39 del EACV, como el órgano de 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.

La Ley 6/1985 de 11 de mayo de la Sindicatura de Cuentas regula el OCEX autonómico valenciano, que depende orgánicamente de Les Corts y goza de autonomía para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup> La independencia funcional es imprescindible para la realización de sus fines como pone de manifiesto la Declaración de Lima de 1977 del INTOSAI, en su art. 6. En los capítulos siguientes se profundizará en esta cuestión.



---

En la Comunidad Valenciana, la institución fiscalizadora tiene carácter colegiado, con los tres Síndicos y el secretario general<sup>155</sup>, con voz pero sin voto, que integran el Consell como órgano supremo de la Sindicatura. Para ser elegido es necesario ser titulado superior, tener reconocida competencia profesional e integridad para desempeñar las funciones atribuidas del OCEX autonómico valenciano. La ley no indica limitación de mandatos, por lo que cabe la reelección de los Síndicos. Por otro lado, de entre los Síndicos elegidos por les Corts, el President de la Generalitat designa al Síndico Mayor para un período de tres años, que en caso de vacante o enfermedad será sustituido por el Síndico de mayor antigüedad y, en su defecto, por el de mayor edad.

Como corolario para mantener la independencia<sup>156</sup> funcional y personal, los miembros de la Sindicatura de Comptes tienen un férreo sistema de incompatibilidades e inelegibilidades, con cláusulas de cierre explícitas. Asimismo, la inamovilidad en el cargo caracteriza el estatuto de sus miembros, siendo las causas de remoción en el cargo muy concretas como muerte, incapacidad, expiración del mandato, renuncia aceptada por Les Corts, incompatibilidad sobrevenida, incumplimiento de los deberes apreciado por Les Corts por mayoría de tres quintos de sus miembros.

La misión de la Sindicatura de Comptes, objetivos, competencias, funciones, el marco jurídico y el estatuto de sus miembros serán desarrollados de forma exhaustiva en los siguientes capítulos, puesto que constituye el estudio de caso que abordamos en el presente trabajo.

#### **4.5. El Consell Valencià de Cultura**

El Consell Valencià de Cultura (CVC) es la institución consultiva y asesora de las instituciones públicas de la Comunidad Valenciana, en aquellas materias específicas, que afecten a la cultura valenciana, según el artículo 40 EACV. Sus fundamentos jurídicos son la Ley 12/1985, de 30 de octubre, de la Generalitat Valenciana, del Consejo Valenciano de Cultura y el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Valenciano de Cultura, aprobado por el Decreto 202/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano que es el vigente, después de pasar por tres reformas previas.

---

<sup>155</sup> El titular de la Secretaría General debe tener licenciatura en Derecho, siendo nombrada y separada por el Consejo y su dedicación será exclusiva e incompatible con otro puesto, profesión o actividad, tanto público como privado, por cuenta propia o ajena, retribuido o no. Véase Capítulo XI de esta investigación.

<sup>156</sup> Este punto será tratado a lo largo de la presente investigación.

---

Básicamente, el CVC tiene la misión de velar por la defensa y la promoción de los valores lingüísticos y culturales de la Comunidad.

El Consejo Valenciano de Cultura tiene recogidas sus funciones principales en los arts. 5 y 6 de la Ley, de aquellas materias específicas, que afectan al ámbito cultural valenciano. Preceptivamente, el CVC es consultado por el resto de instituciones de la Administración sobre asuntos relacionados con el patrimonio cultural valenciano pero, también puede ser consultado, de manera no preceptiva, por las mismas instituciones a iniciativa propia o asumiendo demandas de entidades o de la ciudadanía en general. Sus actuaciones se desarrollan por medio de informes y dictámenes, solicitados por las administraciones, y de informes no solicitados, en forma de recomendaciones, elaborados por sus comisiones informativas permanentes o por ponencias puntuales, aprobados y asumidos colegiadamente por el pleno de la institución.

Respecto a su organización<sup>157</sup>, el CVC se rige mediante órganos colegiados y unipersonales. Podemos distinguir entre los órganos de gobierno y los órganos informativos de trabajo. Son órganos de Gobierno<sup>158</sup>: el Pleno del Consell, la Comisión de Gobierno y el Presidente. El Pleno del *Consell Valencià* de Cultura es el máximo órgano decisorio de la institución. Todas las cuestiones que afectan a la cultura valenciana quedan reservadas a la decisión de él. Está integrado por el presidente, el vicepresidente, el secretario y el resto de miembros de la institución. Los órganos informativos de trabajo son las comisiones<sup>159</sup>, tanto permanentes como temporales.

En líneas generales, el CVC ha experimentado un progresivo vaciamiento de su contenido originario, esto, es, la cuestión de la lengua y los asuntos relacionados con el Archivo de la Corona de Aragón<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> <http://cvc.gva.es/castellano/pdf/organizacionc.pdf>

<sup>158</sup> Art. 13 Ley 12/1985, de 30 de octubre, de la Generalitat Valenciana, del Consejo Valenciano de Cultura.

<sup>159</sup> Las principales comisiones permanentes son: Comisión de las Artes, Comisión de las Ciencias, Comisión Jurídica y de Interpretación Reglamentaria, Comisión de Legado Histórico y Artístico y Comisión de Promoción Cultural. Las Comisiones temporales son ad hoc y en la práctica son de dos tipos: ponencias creadas en el seno del Pleno para informarle directamente y grupos de trabajo, creados en las Comisiones Permanentes.

<sup>160</sup> La función más destacada y sobresaliente, que resalta sobre todas las demás, tal y como recoge la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de 1982 consiste en la elaboración del anteproyecto de la norma estatal que regule la situación del archivo de la Corona de Aragón y que, cuyo patronato contará, con una representación paritaria de las Comunidades Autónomas interesadas en el mismo.

---

La creación, en 1998, de la Academia Valenciana de la Lengua, supuso que la competencia en materia lingüística, pasase a depender de esta institución y no del CVC y, respecto, al Archivo de la Corona de Aragón, no se llegó a ejercer dicha competencia. Ambos casos apuntan a que el CVC ha ido nutriéndose con actividades diversas, pero alejadas de las dos que le dieron sentido a su creación (Chofré Sirvent, 2009:221).

#### ***4.6. L'Acadèmia Valenciana de la Llengua***

La Academia Valenciana de la Lengua<sup>161</sup> (AVL), institución de la Generalitat, de carácter público, tiene por función determinar y elaborar, en su caso, la normativa lingüística del idioma valenciano, que será de aplicación obligatoria en todas las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana, según el art. 41 del EACV al considerarla como una institución consultiva y normativa de La Generalitat.

Su naturaleza, estructura y funciones están reguladas en el Estatuto, en la Ley 7/1998, de 16 de septiembre, de la Generalitat Valenciana de creación de la Academia Valenciana de la Lengua y por el Decreto 158/2002 de 17 de septiembre del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el reglamento de la Academia Valenciana de la Lengua. Las funciones de la AVL se agrupan en dos grandes ámbitos, por una parte determinar la normativa oficial del valenciano y las formas lingüísticas correctas de la toponimia y la antroponimia de la Comunidad Valenciana y, por otra, realizar actuaciones de promoción del uso social del valenciano, en el ejercicio de sus competencias.

Esta institución está compuesta por veintiún académicos, elegidos por Les Corts, por mayoría de dos tercios y por un período de quince años.

Los requisitos para ser elegidos establecen que han de tener la condición política de valenciano, como establece el artículo 3.1 del EACV y ser un experto en valenciano, con acreditada competencia profesional, científica, académica o ser una destacada personalidad de las letras o de la enseñanza, en materia lingüística o producción reconocida en el campo de la lengua o cultura valenciana.

La condición de académico tiene incompatibilidades severas recogidas en el Reglamento de la AVL. La Presidencia, la Junta de Gobierno y el Pleno constituyen los órganos de gobierno de la institución.

---

<sup>161</sup> <http://www.avl.gva.es/inici.html>

---

Las secciones y comisiones son los órganos de trabajo, creados en función de la materia: la onomástica, la gramática y la lexicografía; el fomento del uso del valenciano, la documentación lingüística y la literaria; la terminología y los lenguajes específicos, los textos religiosos y las publicaciones. Como institución pública oficial, los pronunciamientos de la AVL, en el ejercicio de su función normativa, son observados por todas las instituciones, por el sistema educativo, por los medios de comunicación, por las entidades, los organismos y las empresas de titularidad pública o que se financien con cargo a los presupuestos públicos.

#### **4.7. El Comité Econòmic i Social**

Otra de las instituciones consultivas de la Generalitat es el Comité Económico y Social<sup>162</sup>, que es el órgano consultivo<sup>163</sup> del Consell y, en general, de las instituciones públicas de la Comunitat Valenciana, en materias económicas, sociolaborales y de empleo, según el art. 42 del EACV y el art. 1 de la Ley 1/2014 de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana<sup>164</sup>. La base que fundamenta la existencia del CES es la necesaria participación de los agentes económicos y sociales en la actividad pública como corresponde a un sistema democrático plural (Canales Aliende y Menéndez Alzamora, 2013).

La Generalitat Valenciana, de igual forma que otras CCAA, ha regulado un conjunto de órganos de debate para hacer viable la intervención y participación de todos los actores sociales implicados. La nueva Ley reguladora del Comité, ha reformado la institución consultiva, con la finalidad de reducir el número de miembros, pasando de veintinueve a dieciocho, reorganizando los grupos en que se divide el Comité Económico y Social junto a otras reformas normativas y denominativas, en sintonía con el EACV de 2006 y la necesaria paridad entre mujeres y hombres, que obliga a las

---

<sup>162</sup> Con la reforma de la nueva Ley de 2014, la sede del Consejo Económico y Social se ubica en la ciudad de Castellón de la Plana.

<sup>163</sup> El art. 6 de la Ley 1/2014 establece que las funciones de promoción, asesoramiento y consulta del Comité Económico y Social podrán ser ejercidas sobre materias como: programas económicos del Consell, programas sobre Fondos Estructurales de la UE, Medio Ambiente, Agricultura y pesca, industria, comercio y turismo, Relaciones laborales, Políticas de cooperación y empleo, Condiciones de trabajo y formación profesional, Ejercicio del derecho de participación en materias del Comité y Defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

<sup>164</sup> Que deroga a la Ley 1/1993, de 7 de julio, de creación del Comité Económico y Social (CES) de la Comunidad Valenciana.

---

administraciones públicas valencianas a poner en marcha los medios necesarios para la utilización de un lenguaje no sexista.

El nombramiento de los dieciocho miembros, incluida la Presidencia, corresponde al Consell, cuya distribución es la siguiente: 1) Cinco integrantes compondrán el grupo I, en representación de las organizaciones sindicales; 2) Cinco integrantes compondrán el grupo II, en representación de las organizaciones empresariales; 3) Cinco representantes integrarán el grupo III, que se concretará en una persona en representación del sector de la economía social, otra representante del sector primario, otra en representación de las organizaciones de consumidores, usuarios y vecinos, o consumidoras, usuarias y vecinas, una cuarta en representación de las corporaciones locales y una quinta en representación del Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Comunitat Valenciana; 4) Dos personas expertas en asuntos pertenecientes al ámbito material de competencias del Comité.

La persona designada para la Presidencia del Comité Económico y Social será nombrada por decreto del Consell a propuesta de los titulares de las *Conselleries* competentes en materia de economía, hacienda, empleo, bienestar social y agricultura, previa consulta al Comité, cuyo parecer se entenderá favorable salvo que voten en contra tres cuartas partes de sus miembros. El resto de miembros serán propuestos por sus organizaciones sectoriales atendiendo a la representatividad de cada organización. El mandato del Comité será de cuatro años incluida la Presidencia, renovable por períodos de igual duración.

Las incompatibilidades vienen recogidas expresamente en el art. 11 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, y en el art. 12, las condiciones para perder el estatus de miembro del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana.

Los órganos pueden ser colegiados y unipersonales; los colegiados son: el Pleno, la Junta Directiva, las comisiones de trabajo o asesoras. Respecto a los órganos unipersonales se cuentan la Presidencia, las vicepresidencias, en su caso, La secretaría. El máximo órgano decisorio es el Pleno del Comité Económico y Social, integrado por la totalidad de los miembros y bajo la dirección de la Presidencia y con asistencia de la Secretaría.

---

#### **4.8. El Consell Jurídic Consultiu**

La última institución consultiva, recogida en el EACV, es el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana. Como institución de la Generalitat, de carácter público, es el órgano supremo consultivo del Consell, de la Administración Autonómica y de las Administraciones Locales de la Comunidad, de la Universidades públicas valencianas, y Entidades y Corporaciones de Derecho Público de la Comunidad no integradas en la administración autonómica, en materia jurídica como establece el art. 43 del Estatuto. Su regulación nos remite a la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana y al Decreto 138/1996 de 16 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

El Consell está obligado a someter su actuación al dictamen de un órgano independiente y objetivo que vele por el cumplimiento de la Constitución, el EACV y del resto de ordenamiento jurídico, como garantía para la propia Administración y para la ciudadanía.

La Administración consultiva, representada por el Consejo Jurídico Consultivo, vela por la defensa de la legalidad y la adecuación a la ley de la actuación administrativa, lo que repercute en beneficio de la ciudadanía. La creación de este órgano con autonomía orgánica y funcional garantiza su objetividad e independencia.

El *Consell Jurídic Consultiu* se compone de los Consejeros natos<sup>165</sup> y un número de seis Consejeros electivos, entre los que será elegido el Presidente y contará con la asistencia de la Secretaría General con voz y sin voto.

Su Presidente será elegido y nombrado por el Presidente de la Generalitat, de entre los miembros electivos, después de cada renovación de los seis Consejeros electivos. Su nombramiento tendrá una duración de cinco años pudiendo ser confirmados hasta un máximo de tres períodos.

De los seis miembros electivos del *Consell Jurídic Consultiu*, tres serán designados por Decreto del Consell y los otros tres restantes por Les Corts, con mayoría de tres quintas partes de sus miembros.

---

<sup>165</sup> Los ex presidentes de la Generalitat son miembros natos del *Consell Jurídic Consultiu* de la Comunitat Valenciana, durante un plazo de quince años, cuando hayan ejercido el cargo de presidente por un periodo igual o superior a una legislatura completa. En los restantes casos, serán miembros natos del *Consell Jurídic Consultiu* de la Comunitat Valenciana por un periodo igual al tiempo que hayan ejercido el cargo de presidente, con un mínimo de dos años.

---

La elección de los miembros electivos se realizará entre profesionales y científicos que se hayan distinguido en el campo del Derecho con más de diez años de ejercicio profesional, o sean juristas de reconocido prestigio y con experiencia en asuntos de Estado o autonómicos.

Todos ellos gozarán de la condición política de valenciano. Su régimen de incompatibilidades es el establecido con carácter general para los altos cargos de la administración y en el caso de los miembros electivos del *Consell Jurídic Consultiu* será incompatible con cualquier mandato representativo, cargo político o administrativo y con el ejercicio de funciones directivas de un partido político, sindicato o asociación patronal. El titular de la Secretaría General será nombrado por el Consell a propuesta del presidente de la institución consultiva.

Entre las materias encomendadas al Consejo Jurídico Consultivo, se encuentran una variada gama de asuntos como: a) la emisión de dictámenes preceptivos; b) las revisiones de oficio de actos administrativos; c) los conflictos de competencias y recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional; d) los convenios o acuerdos cooperativos con otras CCAA; e) los conflictos de atribuciones entre los departamentos del Consell de la Generalitat; f) los expedientes que versen sobre profusas materias como indemnizaciones; g) las reclamaciones tanto a la Generalitat como a las EE.LL, a las Universidades públicas y demás entidades de derecho público; h) la nulidad, la interpretación y la resolución de contratos administrativos y las concesiones administrativas; i) la modificación de los planes de urbanismo que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos; j) los recursos extraordinarios de revisión y cualquier otra materia competencia de la Generalitat o de las administraciones locales radicadas en la Comunidad Valenciana, respecto a la que las leyes establece la obligación de pedir el dictamen.

---

## 5. El sector público valenciano

Muchos autores, como Stiglitz (2003) o Krugman (2013), sostienen que no puede entenderse el funcionamiento de nuestras sociedades sin la presencia del sector público en todos los ámbitos. Los subsistemas económico y político mundiales están estrechamente conectados hasta tal punto, que parece una entelequia pensar un sistema sin ningún intervencionismo público.

Los poderes públicos tienen atribuidas numerosas actividades de intervención en la Administración Pública, que trascienden cualquier intento clasificatorio exhaustivo. Siguiendo a Martín Mateo (2012:376-380), la actividad administrativa<sup>166</sup> puede ser analizada desde un triple enfoque de su acción: a) la acción administrativa de garantía<sup>167</sup>, b) la acción administrativa de prestación<sup>168</sup> y c) la acción administrativa de estimulación<sup>169</sup>.

La heterogeneidad y la diversidad de actividades encomendadas a la Administración, sugiere la conveniencia de superar un enfoque estrictamente jurídico-administrativo e incorporar un enfoque neoempresarial.

---

<sup>166</sup> El profesor Ramón Martín Mateo, estableció esta triple clasificación en aras de una actualización más realista de la actividad administrativa que superaría la división tradicional en actividades de Policía, de Servicio Público y de Fomento. Vid. *Manual de Derecho Administrativo*.

<sup>167</sup> Este tipo de actividad de la Administración tiene por objeto fijar el marco de la vida colectiva, establecer un orden intencional de convivencia, garantizar los ámbitos para la iniciativa privada definiendo los derechos, limitando posibilidades de acción e imponiendo obligaciones. Este enfoque supera y trasciende la idea de orden público y de policía, que quedan incorporadas en esta modalidad de acción en el lugar que le corresponde, pero solo como un concepto general de intervención de los poderes públicos en situaciones de peligro para la vida colectiva.

<sup>168</sup> Su finalidad es entregar a los destinatarios bienes o servicios. Martín Mateo y Díez Sánchez (2012:377) distinguen entre el soporte de la actividad y los regímenes de las relaciones con los usuarios de los servicios y que ambos pueden revestir una modalidad pública o privada. Así, el régimen de prestación administrativa puede ser público y regido por el Derecho Administrativo; puede ser parcial como corresponde a un tipo mixto en el que la Administración fija las condiciones para sus órganos pero en las relaciones con los usuarios recurre al Derecho privado. La segunda distinción se refiere a soporte interno de la actividad que alude a la forma de organización de las prestaciones, que puede ser pública o privada. Un soporte público implica la prestación de un servicio por una organización de carácter público pero cuyo servicio puede prestar el servicio o suministrar los bienes en régimen público o privado. La Administración también ha recurrido a la creación de entes empresariales y a la gestión indirecta para la prestación de servicios públicos.

<sup>169</sup> Esta modalidad de acción coincide con la clásica de Fomento y su pretensión es incitar a los particulares a la realización de sus actividades de forma favorable para los intereses públicos. Algunos ejemplos consistirían en beneficios jurídicos, subvenciones, desgravaciones fiscales, la acción concertada y las acciones encaminadas a preservar el medio ambiente.



---

Cuando nos referimos a la actividad económica desarrollada por el Estado o bajo su influencia directa, la denominamos sector público (Pascual García, 2003:74).

El concepto de Sector Público se ha elaborado en el ámbito de disciplinas como Hacienda Pública o Economía Pública. La precisión conceptual no es tarea fácil pues no existe una definición que sea inequívocamente aceptada. La actividad económica tiene un enorme peso en la mayoría de países desarrollados y las actividades económicas son realizadas tanto por empresas privadas como por del Estado y que dada la capacidad reguladora de éste influye mediante los instrumentos que le proporciona el poder político.

Una somera caracterización, de los rasgos definitorios del sector público, permite distinguir las siguientes características básicas (Baena del Alcázar, 1990; Pascual García, 2003; Martín Mateo y Díez Sánchez, 2012; Sevilla Jiménez y Torregrosa Martí, 2013):

- a) Los objetivos del sector público, a diferencia del sector privado como son las familias y empresas, obedecen a una pluralidad de motivaciones no reconducibles a la obtención del máximo beneficio económico.
- b) Las decisiones del sector público emanan de la autoridad y hace uso de la coacción.
- c) El sector privado está integrado por una multitud de unidades mientras que el sector público constituye una única unidad integrada por diversos elementos como Administraciones públicas en diferentes ámbitos territoriales, empresas públicas, fundaciones etc.
- d) La propiedad en el sector público es total o mayoritariamente pública.
- e) Las decisiones adoptadas en el sector público está sujetas a una fiscalización por determinadas instituciones públicas con objeto de controlar el efectivo cumplimiento de las elecciones realizadas.

---

Podemos distinguir entre una Administración institucional<sup>170</sup>, entendida como el conjunto de organizaciones de los Entes territoriales para cumplir los fines que tienen establecidos en materia de servicio público y una Administración funcional o instrumental<sup>171</sup> para referirse a una pléyade de entes compuestos por organismos autónomos, entidades públicas empresariales, las entidades de la Seguridad Social y los organismos públicos con régimen singular o específico<sup>172</sup>.

A su vez, una parte del sector público, conocido como empresarial, se caracteriza además porque sus decisiones son influidas o controladas por parte de la autoridad bajo el conocido criterio político, en cuya virtud el sector público se extiende a una serie de entidades cuya actividad se desenvuelve en el mercado, pero que están controladas bajo la autoridad.

La necesidad de adaptación de la Administración Institucional al nuevo contexto ha conducido a un incremento de sus funciones y a una complejización de los diferentes tipos de entes que la componen.

El sector público autonómico hace referencia a los entes públicos bajo el control de las Comunidades Autónomas como parte del proceso de asunción y gestión de sus competencias. La creación y administración de organizaciones públicas tanto administrativas como empresariales debe entenderse en este contexto.

En líneas generales, el sector público autonómico está compuesto por: a) Comunidad Autónoma en sentido estricto, es decir, órganos estatutarios y Administración autonómica; b) Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculada o dependientes de la Administración de la C.A.

---

<sup>170</sup> El Real Decreto 701/2013, de 20 de septiembre, de racionalización del sector público distingue entre la Administración Institucional y el sector público empresarial y fundacional. Este último tiene un carácter instrumental respecto a los fines y objetivos de los organismos públicos de los que dependen.

<sup>171</sup> Los entes instrumentales se refieren a la multiplicidad de entes vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas territoriales matrices con independencia de su forma de personificación y régimen jurídico, ya sea Derecho público o Derecho privado (Montoya Martín, 2014:107).

<sup>172</sup> Por ejemplo, el Banco de España, Fondo de Garantía de Depósitos de las Entidades de Crédito, Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Consejo Económico y Social, Instituto Cervantes, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Consejo de Seguridad Nuclear, Agencia Española de Protección de Datos, Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Museo Nacional del Prado, Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, Universidad Nacional de Educación a Distancia y otras Entidades Estatales de Derecho Público.

---

Estas entidades se integran en la Administración Institucional y han recibido en el ámbito del Estado la denominación genérica de organismos públicos. Dentro de tales entidades u organismos las CC.AA. han constituido también Organismos Autónomos y entidades de Derecho Público sujetas al Derecho privado en sus relaciones externas (conocidas como entidades públicas empresariales); c) Compañías mercantiles de capital mayoritariamente autonómico.

La Ley Orgánica de Sostenibilidad Financiera y Estabilidad Presupuestaria (LOSFEP) establece qué entidades constituyen el sector público<sup>173</sup>, que de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, incluye los siguientes subsectores, igualmente definidos conforme a dicho Sistema:

- a) Administración Central, que comprende el Estado y sus los organismos de la AGE.
- b) Comunidades Autónomas.
- c) Corporaciones Locales.
- d) Administraciones de Seguridad Social.

Por otro lado, dicha Ley señala que el resto de las Entidades Públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas.

La Comunidad Valenciana ha experimentado en las últimas décadas una gran intervención pública, tanto en el papel de regulador de la actividad empresarial como por la creación de un complejo sector público autonómico.

Según Sevilla Jiménez y Torregrosa Martí (2013:362), este voluminoso sector público empresarial autonómico, que a veces escapa de los controles formales de los presupuestos públicos, ha generado la aprobación de leyes destinadas únicamente a controlar el déficit financiero y se haya procedido a inventariar todo un sector que hasta fechas recientes era ampliamente desconocido.

---

<sup>173</sup> Véase artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Por otro lado, también el art. 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece qué se entiende por Administraciones Públicas: a) la Administración General del Estado, b) las Administraciones de las Comunidades Autónomas y c) las administraciones que integran la Administración Local. Asimismo, las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública.

---

El sector público de la Comunidad Valenciana está configurado por las Administraciones Públicas valencianas y los organismos y empresas dependientes de las mismas. En este punto hemos de diferenciar entre un sector público autonómico valenciano y el sector público de la Comunidad Valenciana. Éste último incorpora la actividad de la AGE en el territorio, con la presencia de la Administración periférica<sup>174</sup> y la Administración instrumental, que incluye las entidades públicas empresariales, las entidades gestoras de la Seguridad Social y los organismos públicos con régimen específico.

La aparición de la Generalitat Valenciana como institución pública en la Comunidad Valenciana, al igual que en el resto de las CC.AA, ha supuesto un cambio significativo en el escenario socioeconómico. Al proceso de transferencias de competencias desde el Estado Central a la Generalitat, se le ha unido el de la financiación autonómica que, a través de distintos modelos de dotación de los ingresos, ha producido que la hacienda autonómica gestione un presupuesto muy voluminoso. Por ejemplo, el presupuesto de gasto consolidado de la Administración de la Generalitat y todo su sector público empresarial para 2015, ascendió a la cantidad de 17.564.123.140 de euros. Por otro lado, el volumen de endeudamiento se ha incrementado en paralelo a la pujanza de su sector público como se aprecia en el siguiente cuadro.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>174</sup> La Administración periférica aglutina el complejo organizativo que, dependiendo de la AGE, asegura la presencia del Estado en todo el territorio. El Delegado del Gobierno en cada CCAA representa al Gobierno en el territorio autonómico y en las provincias, el Subdelegado del Gobierno.

**Tabla VI.7. Evolución del endeudamiento financiero de la Generalitat Valenciana**

<b>Ejercicio anual*</b>	<b>Importe total endeudamiento**</b>
<b>1986</b>	19.067 millones de pesetas
<b>1987</b>	26.993 millones de pesetas
<b>1988</b>	39.785 millones de pesetas
<b>1989</b>	44.238 millones de pesetas
<b>1990</b>	56.999 millones de pesetas
<b>1991</b>	122.425 millones de pesetas
<b>1992</b>	188.004 millones de pesetas
<b>1993</b>	231.878 millones de pesetas
<b>1994</b>	307.856 millones de pesetas
<b>1995</b>	352.546 millones de pesetas
<b>1996</b>	385.268 millones de pesetas
<b>1997</b>	425.560 millones de pesetas
<b>1998</b>	539.236 millones de pesetas
<b>1999</b>	596.289 millones de pesetas
<b>2000</b>	681.794 millones de pesetas
<b>2001</b>	4.675'9 millones de euros
<b>2002</b>	5.059'9 millones de euros
<b>2003</b>	5.757'6 millones de euros
<b>2004</b>	7.012'6 millones de euros
<b>2005</b>	7.247'5 millones de euros
<b>2006</b>	7.097'7 millones de euros
<b>2007</b>	7.415'9 millones de euros
<b>2008</b>	7.135,5 millones de euros
<b>2009</b>	8.985,5 millones de euros
<b>2010</b>	12.193,7 millones de euros
<b>2011</b>	13.985,6 millones de euros
<b>2012</b>	23.287,3 millones de euros
<b>2013</b>	26.617'3 millones de euros

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

\* Los valores se han tomado con fecha a 31 de diciembre de cada ejercicio.

\*\* No se incluyen los intereses correspondientes.

---

Las razones que explican la creación del sector público valenciano son diversas; unas obedecen al auge de la NGP centrada en el eficientismo y un abandono del formalismo del derecho administrativo<sup>175</sup> en pro de una visión más mercantil de la actividad administrativa<sup>176</sup>. Otras razones explicativas de este significativo crecimiento señalan la constitución de organismos públicos de distintas formas jurídicas con capacidad de gestionar servicios que en aquellos momentos se estaban transfiriendo desde la AGE así como al intento de huida del estricto control administrativo en material laboral, de contratación, de inclusión de los límites del endeudamiento (Sevilla Jiménez y Torregrosa Martí, 2013:376, 380).

Según estos autores, el aumento del sector público valenciano ha sido utilizado como un mecanismo tanto para demostrar su autonomía como para buscar procedimientos que ampliaran la capacidad de influencia social y económica de la Comunitat Valenciana.

Paradójicamente, esta forma de actuación ha coincidido con un período en el que frente a las teorías dominante de disminución del sector público y primacía del sector privado, las Gobiernos autonómicas han generado un gran intervencionismo en la economía, soslayando los estrictos controles que impone el Derecho Administrativo en material laboral, de contratación, etc.

De hecho, la legislación actual ha permitido a las CCAA autonomía para gestionar sus intereses y la capacidad para crear organismos e instituciones con personalidad jurídica propia. Y el aumento de la capacidad de endeudamiento de la Comunidad Valenciana ha facilitado el ingente crecimiento de su sector público.

Un análisis retrospectivo, permite afirmar que, en términos globales, el sector empresarial autonómico, y entre ellos el valenciano, ha presentado de forma generalizada resultados de explotación negativos, requiriendo financiación a través de subvenciones, de ayudas públicas y de endeudamiento (Cuadrado Roura y Carrillo Neff, 2008).

---

<sup>175</sup> La expresión “huida del derecho administrativo” fue acuñada por Clavero Arévalo (1962), para referirse a la utilización del concepto de persona jurídica para huir de la aplicación del Derecho administrativo del Estado. Esta huida del derecho administrativo está motivada por la búsqueda de más flexibilidad normativa y de contratación.

<sup>176</sup> El profesor Martín Sevilla Jiménez (2013), afirma que esta manera de actuar ha coincidido con un período de difusión de la NGP, que defiende una disminución del sector público y la primacía del sector privado, pero, a la vez, los Gobiernos Autonómicos han considerado que tales recomendaciones no iban con ellos, generando una gran actividad e intervencionismo en la economía.

---

Estos autores explican que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (acordado en el Consejo de Amsterdam en 1997) instó a un compromiso de los países europeos para ajustar sus niveles de endeudamiento pero, la necesidad de continuar con inversiones de obras públicas y servicios, -en un entorno de restricciones presupuestarias al endeudamiento-, condujo a buscar nuevas fórmulas de financiación para diferir el reconocimiento contable de la deuda y evitar la inclusión de las cifras de endeudamiento en los presupuestos.

Y, precisamente, uno de los dispositivos más habituales, fue la creación de organismos y entes públicos descentralizados, con capacidad de endeudamiento pero que no formaban parte de la Administración Pública y, por tanto, su endeudamiento tampoco se consolidaba a efectos de cómputo general de la Administración. La creación de estas empresas permitía a las CCAA, no sólo desplazar del presupuesto su posible deuda sino diferir los pagos que comportaría, utilizando para ello distintos mecanismos contables (Cuadrado Roura y Carrillo Neff, 2008).

Por su lado, Fernández Llera (2005) establece una relación directa entre el volumen de empresas públicas creadas y el crecimiento de la deuda a largo plazo susceptible de no consolidar puesto que las Comunidades Autónomas habrían canalizado gran parte de su deuda a través de organismos descentralizados y no consolidables<sup>177</sup>.

Además, el crecimiento del sector público valenciano no solo descentralizaba sino que complejizaba el ámbito subjetivo de las Cuentas Generales y su reflejo consolidado.

La consolidación es la permite obtener una visión global de los servicios prestados, con independencia de la forma de gestión utilizada o la forma jurídica adoptada por las entidades. El hándicap radica en que la consolidación de cuentas públicas es un proceso complejo y laborioso, que topa con varias dificultades como el alto número de entidades participantes que configuran el perímetro de consolidación<sup>178</sup> y la escasez de medios para procesar toda la información.

---

<sup>177</sup> En el capítulo IX, abordo los problemas que ha planteado la consolidación de las cuentas públicas, de forma que ha dificultado y dificulta el objetivo de conseguir una imagen fiel de la situación económica y patrimonial de las Administración Pública valenciana. La imagen fiel requiere la elaboración de las Cuentas Generales en términos consolidados.

<sup>178</sup> 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).

---

Otro razón explicativa adicional, a las ya mencionadas, sobre el importante crecimiento del sector público y del gasto, radica en el traspaso al sector público de empresas que reciben continuamente subvenciones, transferencias y ayudas públicas, por parte de los aparatos gubernamentales autonómicos que, fundamentándose en el principio de subsidiariedad, contribuirían de esta forma a sostener producciones o actividades no rentables a las empresas privadas, o que persiguen objetivos sociales. Esta visión panorámica del aumento del sector público valenciano ha ido, pues, acompañado del gasto público y de un severo endeudamiento. El ingente crecimiento del sector empresarial en un contexto de crisis económica y financiera ha llevado a la reordenación del sector público autonómico valenciano, estableciendo medidas legislativas y supresiones de entes públicos como la RTVV<sup>179</sup>.

La Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones ha reordenado la actividad económica financiera de las administraciones públicas territoriales y de todos sus sectores públicos. Dicha Ley establece la estructura del sector público de la Generalitat<sup>180</sup> compuesto por un sector público administrativo y un sector público empresarial y fundacional. En la Ley 8/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2015, las dotaciones presupuestarias asignadas arrojan la existencia de las siguientes entidades: 6 entidades autónomas<sup>181</sup> (557.570,35 miles de euros), 8 sociedades mercantiles<sup>182</sup> (377.808 miles de euros), 12 entidades de derecho público<sup>183</sup> (747.243,84 miles de euros), 13 fundaciones<sup>184</sup> públicas de la Generalitat Valenciana (63.724,90 miles de euros y 5 consorcios<sup>185</sup> (293.282,19 miles de euros).

---

<sup>179</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/07/pdfs/BOE-A-2013-12824.pdf>

<sup>180</sup> Art. 3, Ley /2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

<sup>181</sup> Instituto Valenciano de la Juventud, Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias, Servicio Valenciano de Empleo y Formación, Instituto Cartográfico Valenciano, Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo y Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria.

<sup>182</sup> Radio Televisión Valenciana, SA., Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, SA., Ciudad de las Artes y de las Ciencias, SA., Sociedad Proyectos Temáticos de la Comunidad Valenciana SA., Circuito del Motor y Promoción Deportiva, SA, Construcciones e Infraestructuras Educativas de la GV, SA., Ciudad de la Luz, SAU y Aeropuerto de Castellón, SL.

<sup>183</sup> Radiotelevisión Valenciana, Ferrocarrils de la GV, Culturarts Generalitat, Instituto Valenciano de Arte Moderno, Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial, Institut Valencià de Finances, Agència Valenciana de Turisme, Entidad Pública Saneamiento Aguas Residuales de la CV, Entidad de Infraestructuras de la Generalitat, Patronat del Misteri d'Elx, Instituto Valenciano de Acción Social y Agència Valenciana d'Evalució.



---

Esta distribución de la Ley de Presupuesto para el ejercicio 2015 refleja una imagen muy actual de la acometida para reducir y racionalizar el sector público valenciano, en consonancia con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Como nos interesa obtener una visión amplia del sector público valenciano<sup>186</sup>, con referencia al organismo de control externo autonómico, consideramos que a efectos de la Ley 6/1985, de la Generalitat Valenciana de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, el SPV se compone de los siguientes entes<sup>187</sup>:

- a) La Generalitat Valenciana, sus entidades autónomas, cualquiera que sea su naturaleza, las empresas públicas de ella dependientes y cuantas Entidades estén participadas mayoritariamente por la misma.
- b) Las Entidades Locales que conforman el territorio de la Comunidad Autónoma, sus Organismos Autónomos, cualquiera que sea su naturaleza, las empresas públicas dependientes de las mismas y cuantas Entidades estén participadas mayoritariamente por aquellas.
- c) Los Organismos y Corporaciones que sean incluidos por Ley de les Corts.

---

<sup>184</sup> Fundación de la Comunitat Valenciana Centro de Estudios Ambientales del Mediterráneo, Fundación Instituto Portuario de Estudios y Cooperación de la CV, Fundación de la CV Jaume II el Just, Fundación para el Desarrollo e Innovación de la CV, Fundación de la Comunitat Valenciana Atención a las Víctimas del Delito y Encuentro Familiar, Fundación de la CV para la Investigación Biomédica, la Docencia y la Cooperación Internacional y para el Desarrollo del Hospital Clínico Universitario de Valencia, Fundación de la CV para el Fomento de los Estudios Superiores, Fundación de la Comunidad Valenciana Región Europea, Fundación para el Fomento de la Investigación Sanitaria y Biomédica de la CV, Fundación de la CV Palau de les Arts Reina Sofía, Fundación de la CV para la Investigación Agroalimentaria, Fundación para la Investigación del Hospital Universitario de la Fe de la CV.

<sup>185</sup> Consorcio de Museos de la Comunitat Valenciana, Consorcio Hospitalario Provincial de Castellón, Consorcio Gestión del Centro de Artesanía de la CV, Consorcio Hospital General Universitario de Valencia y Consorcio Espacial Valenciano, Val Space Consortium.

<sup>186</sup> El establecimiento de lo que se considera sector público valenciano, dependerá del marco legal que escojamos. Por ejemplo, los artículos 2 y 3 de la Ley 1/2015 de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones regula el sector público de la Generalitat y distingue entre el sector administrativo y el sector público empresarial y fundacional. Sin embargo, no entra en su ámbito de actuación algunas instituciones estatutarias como les Corts y la Administración Local, que sí es objeto de fiscalización por la Sindicatura de Cuentas. Por otro lado, existe en cada Comunidad Autónoma una Administración periférica que depende de la AGE y no del aparato autonómico.

<sup>187</sup> Art. 2 de la Ley 6/1985 de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes.

De forma gráfica vemos en la siguiente imagen cómo se estructura el sector público valenciano desde la perspectiva de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (SCCV). A su vez, se plasma el presupuesto consolidado en millones de euros junto al número de entidades públicas dependientes de su sector público.

**Tabla VI. 8**  
**Detalle de la evolución del sector público valenciano**

<b>EL SECTOR PÚBLICO VALENCIANO</b>					
La Generalitat	1985	2004	2007	2010	2014
GENERALITAT PRESUPUESTO CONSOLIDADO (MILLONES DE EUROS)	950	11.311	14.985	16.715	17.089
Nº DE ENTIDADES AUTÓNOMAS, EMPRESAS, FUNDACIONES PÚBLICAS Y CONSORCIOS	1	52	91	97	46

Otros Informes

5	UNIVERSIDADES PÚBLICAS (2013)	1.523 millones de €
5+1	CÁMARAS DE COMERCIO (2013)	19 millones de €
	GASTOS ELECTORALES (2015)	2,3 millones de €
	FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL (2013)	72,8 millones de €

**EL SECTOR PÚBLICO LOCAL VALENCIANO**

La competencia plena para su fiscalización nos fue conferida por ley desde el 1 de enero de 2003, está formado por:

3	DIPUTACIONES PROVINCIALES	1.000 millones de €
542	AYUNTAMIENTOS	4.554 millones de €
356	EEAA, EEP Y OTROS ENTES	560 millones de €

**TOTAL PRESUPUESTO : 3**  
**24.820,1 millones de €**

Fuente: Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana

**Figura VI. 6**  
**Evolución del sector público valenciano**

Evolución del número de entidades autónomas, empresas, fundaciones públicas y consorcios



Fuente: Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

La figura VI. 6, muestra la reducción del número de empresas públicas de la Comunitat Autònoma Valenciana y el ajuste de racionalización llevado a cabo en los últimos años. En síntesis, este vasto sector público valenciano es el objeto de la actividad fiscalizadora de la Sindicatura de Comptes y que será tratado con detenimiento en los siguientes capítulos.

---

## **PARTE III**

# **EL CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## CAPÍTULO VII

### EL CONTROL Y EL GASTO PÚBLICO EN EL ENTORNO DE LA MODERNIZACIÓN: EL PAPEL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS

#### 1. El contexto de la modernización del control de las Administraciones Públicas

La gestión pública y sus mecanismos de control se están viendo afectados por las transformaciones del entorno. Los fenómenos de la globalización económica, el avance de las nuevas tecnologías, la rápida implementación de las innovaciones, la obsolescencia planificada, la difusión de las comunicaciones, la concentración empresarial y la formación de monolitos económicos, la interdependencia financiera, los problemas medioambientales, la exclusión social, la explosión demográfica, la emergencia del tercer sector, entre otros muchos fenómenos, han impulsados cambios sociales, políticos, económicos y culturales acelerados.

El advenimiento del Estado de Bienestar<sup>188</sup>, por su parte, ha condicionado la evolución hacia un nuevo concepto de Administración Pública, con prioridades en la redistribución y en la asignación equitativa de recursos, con una orientación marcadamente social hacia la ciudadanía. El Estado social o *welfare state*, aparece como un actor económico, político y social, con gran protagonismo en la economía, con capacidad de intervención y de regulación multisectorial para el logro de sus objetivos. García Pelayo (1991:26), señalaba que el Estado social se sustenta en la justicia distributiva, con asignación no solo de derechos sino también de contenido material como máximo responsable de la “procura existencial<sup>189</sup>”.

Esta situación ha conducido a un aumento cuantitativo y cualitativo de la intervención pública, sin precedentes, tanto en la perspectiva de materialización y prestación de servicios y políticas públicas como desde una visión ontológica, porque como sostiene

---

<sup>188</sup> Entiendo por Estado de Bienestar, el intento, por parte del Estado, de regular el ciclo económico, universalizar cierto nivel de bienestar social y garantizar un marco de democracia política. Su definición comporta un estatus de ciudadanía, la existencia de unos derechos subjetivos a percibir prestaciones y servicios estatales organizados (Offe, 1992).

<sup>189</sup> Por procura existencial, se entiende la necesidad que tenemos los humanos para desarrollarnos vitalmente en un determinado espacio territorial. Como los individuos hemos ido perdiendo la capacidad de control sobre el entorno, sobre las estructuras y medios para procurarnos nuestra existencia, el Estado tiene la responsabilidad de procurar al hombre todas las posibilidades que aseguren su existencia, que de otro modo no se asegurarían (García Pelayo, 1991).

---

Poutlanzas (1973), las organizaciones públicas son fundamentales para la vida cívica porque integran socialmente y legitiman la vida común.

Las Administraciones Públicas desempeñan un rol esencial en las sociedades contemporáneas y, como grandes consumidoras de presupuesto público, ocupan a un alto volumen de población activa y una presencia sistemática en la vida de los ciudadanos. Por otro lado, las AAPP son las depositarias y representantes de intereses colectivos, desarrollan actividades orientadas a la consecución del bien común, gestionan el mandato democrático así como los fondos públicos y han de tomar soluciones donde existen conflictos sociales.

Las enormes dimensiones del sector público, con un rol intervencionista y regulador muy activo en la economía nacional y en la que el poder ejecutivo maneja grandes cantidades de dinero público, para desarrollar e implementar programas y políticas públicas de gobierno, hace que uno de los objetivos sea verificar que esas acciones y políticas sean llevados a cabo de forma eficaz, eficiente y económica. Estas capacidades del Estado social y el inmenso volumen de sus administraciones públicas han de conducir necesariamente a una proliferación de controles sobre el aparato administrativo (Baena del Alcázar, 1990:348).

De hecho, cuánto más avanzada, más compleja y más plural sea una sociedad, más necesidad va a tener de generar mecanismos de control del poder político, como condición para preservar su carácter democrático. Desde el momento en que se manejen fondos ajenos, que no son propiedad de quién los utiliza, el control deviene en una actividad necesaria reforzada por la razón obvia de que los recursos son escasos y se deben utilizar de forma eficiente y responsable. Este escenario nos lleva a colegir que la función de control es intrínseca a la realidad democrática porque obliga a los poderes públicos a actuar de una forma concreta.

El control de las Administraciones Públicas, como ámbito funcional de la gestión pública, no ha sido ajeno al embate de la NGP y las medidas reformistas que introdujo en el último tercio del siglo XX, pusieron en entredicho el modelo weberiano tradicional caracterizado por el legalismo, la jerarquización, el centralismo, el secretismo y la impersonalidad en el trato con los usuarios de los servicios públicos.

---

La NGP, cuyos principales rasgos de este fenómeno ya se han visto en el capítulo IV, son los siguientes: a) una orientación a los resultados; b) el ciudadano como cliente y la búsqueda de su satisfacción; c) se acentúa la primacía de las tres e *-eficacia, eficiencia y economía-*; d) incorporación de mecanismos flexibles de contratación y externalización de servicios públicos y se apuesta (por lo menos, teóricamente) por la delegación y las jerarquías más llanas, acompañadas de un liderazgo y una estrategia explícitos (Ollas de Lima, 2001; Canales, 2002).

Sin embargo, estos planteamientos economicistas son un reduccionismo perverso pues, la equiparación de la gestión privada con la gestión pública, no cultiva la especial especificidad de la Administración pública como titular formal del poder (Baena del Alcázar, 1990).

A lo largo de esta investigación, justifico<sup>190</sup> la necesidad de un tratamiento diferenciado del sector público respecto del privado. No obstante, parece conveniente recapitular las principales ideas, que subsumen esta especificidad, antes de profundizar en los aspectos económicos y jurídicos del Gasto Público.

La Administración Pública ha de ser pensada como un poder público, en cuyo seno, se establecen relaciones políticas administrativas, que aseguran la cohesión social, crean legitimidad y valor público.

Las principales notas distintivas del sector público son: a) los ciudadanos son más que clientes porque tienen derechos subjetivos; b) el sector público tiene limitaciones legales y presupuestarias; c) las técnicas y medios empleados en el sector privado no pueden implementarse totalmente en el sector público sino con adaptaciones y sin perder de vista los fines encomendados a lo público; d) el sector público es consciente de la necesidad de la gobernanza como medio de colaborar con la sociedad civil y el mercado; e) la obtención de beneficio no es la última *ratio* de la acción pública (Canales, 2012:24).

Una vez asumida la especificidad de la Administración Pública, como característica distintiva y diferenciadora del resto de organizaciones sociales, estamos en disposición de comprender el papel esencial que juegan los mecanismos de control en los sistemas democráticos.

---

<sup>190</sup> Véase capítulos VI y IX, principalmente, aunque este argumento subyace a lo largo del presente trabajo.



---

### **1.1. Los desafíos para la modernización de los sistemas de control público**

Los grandes retos a los que ha de hacer frente los sistemas de control, sobre el sector público, forman parte de las reflexiones sobre la modernización de la gestión pública, en general. La cuestión que se plantea, consiste en reflexionar sobre el control democrático del funcionamiento de las Administraciones públicas, en un contexto de fuerte cuestionamiento de las instituciones y de los representantes políticos.

La modernización del control de la gestión pública, es una necesidad para mejorar la calidad democrática, porque implica mayor transparencia y una ineludible rendición de cuentas, lo que se traduce en un fortalecimiento del contrato social y de su legitimidad en el sistema político-institucional.

El buen gobierno y la buena administración requieren un sistema ordenado, estable, con instituciones y dispositivos de gestión y de control que funcionen correctamente y que garanticen los principios políticos fundamentales de esa sociedad.

El control de la gestión pública representa uno de los aspectos más destacados en la democracia; como un dispositivo de comprobación del cumplimiento de las decisiones, como fuente de información y como elemento sustitutivo de la supervisión directa, que por las magnitudes del sector público es inviable; además, implica que haya previamente un buen gobierno y una buena Administración, eficaces y transparentes y que rindan cuentas de su actuación (Canales, 2012).

El entorno novedoso, incierto y dinámico en el que se desarrolla la intervención pública tiene ante sí numerosos retos para el control de la gestión pública y del gasto público. Los grandes desafíos a los que ha de hacer frente los sistemas de control sobre el sector público constituyen uno de los elementos clave en las reflexiones sobre la modernización de la gestión pública, en general.

Por otro lado, la arquitectura constitucional española del sistema de control externo del gasto público, constituye un asunto cuya actualidad viene condicionada por la centralidad de tres elementos en la agenda política española: a) el control de déficit público; b) la lucha contra la corrupción; c) la articulación territorial del poder (Porrás Gómez, 2013; 2014:97).

---

Sin ánimo de exhaustividad, vamos a sistematizar algunos de los principales desafíos sobre los que giran las reflexiones referentes al control (Canales Aliende, 2012; Amet i Coma, 2004):

- a) La conciencia de crisis de la democracia liberal y de la representación política conduce al reconocimiento de la necesidad de fortalecer la legitimidad institucional mediante una rendición de cuenta de más calidad y transparencia.
- b) La eliminación o limitación de la discrecionalidad de las actuaciones de los representantes políticos, las derivas oligárquicas y los comportamientos irregulares y/ o corruptos. Un aspecto esencial es reforzar la autoridad de los sistemas de control y ponerlos por encima de las coyunturas políticas.
- c) El sistema de control de un país está conformado por diversos mecanismos y no pueden confundirse los planos de control que hay en una sociedad. En el marco de los controles existentes cada uno tiene su propio papel, su propia naturaleza, sus funciones y objetivos. Esta afirmación conduce a establecer que un determinado tipo de control no puede suplir las carencias o deficitario funcionamiento de otros controles.
- d) La arquitectura institucional del control ha de reunir tanto mecanismos preventivos como sanciones para prevenir la corruptibilidad de las autoridades y proteger los intereses generales. Si bien la prevención siempre será preferible, las sanciones también son necesarias puesto que como sostiene Pettit (1999), nadie en el poder es incorruptible y la ausencia de sanciones proporciona una sensación de impunidad, a la vez que, podría socavar la confianza en las instituciones.
- e) El control ha de tener en cuenta los nuevos modos y procedimientos de relacionarse del sector público con el mercado y la sociedad civil. En este sentido, el gran reto institucional pasa por aumentar los modos de coordinación y cooperación intergubernamentales, sofisticar el sistema de gobernanza que permita maximizar el control y minimizar las asimetrías.
- f) Todos los sistemas de control de un país deben fomentar la transparencia administrativa como principio general y, en su caso, las excepciones justificadas legalmente de privacidad e intimidad de los ciudadanos. Una Administración reactiva, a la defensiva y opaca se escuda en la complejidad y la dificultad su *modus operandi*. La transparencia permite a la ciudadanía acceso a la información, lo que genera una retroalimentación estimulante para el sistema democrático.

---

g) La privatización de parte del sector público puede plantear problemas a la fiscalización pública. La prestación de servicios públicos se lleva 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 permiten evaluar adecuadamente la gestión de los responsables de la organización pública. Así, por ejemplo, las encomiendas de gestión<sup>191</sup> o la consolidación<sup>192</sup> de las cuentas públicas constituyen asuntos de actualidad de la agenda política-administrativa. Lo que se trata es de afinar el sistema de control de la gestión para evitar asimetrías que beneficien a los que tienen mayores incumplimientos.

---

<sup>191</sup> 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. Esta figura es cada vez más utilizada por las Administraciones Públicas españolas 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. Para el caso de la Sindicatura de Comptes de la C.V. véase <http://goo.gl/P4D7Zt>

<sup>192</sup> 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).

---

h) La modernización del control exige la modernización previa de las EFS, dotándolas de estructuras organizativas eficaces, procedimientos ágiles y una sistematización clara de sus competencias, a la vez, que exige a éstas nuevas formas de comunicación institucional, que sean capaces de transmitir el pragmatismo, la confianza y la apertura dialógica entre otros actores políticos.

Algunas medidas, que han contribuido a la actualización del proceso de control de las finanzas y la gestión pública, son: a) la modernización de la contabilidad pública junto a nuevos enfoques del ciclo presupuestario; b) la incorporación de evaluaciones internas y externas; c) la *e-Administración* con todas las aplicaciones innovadoras que fomentan la transparencia, la participación y el control; d) una supervisión más rigurosa de las modalidades de participación de las Administraciones públicas en convenios, consorcios, encomiendas de gestión, contratos y subvenciones; e) el interés en las cuentas consolidadas de modo que reflejen la realidad del conjunto y permitan una exhaustiva evaluación; y f) la transposición de buenas prácticas y medidas de la índole de los presupuestos participativos, como expresión de la democracia local.

A partir de la reelaboración de las ideas de Theda Skockpol (1984) y Piotr Sztompka (1995), que consideraban los procesos sociales como movimientos perpetuos, la realidad modernizadora es absolutamente dinámica; algo que acontece más que algo que existe, y que, por consiguiente, se halla en continua construcción, como una dialéctica sostenida entre la acción modernizadora y las estructuras resultantes. La lógica modernizadora se presenta, pues, como una red constante y fluida de relaciones en el sistema sociopolítico y económico; y, este movimiento incesante, es la esencia del cambio político-administrativo y que, por tanto, afecta también a las instituciones encargadas del control externo.

## 2. La pertinencia del control y de la rendición de cuentas de los fondos públicos<sup>193</sup>

El control es algo valioso, *per se*, que ha sido utilizado por todos los regímenes y sistemas políticos pero, en las democracias poliárquicas, encuentra con más rigor su fundamento racional. La preocupación por cómo se gestiona el dinero público se pierde en el origen de los tiempos. La rendición de las cuentas públicas aparece en la

---

<sup>193</sup> Para una perspectiva teórica y de más amplio alcance sobre la fundamentación del control y de la rendición de cuentas en los sistemas democráticos, véase capítulo III de este trabajo. Asimismo para una contextualización jurídica y situada del control parlamentario, a través de los órganos comisionados de control externo, véase capítulo VIII.

---

historia como las rendidas por Catón de Útica, General del ejército de Escipión; o, D. Gonzalo Fernández de Córdoba, ante el Tesorero del Rey Fernando el Católico<sup>194</sup> o las tres Ordenanzas de Juan II de Castilla<sup>195</sup> que dieron forma a la institución encargada de controlar la gestión de la Hacienda Pública (Medina Guijarro, 2005:15-16). Asimismo, la aparición de la figura del *Mestre Racional*<sup>196</sup> en los territorios de la Corona de Aragón confirma la importancia del control y de la rendición de cuentas para el desempeño de cualquier manifestación del ejercicio del poder.

Parece incuestionable que, con la evolución histórica, la actividad de control de las cuentas públicas constituye uno de los elementos básicos no solo del desarrollo y desenvolvimiento del Estado constitucional, sino del mismo embrión del sistema parlamentario que emergió en la Edad Moderna y que pretendía mayor nivel de control, tanto de los ingresos como de los gastos, de la Corona. De esta forma, se configura una burocracia que habría de velar por la integridad de los caudales públicos en la génesis del Estado moderno.

De hecho, la configuración estatal necesitó en su origen tres aparatos fundamentales que nuclearon su vertebración: la creación de un ejército, una burocracia profesional y la Hacienda Pública. Siguiendo con ejemplos tomados de la historia, la Carta Magna<sup>197</sup> firmada por el Rey Juan de Inglaterra, el 15 de junio de 1215 recoge 63 principios fundamentales que limitan el poder absoluto del monarca frente a la nobleza; y, entre ellos, el compromiso real a no imponer ningún impuesto sin el consentimiento del Consejo del Reino.

Ya en la Edad moderna, este principio volvió a emerger a finales del siglo XVIII con la máxima “No Taxation without representation” por los colonos americanos ante la metrópolis británica.

Los teóricos del contrato social y los ilustrados sostenían que el consentimiento de los gobernados era el fundamento de la legitimidad del poder político. La *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 representó un importante paso para el

---

<sup>194</sup> Véase Murillo Bernáldez, F.: *Las cuentas del Gran Capitán*. Tribunal de Cuentas, 1983.

<sup>195</sup> Sigo a Medina Guijarro (2005:16) para citar las tres Ordenanzas mencionadas que son: a) la primera, de 1436, creando la Casa de Cuentas de Valladolid; b) la segunda, de 1437, ordenando la organización de la Contaduría Mayor de Cuentas y, c) la tercera, de 1442, que perfecciona la anterior.

<sup>196</sup> Para profundizar en la figura del *Mestre Racional*, véase los capítulos VI y IX del presente trabajo.

<sup>197</sup> Carta Magna de 15 de junio de 1215; <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/17.pdf>

---

fortalecimiento del control de los caudales públicos como elemento vertebrador y centralizador del Estado moderno.

Por consiguiente, es la propia perspectiva histórica la que se encarga de constatar la necesidad de controlar a los poderes públicos, pues por definición, el poder político es siempre expansivo y se resiste a ser fiscalizado.

El control del Gasto público y el Constitucionalismo, devienen así en dos términos estrechamente relacionados, que comparten una misma génesis histórica. Con el advenimiento del Estado democrático y de Derecho, se consolidarán las instituciones de control. La aparición de instituciones de control del poder estatal resulta fundamental para la existencia y organización del Estado democrático porque necesitan tanto una legitimidad de origen<sup>198</sup> como la legitimidad de ejercicio<sup>199</sup> (Kelsen, 1993).

Las democracias contemporáneas, las poliarquías, requieren dispositivos de control más sofisticados, más técnicos y adaptados a las nuevas exigencias del entorno. Las Constituciones modernas dan carta de naturaleza a instituciones como los Defensores del Pueblo, los Tribunales Constitucionales y los Tribunales de Cuentas.

El crecimiento del Estado y la importancia que adquieren los presupuestos como su columna vertebral le otorgan un papel fundamental en el plano jurídico, político y económico contable, cuya gestión ha de ser controlada.

En esta evolución no puede dejar de detectarse cómo se pasa de un simple consentimiento de los impuestos a la capacidad de dictar las normas en virtud de las cuales se desarrolla la totalidad de la actividad financiera del Estado con el nacimiento del derecho presupuestario. Un derecho que no solo consiente o rechaza, sino que ordena y regula. La fiscalización de la ejecución del presupuesto del sector público representa el principal mecanismo sobre el que, teóricamente, puede incidir el Estado democrático de derecho para conseguir una Administración más transparente y más eficaz en la gestión de los fondos públicos (Vallès Vives, 2003:130,135).

---

<sup>198</sup> La legitimidad de origen del poder extrae su justificación de la propia voluntad popular; lo que se busca para su fundamentación es la concordancia y conformidad con los valores e ideas aceptados y asumidos socialmente. (Véase capítulo III de este trabajo).

<sup>199</sup> La legitimidad de ejercicio o de rendimiento alude a los resultados de sus intervenciones. Si estos resultados se ajustan a las expectativas de la ciudadanía, la legitimidad se fortalece; si, por el contrario, se percibe que son deficientes o de bajo rendimiento, la legitimidad tendrá más opciones de ser puesta en entredicho y cuestionada socialmente.

---

La rendición clara y veraz de las cuentas públicas es, pues, una conquista del Estado democrático y el punto de inicio del ejercicio de la función de control por los órganos o estructuras que tengan atribuida esa función.

La cuestión de la legitimidad<sup>200</sup> de los órganos de control va unida al consentimiento y debe ser contemplada en su doble vertiente: a) la credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones públicas y b) la autoconfianza de los gobernantes en las mismas instituciones (Medina Guijarro, 2005:21).

Por tanto, la legitimidad de las instituciones de control no es una cuestión baladí y resulta muy importante su legitimidad de ejercicio, (entiendo que su legitimidad de origen se nutre del mismo proceso democrático), su funcionamiento y sus resultados bajo el telón de fondo de la independencia, para realizar las fiscalizaciones, los controles y las auditorías.

En la literatura temática encontramos ciertas expresiones que son utilizadas como sinónimos de la rendición de cuentas. Existe cierta confusión entre los términos fiscalización, control y auditoría, por el orden de aparición en nuestras instituciones. Aunque parezca que todas estas definiciones, explican con mucha claridad la esencia de funciones similares, a medida que ordenanzas, cédulas, decretos, leyes, reglamentos y otras normas ponían las palabras en los renglones correspondientes, han ido añadiendo algún punto de complejidad, de inflexión e incluso de perfección (Muñoz Álvarez, 2003:19-51).

*Fiscalizar* tiene el sentido de criticar y syndicar las acciones u obras de otro, en este caso de las Administraciones Públicas. La noción de control, lejos de ser unívoco, es un término polisémico que tiene diversas acepciones y manifestaciones por lo que no es sencillo establecer una definición meridiana. El término *control*<sup>201</sup> tiene un significado más impreciso y se introduce en la lengua española a principios del siglo XX, a través de Hispanoamérica, que viene a nominar regla, equilibrio, inspección; solo de forma tardía comienza se incorpora a los textos legales, de forma débil y confusa para sustituir al término fiscalización.

---

<sup>200</sup> Véase capítulo III de esta investigación.

<sup>201</sup> En el capítulo III se aborda el control desde un enfoque politológico y filosófico mientras que en el presente capítulo mis esfuerzos se dirigen a enmarcar el control en una perspectiva técnica para inscribirlo en un contexto de Gasto y Contabilidad Pública, que a su vez, en el siguiente capítulo de este trabajo, se vertebrará con la perspectiva jurídica.

---

El control puede ser entendido como garantía, como situación de dominio o de inspección y verificación de alguna actividad que está sujeta a unas normas o cánones (Sánchez Agesta, 1989; Lozano Miralles, 1995; Gómez Sánchez, 2001; Vera Santos, 2001). Por su parte, Baena del Alcázar (1990:347), define el control como la actividad encaminada a asegurar el cumplimiento de las finalidades perseguidas y, en el caso de las Administraciones públicas, también de las normas generales que deben regir su conducta desde puntos de vista políticos y de oportunidad.

La auditoría<sup>202</sup> se refiere a una técnica, un tipo de control, o instrumento que no difiere de lo que en la historia ha sido examinar, recibir, comprobar, verificar, censurar, criticar, intervenir, fiscalizar, controlar las cuentas, sino que es eso mismo, trasladado al momento actual, con toda la complejidad que le acompaña.

Hoy día auditoría se utiliza no solo para referirse a la censura de cuentas o revisión de contabilidades en sentido estricto, sino también para designar a las actividades de control *ex post* de la actividad económica financiera de cualquier institución, sea ésta privada o pública.

Esta idea ha sido desarrollada por Michael Power (1996), con la expresión “explosión de auditoría<sup>203</sup>” para referirse a la expansión de la cultura auditora procedente del impacto de la NGP en la modernización del control. Porque 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.

Por consiguiente, la fiscalización, el control y la auditoría son expresiones utilizadas en el ámbito discursivo del control del Gasto Público y, por extensión, en el de la rendición de cuentas.

---

<sup>202</sup> De hecho, un repaso sumario por la literatura sobre las tipologías de auditoría en el mundo arroja interesantes caracterizaciones como: auditorías ambientales, auditoría de objetos compartidos, auditoría corporativa, auditoría financiera, auditoría operativa, auditoría forense, auditoría de legalidad, auditoría de obra pública e inversiones físicas, auditoría de regularidad, auditoría de riesgo, auditoría de sistemas de información y auditoría de seguimiento.

<sup>203</sup> La denominada “explosión de auditoría” corresponde a un cambio fundamental de patrones en las sociedades contemporáneas y que surge del cambio conceptual de la Administración y de la gobernabilidad. 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 (Power, 1996).



---

Tanto en la agenda como en el debate político, han adquirido gran importancia los aspectos relacionados con el gasto y el déficit público, de modo que ocupan un lugar hegemónico en el discurso político y en la toma de decisiones. Los sistemas políticos contemporáneos se enfrentan al reto prioritario de cumplir ciertas condiciones para controlar el gasto público y, a la vez, proporcionar servicios de calidad al ciudadano.

Las actuaciones públicas han de cumplir la legalidad, han de ser eficaces y eficientes en relación con el uso correcto de los fondos públicos, que deben destinarse a los programas y políticas que se hayan decidido implementar.

Por esta razón, en el siguiente epígrafe me ocuparé del presupuesto, del gasto público y de la contabilidad pública.

### **3. Una aproximación al Presupuesto, a la Contabilidad y el Gasto Público en España**

Parece conveniente hacer una aproximación a los conceptos de *presupuesto*, de *gasto público* y de *contabilidad*, antes de centrarme en el control externo. Todo ellos están estrechamente relacionados, de manera que se hallan sometidos a una serie de principios de actuación en el sector público, como pone de manifiesto la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Cuando hablamos de *presupuesto*<sup>204</sup> nos referimos a la columna vertebral de la gestión del sistema político-administrativo.

El fenómeno presupuestario abarca distintos elementos de la acción pública: los políticos, los legales, los de gestión y los económicos. El presupuesto<sup>205</sup> es sobre todo un acto político por el que una colectividad, a través de sus representantes, acuerda cómo financiar unas prioridades en materia de producción de bienes y servicios públicos (Sanz Mulas, 2001:161).

Asimismo, el presupuesto público constituye una de las herramientas más importantes para desarrollar la política fiscal, siendo necesaria la adaptación del mismo a los

---

<sup>204</sup> El artículo 26 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece los principios y reglas a las que ha de someterse la programación presupuestaria que son: a) la estabilidad presupuestaria, b) la sostenibilidad financiera; c) la plurianualidad; d) la transparencia; e) la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; f) la responsabilidad y g) la lealtad institucional.

<sup>205</sup> El presupuesto público se halla inmerso en un ciclo presupuestario dividido en cuatro fases, que son: la elaboración, la aprobación, la ejecución y el control. Las tres primeras las desarrolla el poder Ejecutivo junto con el poder Legislativo que participa en su aprobación (artículo 134 de la CE) y la última, el control, recaen en varias instituciones. En este punto es donde se incorporan el control interno y el control externo.

---

objetivos fiscales de política económica. El dispositivo presupuestario puede concebirse como un instrumento de planificación de gastos y previsión de ingresos y, a la vez, como una herramienta de planificación estratégica, no solo del ejercicio presupuestado, sino para el logro de objetivos a medio-largo plazo.

En las últimas décadas estamos asistiendo a una transformación de los planteamientos en cuanto a gestión pública se refiere y que ha afectado a la evolución del presupuesto. El documento contable ha ido incorporando algunas técnicas presupuestarias<sup>206</sup> de la empresa privada. Este proceso se ha realizado de manera paulatina y bastante tímida, principalmente por la complejidad añadida de la gestión privada, así como la difícil adaptación en algunos de los casos a las estructuras características de la Administración Pública (Barea Tejeiro, Martínez Álvarez y Miquel Burgos, 2014:14).

El segundo concepto mencionado en este apartado, el de *gasto público*, se define como conjunto de flujos monetarios que emanan del Tesoro Público para satisfacer necesidades públicas (Pascual García, 2003:46). El gasto público está constituido por el gasto destinado a: a) la intervención económica; b) al mantenimiento de las instituciones político-administrativas; y c) el correspondiente al gasto social.

Este concepto se ha popularizado en el discurso político ciudadano como una parte fundamental de la gestión pública y suele ser utilizado tanto en su significación económica-contable como jurídica y política. En los últimos años se han intensificado los estudios sobre este tema, ya que la intervención pública se fundamenta en las políticas de gasto y alcanza de lleno el sostenimiento del Estado de bienestar y, con él, la legitimidad del sistema político.

En este sentido, el control del gasto público se ha convertido en un tema prioritario en los países desarrollados siendo objeto de atención debido a la convergencia de factores tales como: el progresivo intervencionismo estatal, el elevado volumen del gasto, su tendencia estructural a la expansión, el preocupante déficit público y la

---

<sup>206</sup> Las principales técnicas presupuestarias más significativas son: a) los presupuestos flexibles, que incorporan las posibles variaciones que puedan acontecer en el período presupuestado; b) los presupuestos incrementalistas, que implica que los comportamientos pasados se mantienen en el ejercicio presupuestado con una tendencia creciente; c) los presupuestos estáticos, que se basan en la realización de un presupuesto fijo bajo la creencia de que los pronósticos son ciertos; d) los presupuestos por programas, que asignan los recursos en función de las categorías programáticas diseñadas; e) Rolling Budget, que convierte el presupuesto flexible en un presupuesto continuo; f) el presupuesto plurianual, que se basa en una estimación a medio plazo (entre tres a cinco años) de los ingresos, de los gastos y de la financiación; g) el presupuesto orientado hacia los resultados; h) Beyond Budgeting (BB), que consiste en la no presupuestación y no se elabora presupuesto; i) el presupuesto participativo, como el dispositivo mediante el que la ciudadanía indica cómo desea que se invierta los recursos públicos (Barea Tejeiro, Martínez Álvarez y Miquel Burgos, 2014).

---

necesidad de contenerlo mediante el control del gasto (Albi, Gónzález-Páramo y López Casasnovas, 1997; González Temprano, 1998; Pablos Escobar y Valiño Castro, 2000).

El gasto público está configurado constitucionalmente a partir de unos principios básicos como la asignación equitativa de los recursos públicos, la eficiencia y la economía (artículo 31.2 CE) y de legalidad (art. 133.4 CE).

Además, la doctrina recoge que existen otros principios que han penetrado en el ordenamiento del gasto y que no podría entenderse sin ellos y que son el principio de control<sup>207</sup> y de descentralización<sup>208</sup> del gasto (Pascual García, 2003:363).

Abundando en la importancia otorgada a los principios rectores del gasto público, la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria son consideradas prioridades y merecen ser mencionadas en nuestro actual contexto.

La actual crisis económica financiera ha puesto de manifiesto la apremiante necesidad de la vigilancia y de la estabilidad presupuestaria para adecuarse al marco de gobernanza económica de la Unión Europea. Esta situación ha conducido a la aplicación de medidas de política económica tendentes a la reducción del déficit y la deuda pública como prioridad.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), ha incorporado la sostenibilidad de las finanzas públicas como principio rector de la actuación económica financiera de todas las Administraciones Públicas españolas.

---

<sup>207</sup> El ordenamiento del gasto se halla impregnado por multitud de normas que se orientan a asegurar el adecuado manejo de los recursos públicos. Las garantías de que los poderes públicos destinen los fondos que administran de los ciudadanos a la cobertura de las necesidades públicas no se han articulado tanto a través de la vía procesal como a través de un sistema de controles políticos, técnicos y administrativos. Estos controles afectan al gasto público en toda su dinámica: antes de su nacimiento, a través de la aprobación del Presupuesto por las Cortes Generales; cuando se ejecuta, mediante una sucesión de actos administrativos a cada uno de los cuales acompaña o precede un acto de control y sigue un acto contable cuya finalidad es también el control. Finalmente, el gasto realizado se fiscaliza mediante las cuentas y la gestión económica de los organismos públicos (Pascual García, 2003:383).

<sup>208</sup> Este principio, si bien no aparece como tal en la CE si se contiene en ella una regulación del marco de la distribución de las competencias, ligadas al proceso de descentralización territorial entre el Estado, las CC.AA. y las corporaciones locales, y que constituye un eje de la ordenación del gasto público. La autonomía financiera de las CC.AA. viene establecida en el art. 156.1 CE, siendo inherente a las competencias materiales que tienen transferidas para la prestación de los servicios públicos. Respecto a la autonomía de las Entidades locales para gestionar sus intereses, recogida en los art. 137 y 142 CE, si bien tienen autonomía propia para ejercer y gestionar sus competencias, su autonomía financiera presenta un alcance menor y distinto al de las CC.AA. pues carecen de competencias legislativas y la legislación que las regula emana del Estado y de la Comunidad Autónoma en que se integre su territorio (Pascual García, 2003:385-390).

---

Los principios generales se establecen en el capítulo II de dicha Ley, que mantiene los de la legislación anterior y que son los siguientes: a) el principio de estabilidad presupuestaria<sup>209</sup>; b) el principio de sostenibilidad financiera<sup>210</sup>; c) el principio de plurianualidad<sup>211</sup>; d) el principio de transparencia<sup>212</sup>; e) el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos<sup>213</sup>, f) el principio de responsabilidad<sup>214</sup> y g) el principio de lealtad institucional<sup>215</sup>. A ellos se suma la necesaria coordinación para aplicación efectiva de la ley.

---

<sup>209</sup> El artículo 3 de la LOEPSF define como Estabilidad Presupuestaria de las administraciones públicas aquella situación de equilibrio o superávit estructural. De acuerdo a lo establecido, la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea.

<sup>210</sup> Se entenderá por sostenibilidad financiera, a tenor del art. 4 de la LOEPSF la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.

<sup>211</sup> La elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la LOEPSF se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea.

<sup>212</sup> El artículo 6 de la LOEPSF considera que la contabilidad del sector público debe contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia a los requerimientos acordados en la normativa europea. Las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo, y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos.

<sup>213</sup> Este principio viene recogido en el art. 7 de la LOEPSF y sostiene que las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual, de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público. Finalmente recuerda que las disposiciones, actos, contratos y el resto de actuaciones de los sujetos que constituyen el sector público, y que afecten a los ingresos o gastos públicos, presentes y futuros, deben valorar repercusiones y efectos y supeditarse a las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

<sup>214</sup> El principio de responsabilidad viene señalado en el artículo 8 de la LOEPSF como la obligación de cumplir los compromisos asumidos por España en el marco de esta Ley y en caso de incumplimiento, las Administraciones Públicas asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que tal incumplimiento derive.

<sup>215</sup> El principio de lealtad institucional aglutina varios elementos como la valoración del impacto que las actuaciones de unas Administraciones Públicas pueden provocar en otras, el respeto de las competencias legalmente atribuidas, consideración global de los intereses públicos que se tengan encomendados, facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la

---

El control financiero está vinculado a las instituciones democráticas y tiene fundamentos constitucionales puesto que es el medio indispensable para garantizar la distribución equitativa de los recursos públicos, atendiendo a los principios de eficiencia y economía.

Rodríguez Bejeiro (1993), afirma que el examen y el control de la interrelación entre los ingresos y gastos públicos se relacionan con la protección de intereses colectivos, con la justicia, con la ética, pero también con la economía, con el empleo óptimo, racional y eficaz de los recursos públicos disponibles, que son siempre limitados frente a las necesidades colectivas. La lógica conclusión nos conduce a considerar a los mecanismos de control como una exigencia constitucional necesaria para asegurar que los caudales públicos se destinan a los fines colectivos.

Todas las entidades del sector público tienen la obligación de rendir cuentas de sus operaciones, sea cual fuere su naturaleza, tanto a sus respectivos órganos de intervención (control interno) como a las instituciones encargadas del control control externo<sup>216</sup>.

Respecto a la contabilidad pública, que es el tercer concepto que señalaba al principio del epígrafe, se entiende aquella parte del Derecho Financiero referida a las normas y principios jurídicos sobre la gestión contable de los entes públicos. En la actividad contabilizadora de la Administración confluyen dos aspectos: el aspecto técnico, constituido por las reglas y principios de la ciencia de la contabilidad, y el aspecto jurídico, constituido por normas legales que han juridificado las reglas o principios técnicos y que los trascienden y establecen las competencias, fines y efectos de la actividad contabilizadora (Pascual García, 2003: 616).

Para Montesinos Julve (2003), la evolución de la contabilidad pública ha conducido en la práctica a un modelo dual, que incorpora información económico-financiera, elaborada de acuerdo con los principios contables generalmente aceptados e información presupuestaria, establecida de acuerdo con los principios financieros y legales que sustentan al modelo de presupuesto anual.

---

actividad desarrollada en el marco del ejercicio de las competencias propias y la prestación de asistencia y cooperación activas con el resto de Administraciones Públicas.

<sup>216</sup> El control externo queda constitucionalizado en el artículo 136 de la CE cuando se califica al TCU como el supremo órganos fiscalizador. En el capítulo VIII abordaré, plenamente, el fundamento del control externo y analizaré, orgánica y funcionalmente, los ICEX. No obstante, en este mismo capítulo explicaré las tipologías de control.

---

Así, la aceptación de la partida doble como método de registro, y del devengo como criterio de reconocimiento contable de las transacciones, junto con la introducción del objetivo de la utilidad de la información para la toma de decisiones, constituyen los rasgos más significativos de dicha evolución

La contabilidad pública se ha articulado, tradicionalmente, atendiendo a registrar la ejecución del presupuesto y servir de instrumento de control, a través de la rendición de cuentas de la gestión realizada en el manejo de los caudales públicos. Ambos fines son asumidos también por la moderna contabilidad pública<sup>217</sup> pero, añadiendo otros objetivos, que han conducido a una revolución en la gestión contable, motivada por la creciente demanda de información desde múltiples sectores políticos, sociales y económicos.

La contabilidad pública -y las diferentes lecturas de las que puede ser objeto-, ha comenzado a suscitar interés entre sus diferentes destinatarios. El documento contable público proporciona información relevante para cubrir las necesidades de los usuarios sobre la toma de decisiones y la rendición de cuentas; lo cual es un imperativo de primer orden en un mundo globalizado financieramente.

Respecto a la toma de decisiones, la información contable permite: a) obtener y usar los recursos de acuerdo con el presupuesto; b) cumplir los requerimientos legales; c) conocer las fuentes, la asignación y el uso de los recursos; d) la financiación de actividades y origen de la Tesorería; e) conocer la capacidad de financiación de las actividades y el cumplimiento de las obligaciones y compromisos; f) establecer la situación financiera y sus cambios y, g) conocer los costes, la eficiencia y la eficacia. La rendición de cuentas nos informa, de forma preferente, de a) la actividad financiera y b) cómo se han gestionado los recursos confiados. La Contabilidad proporciona una valiosa y necesaria información para los agentes económicos y sociales y aparece como un “verdadero lenguaje internacional de las finanzas públicas” (Montesinos Julve, 1993; 2010: 91).

---

<sup>217</sup> En el capítulo IX del presente trabajo, abordaré la modernización de la contabilidad pública, en paralelo a la evolución del ciclo de vida de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana entre 1985-2015.

---

#### 4. Una tipología de controles sobre el gasto público

Uno de los principales controles de todas las administraciones públicas es el control de legalidad<sup>218</sup> que implica el principio de sumisión a la ley como corresponde a un Estado de derecho; dicho control es ejercido por la Justicia. Pero, además, del principio del control de legalidad existe otra modalidad de control fundamental como es el control financiero de los recursos públicos. El conocimiento de que los caudales públicos son escasos genera la necesidad de fiscalizar el modo en que son gestionados. La finalidad es obtener el máximo de información sobre cómo se ha ejecutado el gasto público y la contabilidad pública es el instrumento que arroja luz sobre los resultados obtenidos. Los agentes interesados son el propio Estado, la ciudadanía y los medios de comunicación y otros actores de la sociedad civil.

El control político de la legalidad y la oportunidad del gasto público es una de las funciones más importantes que el poder Legislativo desarrolla en los Estados democráticos, tanto en los sistemas democráticos, presidencialistas y semipresidencialistas, de forma que no hay parlamento que no supervise y ejerza un control presupuestario sobre cómo lo ejecuta el poder Ejecutivo.

Siguiendo a Porras Gómez (2013:22), el sistema de control del gasto público está diseñado con una estructura piramidal, en la que se identifican distintos subsistema de control: interno, externo, jurisdiccional, político y social. En estas líneas solo me ocuparé de los dos primeros, sin menoscabo de los controles político y social, que están subsumidos a lo largo de la presente investigación y, de forma concreta, en el capítulo III, como modalidades de *accountability*.

La estructura piramidal del control se articula sobre una base jerarquizada, que se cimenta sobre el control interno, que es la “base de la pirámide”. El control interno es el que realiza el poder Ejecutivo, a través de sus propias estructuras internas como la Intervención General, para verificar que las Administraciones Públicas gastan el presupuesto de manera legal y regular, y cumpliendo con las directrices políticas establecidas.

---

<sup>218</sup> La tradicional hegemonía del principio y del control de legalidad se relaciona con la necesidad de someter al sector público bajo el control de las instituciones políticas superiores y asegurarse el acatamiento de sus decisiones supremas.

---

El control interno se sostiene sobre las propias unidades o servicios de intervención y se apoya en servicios de auditoría interna, que configuran un circuito de control simultáneamente preventivo y consuntivo para verificar que las Administraciones Públicas cumplen con las especificaciones jurídicas y políticas detalladas por el mismo. Este tipo de control es *ex ante*.

Conforme ascendemos en la jerarquía piramidal nos encontramos con el control externo, que es ejecutado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y, en el caso español, también los OCEX. El control externo del gasto público lo desempeña el poder Legislativo sobre la gestión gubernamental y se fundamenta en la tripartita división de poderes<sup>219</sup>. La competencia de fiscalización del gasto y de la gestión pública le corresponde a los parlamentos, a través de órganos especializados, como resultado de una delegación de competencias. El control externo es siempre un control *ex post*.

La dialéctica entre los sistemas de control interno y externo resulta complicada, puesto que ambos circuitos institucionales, actúan como antagonistas: el controlador externo fiscaliza de manera crítica e incisiva, mientras que el control interno nunca tendrá una auténtica motivación por publicar resultados negativos que puedan afectar políticamente al Gobierno, y su interés será más prevenir las ilegalidades que darles publicidad (Porrás Gómez, 2013:105).

A continuación planteo una clasificación de las modalidades de control, desde luego sin ánimo de exhaustividad, tomando como referencia algunas de las tipologías existentes (Pascual García, 2003; Vallès Vives, 2003; Gómez Sánchez, 2000; Pablo de Escobar y Valiño Castro, 2000).

*a) Por su objeto.*

La actividad de las finanzas públicas tiene una doble vertiente de control: el correspondiente a los ingresos y a los gastos públicos. En el presente estudio nuestra atención se centrará en el control de los gastos y del proceso de ejecución presupuestaria.

*b) Por el órgano controlador.*

La clasificación más generalizada distingue entre el control parlamentario, el control externo y el control interno. El control parlamentario es una modalidad de control político que se ejerce por las Asambleas o cámaras parlamentarias. La ciudadanía se interesa por el control del gasto público porque paga impuestos y desea saber que los recursos colectivos se emplean del mejor modo

---

<sup>219</sup> Véase capítulo III y VIII de este trabajo.



---

posible. El control parlamentario satisface la necesidad informativa de los ciudadanos mediante los grupos políticos. Los representantes electos pueden comprobar cómo se ha ejecutado el Presupuesto, realizar interpelaciones y preguntas al gobierno, recabar documentación como parte de un control de índole política. Vallès Vives (2003), recuerda que el Parlamento es un órgano de decisión pero también de representación; es un órgano constitucional pero representa a toda la comunidad política. Si bien como órgano emite una sola voluntad al adoptar decisiones (la de la mayoría), como cámara de representación popular ha de recoger todas las opiniones plurales de los grupos políticos que lo conforman. Los parlamentos desempeñan funciones políticas de gran importancia como la representación pero, a su vez, es el *locus* donde se expresan las diversas demandas sociales, actúa como el espacio público por excelencia donde se visibilizan, real y simbólicamente, las tendencias políticas contrapuestas de los diferentes grupos con representación.

Aragón Reyes<sup>220</sup> (1986:27), distingue entre el control “por” el Parlamento y control “en” el Parlamento para diferenciar entre los actos que expresan la voluntad de la Cámara y aquellos actos o actuaciones de los parlamentarios o de sus grupos que se llevan a cabo en sede parlamentaria pero no, necesariamente, han de culminar en un acto de voluntad de la Cámara.

El control interno<sup>221</sup>, es desempeñado por un órgano especializado de un determinado Ente sobre el resto de órganos o unidades de ese mismo Ente. En la AGE, este control corre a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado. Las Administraciones autonómicas y locales también cuentan con sus propios órganos de intervención. El control interno, hasta fechas recientes, tenía como finalidad el aseguramiento de la legalidad pero, actualmente, su ámbito se ha ampliado considerablemente y le compete la

---

<sup>220</sup> Manuel Aragón Reyes (1986). “El control parlamentario como control político”. *Revista de Derecho Político*, num. 23, pp 9-39.

<sup>221</sup> Como ya he mencionado, se trata de un control interno de la propia Administración en el que uno de sus órganos, distinto de la unidad que realiza el gasto, es el que se encarga de efectuar las comprobaciones. En España, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda y la Intervención General de cada una de las administraciones autonómicas, al igual que el interventor en las administraciones locales son los órganos encargados del control interno de la gestión económica financiera del sector público y responsables de la contabilidad pública.

---

eficiencia y economía en la gestión del gasto público<sup>222</sup>, que son principios constitucionales. La función interventora<sup>223</sup> tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público que den lugar a reconocimientos de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, para asegurar que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

Por el contrario, el control externo es el ejercido por un órgano que no pertenece a la entidad controlada, que en el caso español es el TCU y los OCEX autonómicos, como órganos de carácter técnico<sup>224</sup>. La terminología adoptada para denominar a estos órganos depende más de las potestades que ostentan, sobre todo en cuestiones jurisdiccionales, y de su mayor o menor vinculación al poder legislativo (Vallés Vives, 2001). El control democrático ejercido por el Parlamento es el punto de inicio de un proceso cíclico de control de gasto público que arranca con el control parlamentario del presupuesto inicial, prosigue con el control interno dependiente del propio Ejecutivo, después procede el control externo y finaliza con el control parlamentario del presupuesto final, de su ejecución y liquidación y de la gestión de la actividad económico-financiera del sector público, a partir de los resultados de los informes remitidos al Parlamento por los ICEX (Nieto del Alba, 1999).

c) *Por el momento en que se realiza el control.*

Este criterio clasificatorio atiende a la cronología de cuándo se realiza el control. Se distingue entre el control previo o *ex-ante*, el control concomitante y el control posterior o *ex-post*. El control previo se realiza antes de que se dicte el acto sujeto a control y pretende evitar irregularidades antes de que se produzcan. El control concomitante tiene lugar al mismo tiempo que se realiza la actividad controlada y tiene carácter preventivo también. Finalmente, el control posterior se realiza sobre la actividad financiera una vez realizada.

---

<sup>222</sup> El art. 142 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece que los objetivos de control son: a) verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a la gestión objeto de control, b) adecuado registro y contabilización de operaciones realizadas, su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que deba formar cada órgano o unidad, c) evaluar que la actividad y procedimientos objeto de control se realiza de acuerdo a los principios de buena gestión financiera, y d) verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los PGE.

<sup>223</sup> Art. 148 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

<sup>224</sup> De momento, me limito a una mera caracterización puesto que el control externo será analizado en profundidad en los siguientes capítulos.

---

d) *Por los documentos a través de los cuales se verifica el control.*

Los dos principales documentos a través de los que se realiza el control sobre el Gasto Público son el Presupuesto y la Contabilidad. El Presupuesto es el documento contable aprobado por el Parlamento del plan de ingresos y gastos del Gobierno para un año dado. En este sentido, el Presupuesto ha sido considerado como un instrumento de control del gasto público y proporciona información de cómo el Ejecutivo va a implementar las políticas públicas. Respecto a la Contabilidad, se considera el sistema a través del cual se comprueban las realizaciones de los planes previstos.

Más allá del registro contable numérico, de los flujos de caja y auditoría, se postula una contabilidad social para el sector público (Harte, 1992) que contemple no solo indicadores de eficacia y eficiencia, sino también de igualdad, disponibilidad, conocimiento, extensión, calidad, justicia, y grado de control democrático (Pollit, 1986).

e) *Por los criterios de valoración de la actividad financiera.*

Los principales criterios de valoración son el cumplimiento de legalidad, el control económico financiero, el control de eficacia y eficiencia y, finalmente, el control de calidad. El control de legalidad verifica que las actuaciones públicas se adecuen a las leyes de presupuestos anuales, a las leyes que las acompañan, además de los diversos decretos, órdenes, circulares y normas de procedimientos específicas que resulten de aplicación. El control económico financiero resulta imprescindible para la gestión de los recursos públicos ya que es necesario un control de esta naturaleza, de forma que se verifique que la Administración gasta la cantidad de recursos que está establecida y limitada en el Presupuesto. Además una de las cualidades exigible a la información contable es que refleje la situación económica financiera de cualquier entidad de forma razonada y aproximada posible, es decir, que cumpla con el principio de reflejar la imagen fiel. Este control se puede clasificar en: control financiero y control de resultados, que a su vez puede ser de eficiencia, de eficacia y de calidad. Mientras que el control financiero es un control de caja vinculado al de legalidad, preocupado por la cantidad disponible y que no exceda de su límite, el control de resultados es mucho más exigente porque busca minimizar costes para un resultado concreto y maximizar resultados para un coste determinado. Las políticas de gastos públicos se rigen por varios principios y entre ellos se

---

encuentran los de eficacia, eficiencia y economía. La eficacia significa el logro, en el mejor grado de los objetivos perseguidos; la eficiencia<sup>225</sup> supone la transformación, en la mejor ratio, de recursos en bienes y servicios; y, el principio de economía se refiere a la adquisición, al menor coste posible y en el momento adecuado, de recursos financieros, humanos y materiales, en cantidad y calidad apropiados.

A modo de síntesis, se puede establecer que las tres *e's*, es decir, economía, eficacia y eficiencia, procedentes del influjo de la NGP han arraigado en el discurso del gasto público español.

### **5. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores: los objetivos y los propósitos de la fiscalización superior**

Los sistemas políticos administrativos cuentan con diversas instituciones y dispositivos para el desarrollo de la rendición de cuentas y, entre ellos, se encuentran las Entidades Fiscalizadoras Superiores<sup>226</sup>, como un elemento fundamental de los sistemas de gestión financiera del sector público de un determinado país. Tales instituciones fiscalizadoras aseguran la ejecución de varias funciones y, entre ellas, destaca una que es esencial para la confianza, la credibilidad y la legitimidad institucional: que los gobiernos manejan y gastan de manera apropiada los caudales públicos.

---

<sup>225</sup> Eficiencia no es un término unívoco como pudiera pensarse y aquí vamos a tomar su acepción más utilizada en la Hacienda Pública que entiende que una asignación es eficiente, en sentido de optimalidad paretiana, cuando no es posible reasignar los recursos existentes de tal forma que alguno mejore sin que empeoren los demás. La medición de la eficiencia en el sector público es una tarea que entraña dificultades. Pero, incluso, se defiende la idea de que el Estado, además de contribuir a la asignación eficiente de recursos, debe desempeñar un papel importante al servicio de una mejor distribución de la renta y la riqueza. La política redistributiva descansa sobre todo en el gasto público y por ello no es cuestión baladí conocer la incidencia del gasto en la intervención pública (Musgrave, 1991; Albi Ibañez, González-Páramo y Zubiri, 2000; Pablos de Escobar y Valiño Castro, 2000).

<sup>226</sup> Si bien, ya he puntualizado en diferentes lugares de este trabajo las abreviaturas, para referirme a las instituciones fiscalizadoras, vuelvo a reiterar que, distinguiré las expresiones: Entidades de Fiscalización Superior (EFS), Instituciones de Fiscalización Superior (IFS), Instituciones de Control Externo (ICEX) y Órganos de Control Externo (OCEX). Aunque tienen sus especificidades, las utilizaré como sinónimos, para designar a los órganos de control externo, cuando sea posible, para evitar reiteraciones abundantes en la redacción. Estas EFS reciben diversas denominaciones: Tribunales de Cuentas, Sindicaturas de Cuentas, Contadurías, Contralorías, Oficinas Nacionales de Auditoría, etc. Las EFS sólo existen una por cada país, según la INTOSAI. Por tanto, la única EFS o IFS en España es el TCU. Los OCEX se refieren exclusivamente a los órganos de control externo autonómico y los ICEX, incluyen, además, de éstos, al TCU. Cabe reseñar que la IFS también existen en los sistemas no democráticos.

---

Estas instituciones requieren independencia política, financiera e institucional para realizar de forma favorable su función fiscalizadora<sup>227</sup>.

Las EFS tienen encomendadas las funciones de control y aseguran que, los caudales públicos confiados a los gobiernos, sean utilizados según los intereses públicos y en beneficio de los ciudadanos, teniendo muy presentes los principios de economía, eficiencia, eficacia, legalidad y transparencia.

Su misión fundamental es fiscalizar la ejecución presupuestaria y la actuación de los controles internos; examinar si los recursos públicos se han utilizado correctamente conforme a la legalidad; y realizar recomendaciones de mejora en la gestión económica. La elaboración de informes de auditoría, rigurosos y objetivos, pretende asegurar que los caudales públicos se gastan en los fines propuestos legalmente.

Generalmente, las EFS se configuran como órganos que auxilian a los Parlamentos, en el control político del gasto, y contribuyen tanto al control social como al fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones. Las EFS no poseen una única tradición, sino que reflejan las diferentes corrientes y tradiciones legales, financieras y políticas de los contextos en que han surgido<sup>228</sup>.

Las Instituciones de Fiscalización Superior<sup>229</sup> son órganos que operan por delegación del poder Legislativo, de los Parlamentos sedes de la soberanía popular y son los principales organismos de auditoría del sector público de un país. Sin embargo, las experiencias históricas de los sistemas comunistas y fascistas nos enseñan que las Entidades Superiores Fiscalizadoras también pueden depender del poder Ejecutivo.

Las EFS, que forman parte de la estructura estatal, contribuyen al fortalecimiento de una democracia de calidad con mayor control político y de la gestión de los caudales públicos y un mayor conocimiento y difusión de cómo se ejerce el gasto público y qué

---

<sup>227</sup> La denominación genérica de fiscalizaciones condensa una variedad de auditorías, principalmente financieras, de cumplimiento de legalidad, de economía, de eficiencia, de eficacia (integradas en la auditoría operativa) o cualquier combinación de las anteriores, así como informes especiales sobre determinadas materias como sistemas de información, de control interno, evaluación sobre indicadores en diferentes áreas, entre otros.

<sup>228</sup> Los modelos de EFS son: a) modelo de auditorías o contralorías, existente en Argentina, Chile, Canadá, Austria, EEUU, Gran Bretaña Dinamarca o Tailandia; b) modelo de Tribunal o Corte de Cuentas, como existe en España, Francia, Holanda, Brasil, Alemania o Uruguay; c) modelo de Consejos de Auditoría, como ocurre en los casos de China, Japón o Corea del Sur.

<sup>229</sup> La ubicación de las EFS suele encuadrarse en ámbito parlamentario aunque también pueden ubicarse fuera del poder legislativo, e incluso, puede encomendarse a empresas privadas encargadas de la auditoría pública.

---

resultados se han conseguido. La principal tarea de las EFS es verificar si los recursos públicos se gastan de manera económica y eficiente, cumpliendo la legalidad.

En síntesis, el conocimiento de la fiscalización del sector público es un aspecto que interesa a toda la ciudadanía en aras de un fortalecimiento democrático de la sociedad. La sociedad ha de conocer qué representa y qué papel detenta los EFS en la rendición de cuentas y de la gobernanza democrática, como medio de garantizar los derechos de ciudadanía. Un suministro de información económica valiosa, actualizada, transparente, comprensible y sistematizada sobre la actuación de las instituciones públicas sirve para potenciar el vínculo entre la sociedad y las entidades fiscalizadoras, generar confianza y legitimidad.

Su visión estratégica se subsume en la promoción del buen gobierno, la habilitación a las EFS para que ayuden a sus respectivas administraciones a mejorar el rendimiento, perfeccionando la transparencia, garantizando la rendición de cuentas, manteniendo la credibilidad para luchar contra la corrupción y fomentando tanto la confianza pública como el uso de los recursos públicos en beneficio de sus pueblos.

El documento marco de la fiscalización, conocido como la Declaración de Lima<sup>230</sup> y aprobada en el IX Congreso de INTOSAI, establece que las EFS son instituciones imprescindibles para el control de la economía pública. En siguiente punto profundizaré sobre esta organización y su texto capital.

## 6. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)<sup>231</sup>, fue concebida para promover el intercambio de ideas, experiencias y conocimiento bajo el lema *Experientia mutua omnibus prodest*, “La experiencia mutua beneficia a todos”.

Ésta es una organización profesional de entidades fiscalizadoras superiores de países que pertenecen a las Naciones Unidas (ONU) o a sus organismos especializados.

---

<sup>230</sup> La Declaración de Lima de 1977, aprobado en el marco del IX Congreso de INTOSAI, es el texto fundamental sobre las líneas básicas de la Fiscalización. La importancia de este texto reside en su aplicabilidad mundial, ya que opera como una Carta Magna de la fiscalización pública, y se fundamenta en los principios de legalidad, democracia, independencia y profesionalidad (Canales Aliende, 2009b:13). Aún a riesgo de ser reiterativa, la Declaración de Lima aparecerá de forma recurrente en esta investigación.

<sup>231</sup> <http://www.intosai.org/es/actualidades.html>

---

En el punto anterior he señalado que las EFS desempeñan un papel fundamental en la fiscalización de las cuentas y las actividades de las administraciones públicas, velan por una correcta gestión financiera y una rendición de cuentas global de sus respectivos gobiernos. El papel de la Entidades Fiscalizadoras Superiores, respecto a los poderes públicos, se entiende que éstos no solo deben controlar los fondos y la gestión pública, sino que también pueden tener una “actividad pericial”, es decir, de apoyo y de informe al Parlamento, y a los demás poderes públicos, sobre cuestiones financieras (Canales Aliende, 2009b:14).

En un marco de modernización constante de las estructuras públicas y de gobernanza, las IFS se han organizado internacionalmente bajo el nombre de INTOSAI.

La INTOSAI se presenta como un foro de encuentro para que los auditores de las cuentas públicas de todo el mundo puedan debatir temas de interés, actualizar conocimientos y avances en la fiscalización, conocer las normas profesionales y las mejores prácticas innovadoras aplicables a sus respectivos contextos gubernamentales.

Al mismo tiempo, su labor también implica publicar normas internacionales, orientaciones para las auditorías financieras y proporcionar asesoramiento para la buena gobernanza. La INTOSAI fue creada en 1953 como organización autónoma, independiente y apolítica, cuando treinta y cuatro EFS se reunieron en el primer congreso de la INTOSAI, celebrado en Cuba. Desde entonces su número de miembros ha aumentado hasta contar con 189 integrantes de pleno derecho y 4 miembros asociados en la actualidad, y siempre en igualdad para todos sus miembros y con participación voluntaria. La filosofía de la INTOSAI opera sobre la base de que solo puede haber una EFS para cada país.

Siguiendo a Medina Guijarro (2005:24), la doctrina ha agrupado los diferentes modelos de EFS bajo dos categorías: la primera, que incluye a los del tipo francés, que son los que cuentan con un órgano técnico con potestades jurisdiccionales propias, y la segunda, de corte anglosajón (modelo Westminster), que se caracteriza por atribuir el control externo del gasto a un órgano de igual naturaleza, especializado y dependiente del Parlamento. Hoy día, no existen sólo estos dos modelos sino más bien una pluralidad de modelos; cada uno de ellos responde a una realidad histórica y política del país de procedencia.

---

De esta forma, el modelo que funciona bien en un país no necesariamente es igual de eficaz en otros Estados. Así, pues, la cuestión fundamental no reside tanto en la adopción de un modelo u otro como de promover un control externo objetivo e independiente, cualquiera que sea la forma organizativa adoptada.

Los países con más tradición parlamentaria adoptaron el conocido modelo Westminster<sup>232</sup> y configuraron un órgano de control sin función jurisdiccional. En este modelo las EFS son conocidas como oficinas nacionales de auditoría. El modelo napoleónico o Judicial, presente en Francia, España e Italia, se caracterizó históricamente por una Administración fuerte frente al Parlamento y se le asignaron funciones jurisdiccionales<sup>233</sup>.

La INTOSAI se reúne cada tres años, en un país diferente y proporciona el marco institucional idóneo para que la EFS mejoren sus capacidades profesionales, desarrollen soluciones a los retos compartidos y se aborden los temas fundamentales que les afectan en un mundo complejo y global.

Las EFS necesitan ser independientes de los entes que audita y requieren protegerse de las influencias externas y la INTOSAI proporciona voz a las EFS dentro de la comunidad internacional. Los principales valores centrales que vertebran la filosofía y la praxis de la INTOSAI son: la independencia, la integridad, el profesionalismo, la credibilidad, la inclusión, la cooperación y la innovación.

De los siete valores nucleares de la INTOSAI, el primero y más importante es el de la independencia, asumido en la Declaración de México de 2007. La integridad se centra en el perfil de los auditores como artífices sobre los que recae la profesionalidad y la credibilidad de la fiscalización, a través de la cooperación, la innovación y la inclusión.

Los grandes objetivos que se propone la INTOSAI en su Plan Estratégico 2011-2016, adoptado por el XX INCOSAI<sup>234</sup>, en Sudáfrica, son las siguientes:

---

<sup>232</sup> El modelo Westminster está presente en el Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y la mayoría de países de la Commonwealth e incluye países de África Subsahariana, algunos países europeos como Irlanda y Dinamarca y latinoamericanos como Perú y Chile.

<sup>233</sup> Este modelo está presente en Turquía, en zonas francófonas de África y Asia y varios países latinoamericanos como Brasil y Colombia, donde las EFS se denominan tribunales de auditoría o tribunales de cuentas.

<sup>234</sup> El Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI) es el órgano supremo de la INTOSAI que organiza un congreso cada tres años y en él participan todos sus miembros.



- 
- a) **La rendición de cuentas y las normas profesionales**, para promover EFS fuertes, multidisciplinarios e independientes manteniendo Normas Internacionales para las EFS (ISSAI) y de esta forma contribuir al desarrollo de normas profesionales eficaces.
  - b) **La creación de competencias** institucionales mediante la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo y de capacitación.
  - c) **El intercambio de conocimientos** y servicios de conocimiento, incentivando la cooperación, la colaboración y la mejora continua, a través de la comunicación, la evaluación y la investigación.
  - d) **La organización internacional modelo**, que implique organizar y gobernar la INTOSAI mediante la promoción de prácticas de trabajo económicas, eficientes y eficaces, una correcta toma de decisiones y la defensa de la autonomía y el equilibrio regionales y de los diferentes modelos y enfoques de las EFS.

La consecución de estas grandes metas, requiere la consolidación de ciertas prioridades como: a) el aseguramiento de la independencia de las EFS, b) la implementación del marco de la ISSAI, c) el fortalecimiento de las capacidades de las EFS, d) la demostración del valor y de los beneficios de las EFS, e) el fomento de la lucha contra la corrupción y g) el aumento de las comunicaciones de la INTOSAI.

La INTOSAI tiene entre sus preocupaciones principales asegurar la independencia de las EFS, y para la consecución de este objetivo aprobó la Declaración de Lima de 1977 de *Principios Básicos de Control Financiero*<sup>235</sup> y líneas de fiscalización y la Declaración de México de 2007<sup>236</sup> sobre la independencia de las EFS que define los requisitos en términos más concretos, identificando ocho pilares que sustentan la independencia de la fiscalización gubernamental externa.

Estos textos tienen una orientación y aplicabilidad mundial, ya que constituyen la auténtica “Carta Magna” de la fiscalización pública y el funcionamiento de las EFS. El

---

<sup>235</sup> La Declaración de Lima supuso un punto de inflexión, en cuanto a la finalidad y contenido de la fiscalización pública y como documento es la referencia más importante actualmente que rompe con concepciones tradicionales y obsoletas y supone un nuevo punto de partida. El documento señala que la finalidad de la fiscalización no es un fin en sí misma, sino un medio o instrumento: “Como mecanismo regulador que debe señalar desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras” (Canales Aliende, 2009b:14).

<sup>236</sup> Los documentos de 1977 y de 2007 se pueden consultar en el siguiente enlace: [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4\\_documents/publications/span\\_publications/S\\_Lima\\_Mexico\\_2013.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/span_publications/S_Lima_Mexico_2013.pdf)

---

marco dogmático sobre el que se asientan los dos documentos son la independencia, los valores democráticos y la ética pública y la lucha contra la corrupción pública.

De especial relevancia es el documento firmado en la capital peruana, Lima, con la afirmación de la independencia como criterio rector, tanto de organización como de funcionamiento. Además, la Declaración de Lima, señala otros aspectos y principios como: a) la necesaria colaboración entre el control interno y el control externo; b) la independencia, la profesionalidad, la retribución y la formación adecuadas para los funcionarios de las EFS; c) la facultad plena de investigación de las EFS para el cumplimiento de sus tareas; d) las formas de redacción y rendición de informes al Parlamento y a la opinión pública; e) la competencias concretas de fiscalización de los gastos públicos, especialmente contratos y obras públicas; f) el control adecuado de las instalaciones de elaboración electrónica de datos, para evitar posibles abusos (Canales Aliende, 2009b:13-15).

En noviembre de 2010, la INTOSAI aprobó un conjunto de normas de alta calidad conocidas como las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores o ISSAI, que corresponde a las normas de auditoría del sector privado.

### **6.1. La estructura de la INTOSAI**

La estructura de la INTOSAI se compone de varios órganos, programas y acontecimientos de apoyo. A continuación, voy a explicar los principales órganos de esta organización internacional son los siguientes:

#### **a) El INCOSAI**

El Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI), es el órgano supremo de la INTOSAI y organiza un congreso cada tres años y en él participan todos sus miembros.

Una EFS actúa como anfitriona y reúne, además de todos los miembros y asociados, a las Naciones Unidas, al Banco Mundial y otros organismos internacionales y profesionales. La distinción entre miembros y asociados radica en que los primeros cumplen criterios establecidos y poseen todos los derechos de pertenencia que figuran en los actuales Estatutos, mientras que los asociados comparten las metas de la INTOSAI y no tienen derecho a voto pero sí pueden participar en las actividades y programas de la INTOSAI.

---

Los asociados son: Banco Mundial, Organización de las EFS de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (OISC/CPLP), *Association des Institutions Supérieures de Contrôle Avant en Commun l'usage du français* (AISCCUF), *The Institute of Internal Auditors* (IIA) y Tribunal de Cuentas de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA).

**b) El Comité Directivo**

El Comité Directivo está compuesto por 18 miembros, que se reúnen anualmente para trabajar sobre las grandes líneas de actuación, de gobierno y dar continuidad entre congresos. Dentro de este Comité están representados los siete grupos de trabajo regionales de la INTOSAI y los principales tipos de sistemas de auditoría pública y de fiscalización del sector público. El Presidente del Comité es el máximo directivo de la EFS que acogió el último Congreso.

**c) La Secretaría General**

Ubicada en Tribunal de Cuentas de Austria, en Viena desde 1968, por resolución del VI Congreso de la INTOSAI en Tokio, la Secretaría General proporciona apoyo administrativo a la INTOSAI, gestiona su presupuesto, ayuda al Comité Directivo y a los congresos, publica el informe anual, el estado financiero revisado y el informe de la situación financiera de los dos últimos ejercicios y lo presenta al Comité Directivo; facilita las comunicaciones entre los miembros y organiza simposios y estudios especiales. Sus funciones, composición y sede vienen establecidos en el artículo 6 del Estatuto de la INTOSAI.

**d) Los Grupos Regionales de Trabajo**

Existen siete grupos de trabajo regionales que promueven las metas de la INTOSAI en el ámbito regional, proporcionando así a los miembros la oportunidad de centrarse en temas característicos de su región. Los grupos de trabajo regionales son un elemento central de la INTOSAI y poseen una notable autonomía. La INTOSAI tiene divisiones regionales en todo el mundo y en la tabla VII.1 se pueden visualizar las denominaciones que corresponden a cada región mundial.

<b>Tabla VII.1</b>		
<b>DIVISIÓN TERRITORIAL MUNDIAL DE LA INTOSAI</b>		
Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África	AFROSAI con dos subgrupos	AFROSAI-E (anglófono)
		CREFIAP (francófono)
Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	ARABOSAI	
Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia	ASOSAI	
Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe	CAROSAI	
Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa	EUROSAI	
Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	OLACEFS	
Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico	PASAI	

Fuente: Elaboración propia.

Las regiones de la INTOSAI, han formado comités de creación de capacidad y de fortalecimiento institucional para capacitar y formar al personal de alto nivel de las EFS, a la generación de capital social y humano en algunas regiones.

La INTOSAI ha creado la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI), una rama de desarrollo de capacidad de la INTOSAI, cuyo objetivo es mejorar la capacidad institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en vías de desarrollo.

**e) La Comisión Financiera y Administrativa**

La Comisión Financiera y Administrativa (FAC), ayuda al Comité Directivo y a su presidente en la organización y gobierno de la INTOSAI en la promoción de prácticas de trabajo económicas, eficaces y eficientes, asistencia en la toma de decisiones oportuna y en las prácticas de buena gobernanza, al tiempo que contribuye a la salvaguardia de la autonomía y equilibrio regionales y de los diferentes enfoques de las EFS miembros (INTOSAI. Plan Estratégico 2011-2016). La FAC está presidida por el segundo vicepresidente del Comité Directivo. Los cinco miembros de la Comisión con derecho a voto (incluido su presidente) se eligen entre los miembros del Comité Directivo.

---

**f) El Director de Planificación Estratégica**

El Director de Planeamiento Estratégico (DPE), apoya a la INTOSAI a alcanzar los objetivos estratégicos y asegura una coordinación eficaz en la implementación del Plan Estratégico. El DPE es responsable ante la Secretaría General y le informa directa y regularmente.

**g) Los Comités de Meta, los Subcomités, los Grupos de Trabajo y Task Forces**

La mayor parte del trabajo técnico de la INTOSAI se desarrolla en los comités, los subcomités, los grupos de trabajo y *task forces* creados para avanzar, desarrollar y emitir normas profesionales, orientaciones de auditoría y materiales de trabajo.

En los comités se transmite y se aplican los conocimientos y aptitudes referentes a la organización y el trabajo de las EFS, mediante la creación de capacidades. Los comités y subcomités abordan temas de interés relevante para todos los miembros.

Los grupos de trabajo han surgido para profundizar las recomendaciones sobre cómo tratar los intereses de las EFS en asuntos específicos y en el desarrollo de mejores prácticas. Estos grupos de trabajo no necesitan una dirección directa por parte del Comité Directivo y como los integrantes se unen voluntariamente de acuerdo con sus intereses, no se les exige que reflejen variables regionales o de otra modalidad representativa.

Respecto a los *Task Forces*, que son los encargados de tratar temas significativos para muchas EFS, operan durante un período determinado mientras dura la tarea encargada. Al igual que los comités, deben tener una representación equilibrada de los miembros de la organización.

**7. La Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI)**

EUROSAI<sup>237</sup> es uno de los Grupos Regionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras superiores (INTOSAI), y se corresponde con la agrupación de las Instituciones Fiscalizadoras Superiores (IFS) europeas.

El énfasis que ponemos en este grupo regional se justifica porque el caso español se encuadra dentro de esta organización y su Secretaría Permanente radica en la sede del Tribunal de Cuentas español.

---

<sup>237</sup> <http://www.eurosai.org/es/about-us/about-eurosai/>

---

La creación de EUROSAI es relativamente reciente, data 1990 y es la Organización más joven de los siete Grupos Regionales. No obstante, los intentos de constituir una agrupación europea se remontan a la propia fundación de INTOSAI, en 1953. En la propia narración histórica de EUROSAI se reconoce que los primeros pasos para la cristalización del proyecto se dieron a partir de 1974, gracias al esfuerzo de las EFS de Italia y España y el Comité de Contacto de los Presidentes de las EFS de la Comunidad Económica Europea que se encargaron de los primeros borradores de la redacción de los Estatutos. En junio de 1989, en el XII Congreso de INTOSAI, celebrado en Berlín, se aprobó la Declaración de Berlín que contenía el acuerdo de creación de la Organización Europea de las EFS y en noviembre de 1990 se celebró en Madrid la Conferencia Constitutiva y el I Congreso de EUROSAI.

En este acto se eligió a su primer Presidente y Comité Directivo, se aprobaron los Estatutos y se estableció que la sede y la Secretaría Permanente en España, de modo que tal como rezan sus Estatutos en el art. 17, donde reside el TCU español EUROSAI tendrá su sede.

En la actualidad, cuenta con cincuenta miembros que integra a veintinueve EFS más el Tribunal de Cuentas Europeo, lo que da una idea de la fortaleza de EUROSAI y su capacidad de convocatoria.

Desde el punto de vista organizativo, EUROSAI busca la cooperación profesional y técnica para adaptarse al nuevo entorno en el que han de desarrollar su actividad y que lo ha plasmado en su plan estratégico 2011-2017<sup>238</sup>, diseñado con un espíritu de apertura y transparencia, consensuado entre todos los miembros de EUROSAI. Una de sus premisas básicas es que el fortalecimiento del control público externo es la garantía para la sostenibilidad financiera y el buen gobierno<sup>239</sup> y un paso esencial hacia una óptima gobernanza.

Conviene recordar que la vinculación parlamentaria de las Entidades Fiscalizadoras Superiores les otorga una legitimidad institucional potente para fiscalizar el sector público. Junto a esta idea no pueden obviarse los grandes retos a los que se enfrentan

---

<sup>238</sup>[http://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/about-us/efr/EUROSAI-FINANCIAL-RULES\\_SP.pdf](http://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/about-us/efr/EUROSAI-FINANCIAL-RULES_SP.pdf)

<sup>239</sup> En el capítulo III del presente trabajo he desarrollado la idea de buen gobierno. Me parece interesante su vinculación con la idea de gobernanza, como señala el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, aprobado en Montevideo, el 23 de junio de 2006, que enfatiza el calificativo de “bueno” para resaltar la bondad del Gobierno, aunque ésta también vaya implícita en la idea de gobernanza (Canales Aliende, 2009b:24).

---

las EFS desde el punto de vista organizativo como funcional. Como organizaciones públicas están sometidas a las mismas corrientes, contradicciones y enfoques que el resto de las instituciones políticas administrativas. Desde una visión basada en su funcionamiento, las Instituciones Fiscalizadoras Superiores han de enfrentarse a desafíos como la lucha contra la corrupción, transparentar la ocultación de decisiones importantes, tomar la iniciativa para exigir estrictos procedimientos de rendición de cuentas y transmitir a la ciudadanía, a la sociedad civil y a las instituciones políticas una comunicación diáfana, rigurosa y comprensible de los resultados fiscalizados.

### **8. La Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI)**

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 del sector público en Europa. Las aspiraciones 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 ideas subyacentes.

La organización se constituyó el día 1 de octubre de 1992, durante su asamblea constitutiva en Manchester (Reino Unido), con los diez miembros fundadores<sup>240</sup>, de los que seis eran españoles.

Sin embargo, antes de esa fecha y, según la Memoria de la SCCV de 1990, los días 5 al 7 de junio de 1990<sup>241</sup>, se reunieron en Valencia, por invitación de la Sindicatura de Comptes valenciana 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.

---

<sup>240</sup>Miembros fundadores de EURORAI: Hessischer Rechnungshof (Alemania), Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt (Alemania), Steiermärkischer Landesrechnungshof (Austria), Audiencia de Cuentas de Canarias (España), Cámara de Comptos de Navarra – Nafarroako Kontuen Ganbara (España), Consello de Contas de Galicia (España), Sindicatura de Comptes de Catalunya (España), Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (España), Tribunal Vasco de Cuentas Públicas – Herri Kontuen Euskal Epaitegia (España), Local Government Audit Service - Department of the Environment (Irlanda).

<sup>241</sup> El Síndic Major era D. Manuel Girona i Rubio.

---

En este primer acopio, los participantes reconocieron la necesidad de cooperar y coordinarse en materia técnica, formativa, metodológica y pedagógica. La voluntad de conseguir estos objetivos, dio lugar a un acuerdo de intenciones con cinco puntos<sup>242</sup> clave, que guiarían la sesión constituyente de EURORAI en octubre de 1992. Estos cinco objetivos fueron cumplidos y un año después, en suelo británico, nació la EURORAI.

La diversidad de estructuras territoriales y constitucionales de los Estados europeos, unitarios y federales, las tendencias descentralizadoras<sup>243</sup>, la autonomía regional<sup>244</sup>, la larga tradición de administración local<sup>245</sup> y la progresiva regionalización<sup>246</sup> de algunos territorios han ido configurando la existencia de instituciones regionales de control externo del sector público en Europa.

Los principales objetivos de EURORAI son de índole cooperativa para propiciar los intercambios de conocimientos y las experiencias en la fiscalización de los ingresos y gastos, de actualización de sobre la legislación, organización y funcionamiento de os ICEX, la promoción de estudios y la organización de intercambios y actividades formativas para el personal.

La finalidad de la auditoría del sector público regional es proporcionar el uso adecuado, económico, eficiente y eficaz de todos los recursos públicos, el cumplimiento del principio de legalidad y el desarrollo de una gestión financiera sólida y sostenible en beneficio de los ciudadanos. Lo que se persigue con la auditoría

---

<sup>242</sup> Los cinco puntos clave establecían:

**Primero:** Promover la constitución de una organización internacional de órganos públicos de control externo, que se denominaría INTORAI (*International Organization of Regional Audit Institutions of Public Sector*), que posteriormente pasaría a denominarse EURORAI.

**Segundo:** La creación de una comisión encargada de redactar el proyecto de estatutos de la organización y un programa de actuación. La comisión estaría compuesta por cinco miembros y presidida por la organización a quien le corresponda la Secretaría.

**Tercero:** Establecer una Secretaría, con sede provisional en Valencia, para dar apoyo a los trabajos de la mencionada comisión.

**Cuarto:** Invitar al resto de órganos públicos regionales de control externo, no presentes, para que se adhirieran a la INTORAI.

**Quinto:** Celebrar una próxima reunión de la INTORAI en un plazo máximo de un año y en el lugar que establezca la comisión de coordinación.

<sup>243</sup> Francia, Polonia y Portugal

<sup>244</sup> España

<sup>245</sup> Irlanda

<sup>246</sup> País de Gales, Escocia e Irlanda del Norte.



---

del sector público regional es la promoción de prestar mejores servicios públicos y prevenir la vulneración de los principios de legalidad, de economía, de eficiencia y de eficacia de la gestión financiera. Junto a estas finalidades, existe una clara orientación a la identificación de riesgos, al diagnóstico de los déficits estructurales, que permitan adoptar las correcciones necesarias para el buen funcionamiento y la comunicación de información relevante a las autoridades públicas y al público en general.

Así pues, los órganos regionales de control externo (RAI, por sus siglas en inglés) refuerzan el buen gobierno, la transparencia y el desarrollo sostenible de la sociedad y contribuyen a prevenir la corrupción<sup>247</sup>.

Por otro lado, los RAI poseen un conocimiento especializado en la auditoría regional y municipal; al actuar localmente, pueden operar de una forma rápida y flexible. La proximidad territorial a las entidades sobre las que ejercen sus competencias fiscalizadoras les proporciona un rápido acceso a la información requerida, lo que permite la redacción de informes, conclusiones, recomendaciones y otros documentos pertinentes actualizados, que están disponibles a tiempo para adoptar las medidas apropiadas o incluso corregir situaciones en caso necesario. Las auditorías realizadas por los RAI, al estar más próximas a los organismos objeto de control, contribuyen a un uso económico, eficiente y eficaz de los recursos de auditoría para el máximo beneficio de los ciudadanos.

Asimismo, la elaboración de definiciones de la terminología utilizada en cada país también destaca como una de sus preocupaciones, en aras de una convergencia de los procedimientos de fiscalización.

La consolidación de las ICEX regionales en Europa ha incrementado el número de miembros<sup>248</sup> que conforman esta organización, que como foro de encuentro y cooperación de carácter técnico se ha orientado a integrar a los diferentes miembros de manera flexible.

---

<sup>247</sup> Principio 1, de las Directrices para órganos regionales de control externo independientes aprobadas por el Comité Directivo de EURORAI en su reunión celebrada el 11 de marzo 2016 en Linz.

<sup>248</sup> Cuenta con 86 miembros de pleno de derecho, 2 miembros no asociados (se trata de dos ICEX regionales brasileños) y 7 entes auditores como observadores (entre las que se encuentran instituciones de Canadá y Argentina). Entre los miembros de pleno derecho se encuentran: 11 instituciones alemanas, 7 austríacas, 1 chipriota, 1 eslovena, 12 españolas, 15 francesas, 1 húngara, 1 irlandesa, 2 portuguesas, 2 de Reino Unido, 2 de Países Bajos, 10 polacas, 16 rusas y 5 suizas. Las situaciones de membresía de la Oficina de Auditoría de Kosovo y de la Cámara de Cuentas de Crimea obedecen a los acontecimientos de la política internacional.  
[http://www.eurorai.org/eurorai/eurorai\\_es.nsf/menu/miembros](http://www.eurorai.org/eurorai/eurorai_es.nsf/menu/miembros)

---

La Asamblea General de los miembros de EURORAI, en el año 2001, aprobó una reforma de sus Estatutos dando cabida a entidades que pueden ser miembros como aquéllas instituciones fiscalizadoras que son miembros no asociados y otras asociaciones cuya vinculación es en calidad de observadores, y por tanto, sin derecho a voto. Además, preservando el carácter europeo de EURORAI, las asociaciones y entidades no europeas pueden participar en sus actividades.

Respecto a su estructura organizativa, los órganos de EURORAI son: La Asamblea General, el Comité Directivo y la Secretaría General. La Asamblea General está compuesta por los presidentes de los ICEX regionales miembros o por sus representantes y constituye la máxima autoridad de EURORAI.

Sus principales competencias ordinarias son el establecimiento de las directrices para culminar los objetivos propuestos, la deliberación sobre informes aportados por otros órganos de EURORAI o por otros miembros o el Comité Directivo, la aprobación del presupuesto y las cuentas de la Organización, la creación de comisiones técnicas y grupos de estudio, la designación de los otros cuatro miembros electos del Comité Directivo y determinar el lugar donde celebrar la siguiente Asamblea General.

Respecto a la Asamblea General Extraordinaria le compete: modificar Estatutos de EURORAI a propuesta del Comité Directivo o de un tercio de los miembros de EURORAI con derecho de voto, elaborar normas y reglamentos de la Asamblea General, acordar la disolución, fusión o absorción de EURORAI, la fijación de cuotas y tratar los diversos asuntos que justifiquen la convocatoria extraordinaria.

El órgano ejecutivo es el Comité Directivo integrado por siete miembros<sup>249</sup> y que se reúne como mínimo una vez al año y cuyas decisiones serán adoptadas por mayoría de los votos emitidos disponiendo cada miembro un voto. En caso de empate, el voto del presidente será decisivo.

Las principales funciones estatutarias del mencionado Comité son: velar por el cumplimiento de los Estatutos, adoptar las decisiones necesarias para el funcionamiento de EURORAI, la aprobación del proyecto de presupuesto y someterlo a

---

<sup>249</sup> El Comité Directivo se compone de 3 miembros de derecho ratificados por la Asamblea General, que son: el presidente de la institución de control externo del sector público de la región donde se haya celebrado la última sesión ordinaria de la Asamblea General, quien será a su vez el presidente de EURORAI (por lo que ostenta la representación más alta de la Organización) y el presidente del Comité Directivo; el presidente de la institución regional de control externo del sector público donde vaya a celebrarse la siguiente sesión ordinaria de la Asamblea General, quien será el vicepresidente del Comité Directivo; y el secretario general de EURORAI. Los otros cuatro miembros serán elegidos por la Asamblea General para un período de tres años, entre los presidentes de las demás ICEX regionales miembros de la Organización.

---

la Asamblea General para su aprobación, el establecimiento de normas de elaboración y presentación de las cuentas, presentar informe sobre las actividades de EURORAI en las sesiones ordinarias de la Asamblea General, la creación de comisiones técnicas, seminarios, publicaciones y en general, aquellas tareas encomendadas por la Asamblea General.

El Comité Directivo es el encargado, cada tres años, junto con una Asamblea General ordinaria, un Congreso dedicado a cualquier tema relacionado con los objetivos de EURORAI.

Finalmente, la Secretaría General<sup>250</sup> de la Organización recae de forma permanente en el Síndico Mayor de la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana, como una de las ICEX fundadoras, que es la sede de EURORAI, tal y como contempla el artículo 15 de sus Estatutos.

Las principales competencias de la Secretaría General se circunscriben a la preparación de las sesiones del Comité Directivo, la ejecución de las decisiones adoptadas por la Asamblea General y el Comité Directivo, la elaboración del proyecto de Presupuesto de EURORAI que someterá al Comité, la recaudación y gestión de las cuotas y cuentas de la Asociación, la presentación de un informe financiero actualizado de las cuentas, la ejecución presupuestaria y el desempeño de las funciones asignadas por los órganos directivos.

Recapitulando, la filosofía de los miembros de EURORAI se fundamenta en una idea básica: que el control externo del sector público, para ser efectivo debe ser ejercido “*in situ*”, de modo que la aprobación y ejecución del presupuesto estén próximos al control del mismo.

En razón de ello, los OCEX que desarrollan este control deben ser también regionales, públicos e independientes porque:

- a) La cercanía a los entes fiscalizados permite a los OCEX regionales un acceso rápido a la información, lo que facilita la elaboración de los informes actuales disponibles para la adopción de medidas o corrección de situaciones.

---

<sup>250</sup> El cargo de Secretario General de EURORAI recae en el Síndico Mayor de la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana, que constituye el estudio de caso de esta investigación.

- 
- b) Públicos, porque los auditores públicos desarrollan una labor fundamental en tiempos de incertidumbre económica, al analizar y difundir datos sobre riesgos y resultados de la gestión pública, lo que retroalimenta a los gobiernos y parlamentos en su toma de decisiones en aras de actuaciones más racionales y eficaces, para lograr los más altos niveles de economía y eficiencia en la gestión de los recursos públicos.
- c) Independientes, porque sin esta cualidad las instituciones de fiscalización no podrían desempeñar sus funciones dado el carácter expansivo del poder ejecutivo. La independencia es la garantía que asegura que la información que se eleva a los parlamentos y ciudadanos no esté sesgada o restringida. De ahí la importancia de la Declaración de Lima, tal y como ya se ha señalado en las páginas precedentes.

Recientemente, el 11 de marzo de 2016, el Comité Directivo de EURORAI, ha desarrollado y aprobado las Directrices para órganos regionales de control externo independientes<sup>251</sup>. Aunque esta fecha cae fuera de la franja temporal de esta investigación, parece adecuado referirse a ella, dado el refuerzo institucional que representa este documento.

Los principales puntos normativos, redactados como considerandos, son los siguientes:

- a) Que el uso adecuado, económico, eficiente y eficaz de los fondos públicos es esencial para la buena gestión de las finanzas públicas y la pertinencia de las decisiones adoptadas por las entidades responsables;
- b) Para conseguir este objetivo es necesario que las regiones tengan órganos de control externo públicos, que estén protegidos contra influencias externas y cuya independencia funcional, financiera y organizativa, así como la independencia personal de sus miembros, estén garantizadas por ley;
- c) La democracia y el estado de derecho son requisitos previos para los órganos regionales de control externo (RAI, por sus siglas en inglés) independientes, que son una parte indispensable del sistema normativo;

---

<sup>251</sup> <http://goo.gl/Q5xDZq>

- 
- d) Los RAI son instituciones públicas que desempeñan un importante papel en la prevención de la corrupción y constituyen uno de los pilares del sistema de integridad regional y estatal actuando como instrumento de vigilancia del interés público sobre la integridad financiera y la credibilidad de la información presentada;
  - e) Los controles financieros firmes, eficaces e independientes del sector público dan como resultado una sólida gestión financiera, la correcta ejecución de las actividades administrativas y la información de las autoridades públicas regionales y del público en general a través de la publicación de informes objetivos, conclusiones, recomendaciones y otros documentos o información relevantes;
  - f) Los RAI promueven el buen gobierno, la transparencia y las finanzas públicas sostenibles y son instituciones modelo por los valores y beneficios que aportan a la sociedad;
  - g) Deben destacarse los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y las ventajas de tener instituciones regionales, públicas e independientes que realizan una actividad de control pública sólida y eficaz sobre el terreno para reforzar, en consecuencia, globalmente las posiciones de los RAI y enfatizar su importancia;
  - h) Existen diferentes tipos de RAI en Europa debido a diferentes leyes y tradiciones; estos tipos incluyen la institución con función jurisdiccional, el órgano colegiado sin función jurisdiccional y la oficina de auditoría, independiente del gobierno y dirigida por un presidente;
  - i) El objetivo de los RAI es hablar con una sola voz, coordinar sus actividades y cooperar entre sí y con los órganos de control municipales, nacionales y supranacionales y otras entidades, respetando su respectiva independencia;
  - j) Los RAI velan por la observancia de los principios abajo establecidos de una manera coherente con su estructura institucional nacional.

---

Para concluir este capítulo, y a riesgo de ser reiterativa, señalaré las características más destacadas del entorno, donde se desarrolla la actividad de control del sector público: a) la complejidad del entorno; b) el creciente número de entidades que intervienen en los diferentes procesos de las políticas públicas; c) la integración de los controles mediante medidas de coordinación institucional; d) las interdependencias de las economías nacionales derivadas de la globalización; e) los retos (y riesgos) que plantean las tecnologías de la información y el medioambiente; f) la necesidad de herramientas de cooperación y de armonización sobre normas y procedimientos técnicos; g) la lucha contra el fraude y la corrupción; h) el intercambio de información tanto horizontal como vertical constituyen importantes desafíos a los que han de enfrentarse los ICEX, manteniendo su independencia, y que determinarán las líneas de actuación de las futuras estrategias.

En la independencia, pues, reside toda la base de la credibilidad y la legitimidad de los órganos fiscalizadores.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## CAPÍTULO VIII

### EL PARLAMENTO Y LOS FUNDAMENTOS DEL CONTROL EXTERNO. EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO

#### 1. El Parlamento y el control externo

La representación en el Estado moderno se fundamenta en el principio de que todos los hombres nacen iguales en derechos y que el poder público sólo puede constituirse de acuerdo con el reconocimiento previo de esta igualdad jurídica. El Parlamento<sup>252</sup>,

---

<sup>252</sup> Desde una perspectiva histórica, los Parlamentos se configuraron a partir de los estamentos representativos medievales europeos en la Edad Media, que fueron derivando en asambleas consultivas de los monarcas, de carácter deliberante, sobre todo en lo económico-fiscal. La estructura, la organización y las potestades de estas instituciones estamentales presentan marcadas diferencias según las épocas, los territorios y los contextos históricos; así, fueron conocidos como *consilium*, *court*, parlamento, cámaras o Estados Generales. El rey medieval es un *primus inter pares* entre la nobleza; pero la propia dinámica evolutiva de las ciudades desemboca que el monarca se reúna con los burgueses, el alto clero y la nobleza, para financiarse y apuntalar su autoridad entre los feudales. Estas Asambleas Estamentales son las que dan cierta unidad al reino y refuerzan la idea de cierto orden unificado dentro de un territorio más o menos delimitado y con la autoridad suprema de un rey. Al servicio de esta idea, las monarquías europeas comenzarán a construir una simbología y una ideología del rey como supremo poder temporal dentro de su reino, gracias a la legitimidad que le otorga el derecho divino. Las transformaciones políticas que impulsan el Estado moderno consolida un sistema monocéntrico de poder en torno al soberano, que como monarca absoluto, irá vaciando la autonomía de las instituciones representativas medievales. La evolución en Inglaterra y en la Europa continental es diferente. El Parlamento inglés seguirá una línea de continuidad histórica, que conformará el modelo de gobierno parlamentario; en Francia y España, que son los reinos pioneros, dominará el absolutismo político y el carácter patrimonial de la estructura estatal. El monarca absoluto irá ampliando progresivamente, poder y competencias sobre los espacios territoriales y los vínculos entre los súbditos y el rey se estrechan a través de la fiscalidad, la justicia y la burocracia.

No obstante, será el modelo inglés la que inspire todas las construcciones teóricas del liberalismo, - que sitúan al Parlamento en el centro del sistema político-, a través de las formulaciones de John Locke (*Segundo Tratado sobre el gobierno civil*), Montesquieu (*El espíritu de las Leyes*) y J. S. Mill (*Sobre la libertad; Consideraciones sobre el gobierno representativo*) en lo político. En el aspecto moral, las influencias procederán de dos fuentes encontradas, la del utilitarismo inglés de la mano de Betham y Mill y de la construcción kantiana sobre la autonomía de la ley moral y el imperativo categórico. Sin embargo, la ética de John Stuart Mill es importante para el liberalismo porque abandonó el egoísmo, supuso que el bienestar social concierne a todos los humanos y consideró la libertad, la integridad, el respeto a la persona como bienes intrínsecos aparte de su contribución a la felicidad (Sabine, 1989:514). Finalmente, la expresión económica del liberalismo se traducirá en una autonomía del mercado que encontrará su fundamentación teórica en Adam Smith (*La riqueza de las naciones*), a través del popular principio *laissez faire, laissez passer*.

El auge de las revoluciones liberales, cuya expresión más dramática es la Revolución Francesa, junto a las presiones de otros sectores políticos que se activarán a lo largo del siglo XIX, producirán una transformación radical en los parlamentos, de acuerdo a los principios liberales. El Parlamento asumirá funciones reservadas al Ejecutivo; se erigirá como principal órgano de control del gobierno y exigirá que éste se responsabilice políticamente de sus actividades; la Cámara baja consolidará su superioridad política sobre la Cámara alta, dando lugar a la asimetría bicameral y, la irrupción de los partidos políticos en la vida parlamentaria conducirá, con el tiempo, a la implantación del sufragio universal (primero masculino, más tarde el femenino), en detrimento del sufragio censitario. Este fenómeno ha sido bautizado por Samuel Huntington (1998) como “la primera ola de democratización” y que, citando a Jonathan Sunshine, presenta dos criterios para establecer que los sistemas políticos del siglo XIX alcancen la definición de democráticos: 1) que el 50% de los varones



---

como institución nuclear del sistema democrático, ejerce el liderazgo político y se sitúa como máximo representante de la soberanía nacional; encarna el Poder Legislativo, garantiza los límites de los poderes públicos, asegura los derechos y libertades individuales y constituye el escenario donde los grupos políticos plantean sus demandas y reivindicaciones. Posee un carácter representativo, colegiado y simbólico que es fundamental en el diseño de las poliarquías; además, con igualdad de derechos entre sus integrantes y con independencia de los demás órganos estatales. Los parlamentos en las democracias contemporáneas son la sede donde se adoptan las decisiones políticas relevantes, tanto en sistemas parlamentarios como en sistema presidencialistas.

El foro parlamentario es donde se legitima la adopción de decisiones por una mayoría como consecuencia del resultado de las elecciones; y también es el *locus* donde la oposición política puede controlar al Ejecutivo y dar visibilidad a sus discursos y acciones como alternativa de Gobierno. El pluralismo interno de los parlamentos democráticos es una de las características diferenciales para distinguirlos de las asambleas legislativas de los sistemas políticos no democráticos (Caminal Badía, 1999:419). La duración de la legislatura, varía según los países pero, suele oscilar entre cuatro a seis años, con alguna excepción.

Las principales funciones atribuidas al Parlamento son la representación política, la función legislativa y el control de la acción del gobierno; esta clásica trinidad puede ampliarse si concretamos con funciones como la de orientación política, el nombramiento de altos cargos y la función presupuestaria-financiera.

Las tres primeras, junto con el nombramiento de cargos para las magistraturas del Estado, aparecen en todos los sistemas políticos democráticos. Sin embargo, existen otras funciones de máxima importancia que sólo se producen en los sistemas parlamentarios y no en los sistemas presidencialistas<sup>253</sup>.

---

puedan ser elegidos para votar y, 2) que haya un poder Ejecutivo responsable, que debe mantener el apoyo de la mayoría en un Parlamento elegido, o al que se elige en elecciones periódicas populares. Con el inicio del siglo XX se origina el advenimiento de la "democracia de masas", que modifica los alineamientos clásicos y favorece la heterogeneidad, la fragmentación y la polarización, que desembocarán en el debate sobre la crisis del parlamentarismo en el período de entreguerras. Será, a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando los Parlamentos recuperen su esplendor en las democracias occidentales aunque en paralelo, la cristalización del Estado de partidos y el Estado de bienestar, dotarán de mayor protagonismo al Gobierno. A pesar de todo ello, el Parlamento continúa siendo la institución representativa por excelencia, *locus* de legitimación de nuestra democracia (Sánchez-Roca Ruiz, 2003; Caminal Badía, 1999; De Gabriel, 1997; Vallespín, 1997).

<sup>253</sup> Los sistemas presidencialistas se caracterizan por la elección popular del presidente del Jefe del Estado, por un tiempo determinado; el gobierno no requiere el apoyo parlamentario puesto que es

---

Los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre gobierno y el Parlamento; su característica principal es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte. Este rasgo implica que los sistemas parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, investidos, apoyados y, en su caso, destituidos merced al voto de Parlamento. Además, el parlamentarismo necesita partidos muy disciplinados, cuyos miembros no se aparten durante las votaciones de los alineamientos del partido<sup>254</sup> (Sartori, 2001:116).

La representación política<sup>255</sup> constituye una de las principales funciones políticas atribuidas a los parlamentos y como señala Caminal Badía (1999:421) “es la base de todas las demás”. Esta función implica la capacidad de representar a la ciudadanía, de expresar y visibilizar las demandas sociales, como corresponde a una sociedad plural, heterogénea y con aspiraciones encontradas o en conflicto.

Con la actividad representativa se traslada al sistema político el mayor número de aspiraciones y reivindicaciones de la ciudadanía, a través de los políticos electos que toman las decisiones en nombre de sus representados. De esta función se deriva la denominada función legitimadora, con cuya intervención, la institución parlamentaria designa y renueva la composición de otras instituciones y órganos del Estado.

Los parlamentos detentan la función legislativa<sup>256</sup>, lo que implica la facultad de elaborar las leyes vinculantes para toda la ciudadanía; se trata de legitimar las grandes decisiones políticas que se materializan en normas jurídicas. La capacidad de legislar

---

prerrogativa presidencial; se trata de un ejecutivo monista en el que el presidente lo es del gobierno y también es Jefe del Estado (Sartori, 2001:98).

<sup>254</sup> Para Sartori (2001:117, 125), los partidos políticos adecuados al parlamentarismo son aquellos que se mantienen unidos en el apoyo del gobierno que han designado. Por tanto, la comprensión del sistema parlamentario supone cierto conocimiento de quienes controlan los partidos y de los que éstos controlan a su vez; así como de la forma en que se ejerce ese control.

Por esta razón, Sartori alude al “parlamentarismo funcional” que connota dos significados: a) un gobierno efectivo y, b) un gobierno estable. La estabilidad se erige como el rasgo principal de la democracia funcional; si se logra un gobierno estable, también será efectivo.

<sup>255</sup> Véase capítulo III, de la presente investigación para un análisis de la representación, desde la teoría política.

<sup>256</sup> La iniciativa legislativa, entendida como la facultad para iniciar el proceso de producción de una ley puede proceder de los miembros del parlamento, del gobierno y de la iniciativa popular. La mayoría de leyes que se aprueban suelen provenir del ejecutivo. El artículo 82.1 CE establece que “Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas”; quedan exceptuadas las relacionadas con el desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

---

es exclusiva del parlamento, que la distingue de las demás instituciones del Estado y se sitúa formalmente por encima de ellas (Vallès, 2006:223).

Si bien el Parlamento comparte la función legislativa con el gobierno, tiene atribuida en exclusiva la potestad legislativa; de hecho no se puede aprobar ninguna norma con rango de ley fuera del Parlamento o al margen de su control. Por esta razón, la institución parlamentaria ejerce más una función de control legislativo que una función legislativa en sentido literal (Caminal Badía, 1999:422-423).

Finalmente, la función de control la desarrollan los parlamentos sobre la actividad de los ejecutivos. Sin embargo, en virtud de la dinámica partidista y sus representantes en las cámaras, que conforman los grupos parlamentarios, el Parlamento ha pasado a ser el lugar donde el Gobierno se controla a sí mismo a través de la posición que le otorga su mayoría parlamentaria (Tudela Aranda, 2008:97).

A través de preguntas<sup>257</sup>, interpelaciones<sup>258</sup>, proposiciones no de ley<sup>259</sup> y comparecencias de altos cargos los parlamentos ejercen su actividad de control.

Siguiendo a este autor, voy a mencionar someramente algunos de los mecanismos de ejercicio de la función de control.

Uno de ellos se sustancia en el programa<sup>260</sup> con el que los partidos concurren a las elecciones y obtuvieron una mayoría ante el electorado. Otros instrumentos de trabajo parlamentario que coadyuvan a la función de control son la función de estudio<sup>261</sup>, el

---

<sup>257</sup> Las preguntas consisten en la petición de información o aclaración sobre algún asunto público al Gobierno.

<sup>258</sup> Las interpelaciones versan sobre motivos o propósitos de la conducta del Gobierno o del algún Ministerio, en cuestiones de política general y tienen mayor enjundia política que las preguntas. El Gobierno está obligado a explicar y justificar sus actuaciones.

<sup>259</sup> Las proposiciones no de ley son propuestas no vinculantes que realizan los grupos parlamentarios sobre los diferentes temas y que buscan instar al Ejecutivo a manifestarse sobre asuntos concretos, a realizar acciones determinadas o establecer unos mínimos para alguna actuación pública.

<sup>260</sup> Para Tudela Aranda (2008:110), el Parlamento ha de ejercer un control sobre el cumplimiento del programa político con el que se acudió a las elecciones y que sirvió para obtener una mayoría de la cámara necesaria para gobernar; en caso contrario, la institución representativa estaría haciendo una dejación importante de sus funciones.

<sup>261</sup> Incluye los trabajos parlamentarios desarrollados sobre una materia concreta por una comisión creada *ad hoc* para ese asunto, que analiza y estudia un tema en sede parlamentaria; que escucha a los sectores afectados así como expertos y especialistas. Este conjunto de actividades toman forma como cierto control de la acción del Ejecutivo.

---

derecho de petición<sup>262</sup>, los dispositivos de participación en sede parlamentaria<sup>263</sup>, las comisiones de investigación<sup>264</sup> y el debate parlamentario<sup>265</sup>.

El control tiene como prerrequisito la receptividad social porque un control que no se difunde, que se desconoce, no existe. Esta lógica es la que impulsa a informar a los ciudadanos y explicarles la manera de ejercer el control y los dispositivos empleados.

El sistema democrático ha de ejercer controles que vayan más allá de la mera legalidad financiera y presupuestaria, porque siendo como es fundamental el aspecto formal del control, el elemento teleológico es un elemento clave en su fundamentación.

El ejercicio de la función de control atribuida a los Parlamentos de los sistemas democráticos, requiere unos órganos auxiliares muy especializados en materia de garantía de los derechos fundamentales o respecto al control de la gestión económica financiera de la Administración Pública.

Si bien, la importancia de los Parlamentos ha disminuido mientras que las de los Ejecutivos ha aumentado considerablemente, el control sigue siendo imprescindible

---

<sup>262</sup> El derecho de petición (artículo 29 CE) se define como la facultad que pertenece a toda persona de dirigirse a los poderes públicos para hacerles conocer un hecho o estado de cosas y reclamar su intervención. Es uno de los derechos constitucionales con mayor tradición histórica; reforzada en nuestro tiempo puede y debe convertirse en una potente herramienta de control político, sobre todo cuando es ejercido por parte de personas jurídicas, colectivos sociales y grupos de presión.

<sup>263</sup> Los parlamentos no pueden permitirse que, con la ayuda de las nuevas tecnologías, aparezcan nuevas manifestaciones de control que se desarrollen al margen de la institución representativa. Por este motivo, la apertura de nuevos canales de participación institucionalizados resulta un factor decisivo para ensanchar el horizonte participativo.

Un ejemplo lo constituye el Reglamento de *Les Corts Valencianes*, que en el capítulo X, "De la participación directa de los ciudadanos a través de las tecnologías de la información y de la comunicación", se propone articular una vía que permita aumentar, tanto en calidad como en cantidad la información parlamentaria destinada a la ciudadanía; definir estrategias de participación democrática; impulsar iniciativas relacionadas con el aprendizaje virtual y modernizar la gestión parlamentaria, de cara a incrementar la eficiencia y eficacia de la función que desempeñan; potenciando la racionalización de las formas de trabajo y la conexión con el resto de administraciones y de centros de interés de relevancia pública. La idea que subyace es habilitar medios, directos o telemáticos, para que la sociedad pueda hacer llegar a los grupos parlamentarios sus opiniones, observaciones, sugerencias sobre iniciativas legislativas y proposiciones no de ley que estén en tramitación. <http://goo.gl/m9kXyb>

<sup>264</sup> Las Comisiones de investigación reguladas por el artículo 76 CE, son instrumentos de control, que centran la atención sobre diferentes temas de importancia pública, y que pretenden dilucidar las responsabilidades políticas de los implicados. Estas comisiones son ad hoc, creadas para la investigación de asuntos concretos que una vez finalizados sus trabajos se disuelven. La crítica, el debate, la visibilidad y la publicidad están en el centro de este tipo de control político.

<sup>265</sup> El debate parlamentario, además de conformar la opinión pública, fortalece y favorece el control del poder político. La difusión y visibilidad de la discusión constituye una forma de control; es una forma de deliberación sometida a las reglas parlamentarias.

---

sobre los recursos públicos y el Presupuesto sigue siendo la piedra angular de la actividad económica pública (Gómez Sánchez, 2001:15).

Los órganos especializados a los que nos referimos son los conocidos como los órganos de control externo (OCEX), también denominados IFS y Tribunales de Cuentas, que proporcionan información técnica para ejercitar el control sobre la acción de gobierno.

El control democrático ejercido por el Parlamento es el punto de inicio de un proceso cíclico de control de gasto público que arranca con el control parlamentario del presupuesto inicial, prosigue con el control interno dependiente del propio Ejecutivo, después procede el control externo de los OCEX y finaliza con el control parlamentario del presupuesto final, de su ejecución y liquidación y de la gestión de la actividad económico-financiera del sector público, a partir de los resultados de los informes remitidos al Parlamento por los OCEX (Nieto del Alba, 1999).

Los órganos que tienen encomendada el control externo son órganos vinculados y comisionados de los parlamentos y, por esta razón, han de considerarse elementos fundamentales para el desarrollo del control parlamentario sobre el Gobierno. La importancia que poseen las instituciones de control externo (ICEX), que velan por la legalidad, la eficacia y eficiencia del gasto público, deviene en imprescindible puesto que es una demanda social generalizada (Tudela Aranda, 2008:130).

El control externo se fundamenta, no tanto en una desconfianza *a priori* frente al administrador, sino en la creación de un cauce para conservar la integridad del patrimonio administrado y encontrar un punto de equilibrio entre las facultades del titular y las de su agente, en beneficio de ambos. Porque de no imponerse la rendición de cuentas se estaría concediendo una amplísima libertad de actuación del gestor y el propietario se convertiría en mero espectador de su expoliación (Mendizábal Allende, 2001:174).

La situación de asimetría de información entre la ciudadanía (o en su caso el Parlamento que lo representa) y el gobierno, -o entre el principal y el agente-, que se da especialmente en el contexto de la gestión de las finanzas públicas, puede ser de particular gravedad en un sistema político democrático si se tiene en cuenta que el correcto funcionamiento de la democracia depende del libre acceso a la información y a la formación de opiniones en el espacio público.

---

Esta razón, hace necesario una serie de controles que, además de verificar que la realidad observada se corresponde con la realidad de derecho deseada, permitan reducir la asimetría de la información, evitando así que se produzca una situación en la que el agente o representante acabe actuando de manera disonante con la voluntad del principal, que sería el pueblo (Porrás Gómez, 2013:16-17).

La ciudadanía es cada vez más consciente del valor de lo público, de lo que representa y exige conocer con rigor el destino que los gobernantes asignan a los impuestos y los resultados de las políticas públicas implementadas. Por esta razón, los órganos de control externo deben llevar a cabo un análisis de la gestión sobre los objetivos, sobre los resultados, además de velar por el cumplimiento de legalidad y de regularidad del gasto público (Medina Guijarro, 2005:32). Las EFS contribuyen al conocimiento de la realidad de la gestión pública por los órganos legislativos y la labor fiscalizadora ha mostrado su gran utilidad social (Iglesia Lachica, 2013). Y, como sostiene Vera Santos (2001:18), la propia existencia de control externo permite al gobernante diligente presentar ante la opinión pública una gestión económica correcta, ética y sostenible.

La información contable suministrada por las EFS y los OCEX, para el caso español, es un activo valioso para toda la sociedad que sirve para la formación de la opinión pública, para conocer mejor las decisiones políticas, para fraguar una ciudadanía más instruida y para legitimar las instituciones democráticas.

A continuación, me propongo abordar las instituciones de control externo, tanto orgánica como funcionalmente, como elementos constitutivos y estructurales del sistema democrático de nuestro país. El control externo de la actividad financiera en España, se encomienda al Tribunal de Cuentas, con pleno reconocimiento constitucional y cuyas competencias se extienden a todo el sector público español. Nuestro sistema de control externo es dual orgánicamente, -TCU y OCEX-, y el propósito de este capítulo es analizar el sistema de control externo español.

Comenzaré examinando el Tribunal de Cuentas, para continuar con los OCEX autonómicos y finalizaré con el Tribunal de Cuentas europeo, enmarcado en un contexto multinivel como corresponde al actual escenario de gobernanza global.

---

## 2. El Tribunal de Cuentas de España

La idea de control de los poderes públicos, y concretamente, del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, es un común denominador en la historia y evolución de la organización estatal. La justificación de la función de control y de la institución que la representa se concibe como manifestaciones de la soberanía y por ello, ha estado vinculada a quien la ostentaba en cada momento histórico: al monarca absoluto o al Parlamento como representación del pueblo. Una institución de control apoyada en este último principio contribuye a la legitimidad y credibilidad de la democracia representativa (Gómez Sánchez, 2001:23).

El Tribunal de Cuentas<sup>266</sup> se presenta como la institución española más longeva y de dilatada historia durante siete siglos, que ha llegado hasta nuestros días. El profesor Francisco Tomás y Valiente<sup>267</sup> señalaba que, buscar los antecedentes históricos de una institución, suele ser otra institución que tiene nada o poco que ver con la actual.

Dado que las instituciones políticas son “como arrecifes de coral”, que se han alcanzado sin una planificación consciente y han crecido a través de una “lenta acumulación”, el conocimiento de su historia arroja luz sobre la institución (Sait, 1938; citado en Rhodes, 1997: 55).

Desde una visión ya plenamente contemporánea, el TCU, como IFS de España, es un órgano de control económico financiero que adquiere pleno sentido porque tiene encomendada la función de control técnica e independiente de los recursos públicos de todos los españoles.

---

<sup>266</sup> Rafael de Mendizábal Allende (2001: 163-164), señala que el Tribunal de Cuentas español tiene una longeva historia cuyos orígenes pueden rastrearse hasta el S. XIII y que ofrece una venerable trayectoria histórica bajo varios nombres y estructuras. Esta constatación le lleva a afirmar su larga e ininterrumpida tradición, dentro del panorama español de las instituciones públicas, por su esencial continuidad. Para ello, cita a Canga Argüelles y conviene que el Tribunal de Cuentas es “el Cuerpo más antiguo de la Hacienda Pública”. Para consultar los antecedentes históricos del Tribunal de Cuentas, vid, Mendizábal Allende. “Crisis del Antiguo Régimen y la jurisdicción contable” RGLJ. t. LIV, num. 22; Tomás y Valiente, F. Presentación a *la Colección de las Leyes, Ordenanzas, Plantas, Decretos, Instrucciones y Reglamentos expedidos para el Gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas desde el reinado del Señor don Juan II hasta el día*, Madrid, Imprenta Real, 1829, p.IX de la ed. Facsímil. Madrid; Ruiz Fraile M. “Estudio histórico-constitucional del Tribunal de Cuentas”. En *Crónica 1996-1997*. Por otro lado, Yolanda Gómez Sánchez (2001), dedica un capítulo a los antecedentes constitucionales y legislativos del Tribunal de Cuentas, donde proporciona diversas fuentes bibliográficas sobre los antecedentes históricos de la institución.

<sup>267</sup> Véase Tomás y Valiente, *Presentación a la Colección de las Leyes, Ordenanzas, Plantas, Decretos, Instrucciones y Reglamentos expedidos para el Gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas desde el reinado del Señor don Juan II hasta el día*, Madrid, Imprenta Real, 1829, p.IX de la ed. Facsímil. Madrid.

---

Las Asambleas Legislativas necesitan un órgano muy especializado, de carácter técnico, encargado de desarrollar la función de control contable del gasto público. El control externo ha sido realizado en España por el Tribunal de Cuentas, que es el órgano auxiliar de Las Cortes, para asesoramiento en el control económico financiero de la gestión gubernamental del gasto público y que resulta imprescindible para el cierre del ciclo presupuestario.

Pero, más allá de una lectura exclusivamente financiera contable, para Mendizábal Allende (2001:177), el Tribunal de Cuentas, como órgano controlador de las cuentas públicas, debe cumplir tres finalidades: 1) ser guardián de los intereses de la colectividad al cuidar que los tributos obtengan la aplicación prevista, 2) el desempeño del papel de administrador honesto y, 3) como instrumento insustituible para depurar la estructura y funcionamiento de la Administración Pública, tanto por lo que evita como por lo que aporta con su actuación.

Una distinción de enorme calado es la que diferencia entre los órganos constitucionales<sup>268</sup> y órganos de relevancia constitucional (Cazorla Prieto, 1982), siguiendo la diferenciación de la doctrina italiana.

La distinción se asienta en la consideración de los primeros, como órganos que reciben directamente de la Constitución su status y competencias esenciales, a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden jurídico político fundamental, contemplado en la Constitución (García Pelayo, 1981). Como órganos esenciales a la propia Constitución participan de lo que la doctrina italiana ha denominado *indirizzo político*, esto es, la participación en la dirección política del Estado.

---

<sup>268</sup> Siguiendo a García Pelayo (1981), los órganos constitucionales están regulados y estructurados directamente por la Constitución, lo que implica que participan en el modelo de Estado y en los principios y valores que lo fundamenta. Los elementos esenciales que determinan que un órgano pueda ser calificado como órgano constitucional son: su configuración inmediata por la Constitución, su presencia en la estructura constitucional, la participación de dicho órgano en la dirección política del Estado, la pertenencia al mismo rango-jurídico que los demás y la independencia jurídica. Por su lado, Lucas Verdú, afirma que el TCU no es un órgano constitucional que participe en la orientación política, pero su inserción en el texto constitucional y su carácter de órgano con relevancia constitucional le dotan de unas evidentes facetas políticas, pues realiza una función político-constitucional: fiscalizar las cuentas del Estado y del sector público (citado en Mendizábal Allende, 1982). Para una visión alternativa sobre la consideración del TCU como órgano de relevancia constitucional, véase Gómez Sánchez, *El Tribunal de Cuentas...*



---

Los órganos calificados de relevancia constitucional, si bien, configuran la arquitectura institucional del Estado, a diferencia de lo que sucede con los órganos constitucionales, cuya regulación orgánica se regula dentro de la propia Constitución, la concreción de los órganos de relevancia constitucional se deriva al legislador ordinario (STC 32/81). Desde esta perspectiva, el TCU no participa en la dirección política del Estado. Una característica diferenciadora, entre ambos tipos de órganos, consiste en que la supresión de los órganos de relevancia constitucional: a) no desvirtuaría la estructura orgánica del Estado y b) la naturaleza de su actividad se apoya en su carácter técnico más que político o de gestión (Vera Santos, 2003:46).

Los órganos de relevancia constitucional y los órganos auxiliares son conceptos que aluden a una misma realidad, según se adopte un enfoque orgánico o funcional. La doctrina española considera al Tribunal de Cuentas como órgano de relevancia constitucional, como lo señalan diferentes autores<sup>269</sup> siguiendo la doctrina italiana que considera a este órgano en una posición auxiliar, a diferencia de los órganos constitucionales que son esenciales en el diseño del Estado y que participan en el *indirizzo* político.

Por consiguiente, el TCU tiene el estatus de órgano de relevancia constitucional con la importantísima misión de asegurar el control externo de los fondos públicos y la fiscalización de la actividad económica contable del sector público español. Así pues, la función técnica es la propia del TCU y la función política de las Cortes. La principal misión del Tribunal consiste en proporcionar a nuestros representantes políticos datos y elementos de juicio para que puedan ejercer el control político como corresponde a un Estado democrático.

### **2.1. El régimen jurídico y su organización**

El régimen jurídico del TCU se encuentra recogido, en primer lugar, en la CE de 1978, en el artículo 136 que establece que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector

---

<sup>269</sup> Véase. García Pelayo, M. "El estatus del Tribunal Constitucional" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 1, enero-febrero, 1981; Lucas Verdú, P. "Apuntes sobre los aspectos jurídicos políticos del Tribunal de Cuentas" en *El Tribunal de Cuentas en España*. IEF, Madrid, 1982; Cazorla Prieto, L.M. "Comentario del artículo 136 de la Constitución" en *Comentarios a la Constitución* dirigidos por Fernando Garrido de Falla. E. Civitas, Madrid, 1980; Fernández-Carnicero González C.J. "Las relaciones entre las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas" en *Crónica 1992-93*. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1994.

---

público. Depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

Asimismo, el precepto constitucional señala que las cuentas del Estado y del sector público deben rendirse al Tribunal de Cuentas para que sean censuradas por éste. El TCU ha de remitir, posteriormente, a las Cortes Generales un informe anual en el que ha de comunicar las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

La Constitución establece, además, el estatuto básico de sus miembros: la independencia, la inamovilidad y el sometimiento a las mismas incompatibilidades que a los Jueces. Asimismo, una ley orgánica<sup>270</sup> ha de regular la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

La magnitud y la complejidad de las cuentas públicas justifican la existencia de este órgano técnico de apoyo a la actividad parlamentaria, a quien la legislación encomienda dos funciones: la fiscalización externa de la actividad económica financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable de los empleados públicos en el manejo de los recursos públicos.

El TCU está regulado por la Ley Orgánica 2/1982 de 12 de mayo (LOTUCU), y por Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, (LFTCU) y por las diversas leyes específicas que le afectan<sup>271</sup>.

El TCU depende orgánicamente de las Cortes Generales en tanto en cuanto es nombrado por ellas. Por consiguiente, existe una relación estrecha entre las Cortes Generales y Tribunal de Cuentas. Sin embargo, una vez nombrados los miembros del TCU, éstos conforman un órgano que actúa con independencia en los ámbitos presupuestarios y organizativos.

El artículo 19 de la LOTUCU establece los órganos del Tribunal de Cuentas que son: El Presidente, El Pleno, la Comisión de Gobierno, la Sección de Fiscalización, la Sección de Enjuiciamiento, los Consejeros de Cuentas, la Fiscalía y la Secretaría General.

El Presidente<sup>272</sup> del Tribunal de Cuentas será nombrado de entre sus miembros por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en Pleno y por un período de tres años. Los

---

<sup>270</sup> Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

<sup>271</sup> La Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, Ley de Sostenibilidad Financiera y Estabilidad Presupuestaria, entre otras.

<sup>272</sup> Art. 29 de la LOTUCU y art. 21 LFTCU.

---

Consejeros de Cuentas<sup>273</sup> son designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años. Los requisitos de elegibilidad<sup>274</sup> están en concordancia con la idea de conseguir candidatos idóneos y con capacidades para el desempeño del cargo. Respecto a sus causas de incapacidad<sup>275</sup>, incompatibilidades y prohibiciones, sujetos a un riguroso régimen para hacer prevalecer su independencia, están afectados por las mismas establecidas para los Jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

Los Presidentes<sup>276</sup> de las Secciones de Fiscalización y de Enjuiciamiento, serán designados por el Tribunal entre los Consejeros de Cuentas, a propuesta del Pleno. El Fiscal<sup>277</sup> del Tribunal de Cuentas, que pertenecerá a la Carrera Fiscal, se nombrará por el Gobierno en la forma determinada en el Estatuto del Ministerio Fiscal.

Esta independencia también está presente en la Declaración de Lima de 1977, de la INTOSAI, como hemos visto en el capítulo anterior. La independencia y la inamovilidad constituyen características esenciales para el desempeño de las funciones asociadas a los cargos y las normas recogen esta protección. El artículo 5, de la Declaración de Lima, establece que *las EFS sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores*".

Ahora bien, el mismo documento reconoce que la independencia absoluta respecto al resto de órganos estatales es una entelequia y que, por tanto, la forma de asegurar la máxima independencia es dotar a la Entidad Fiscalizadora Superior de independencia funcional y orgánica para el cumplimiento de sus fines.

Esta afirmación implica que la independencia ha de trasladarse a sus miembros, puesto que son los que han de deliberar y tomar decisiones sobre los asuntos planteados. Por tanto, las competencias y los procedimientos para ejercerlas han de

---

<sup>273</sup> Art. 30 de la LOTCU.

<sup>274</sup> El Art. 30 LOTCU, establece que los Consejeros de Cuentas serán elegidos entre Censores del TCU, Censores Jurados de Cuentas, Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad y funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles, de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio profesional.

<sup>275</sup> Art. 33 de la LOTCU.

<sup>276</sup> Art. 31 de la LOTCU y art. 23 LFTCU.

<sup>277</sup> Art. 32 de la LOTCU.

---

estar detallados y el estatuto del personal del TCU asegura la independencia de sus consejeros mediante la inamovilidad.

Los Consejeros de Cuentas cesan<sup>278</sup> en sus cargos por agotamiento del mandato y antes de la expiración<sup>279</sup> de sus nombramientos; el Presidente del Tribunal o quien le sustituya, ha de solicitar al Presidente del Congreso de los Diputados y del Senado, la iniciación del procedimiento que haya de conducir a la elección de los mismos. Del Pleno forman parte los doce Consejeros más el Fiscal. Los Consejeros se adscriben a cada de las secciones existentes: la de Fiscalización y la de Enjuiciamiento.

La Comisión de Gobierno está compuesta por Consejeros de Cuentas. La Sección de Fiscalización se organiza sectorialmente, según las grandes áreas de actividad del sector público y ámbitos territoriales como las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Algunas CCAA han creado órganos equivalentes con el objeto de fiscalizar la gestión económica, financiera y contable del sector público en sus respectivos territorios. El Tribunal de Cuentas y los creados por las Comunidades Autónomas tienen una organización muy similar, vinculada a cierto isomorfismo institucional característico de la etapa de institucionalización de las CCAA. Estos órganos externos autonómicos se tratarán en este mismo capítulo, pero antes me centraré en las funciones del TCU.

## **2.2. Las funciones del Tribunal de Cuentas**

Las principales funciones desempeñadas por el TCU son la función fiscalizadora y la jurisdiccional, que es la propia de un Tribunal, que vienen establecidas tanto en el artículo 136 CE, como en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (en adelante LOTCU) y en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU).

Esta dualidad funcional del Tribunal de Cuentas se entiende en la medida en que constituyen instrumentos a través de los cuales se cumplen con los fines que constitucionalmente se le encomiendan.

---

<sup>278</sup> También cesan por renuncia aceptadas por las Cortes Generales, incapacidad o incompatibilidad y también pueden cesar por incurrir en responsabilidad disciplinaria (art. 25 LFTCU).

<sup>279</sup> Art. 22 LFTCU.

---

La CE da una mayor preeminencia a la actividad fiscalizadora, mientras se reserva una mención menor a la función jurisdiccional. No obstante, ambas funciones cumplen un papel fundamental en la exigencia de rendición de cuentas y de control económico financiero de la gestión pública del sector público español.

El artículo 136 de la CE, establece que las cuentas del Estado y sector público estatal se rendirán ante el TCU y serán censuradas por éste. Aunque no recoge la rendición del sector público no estatal, la obligatoriedad de la rendición de cuentas ha sido establecida en las diversas leyes financieras autonómicas y en la legislación de régimen local. De lo que se trata de acoger un principio fundamental de actuación, a la vez inspirador del sistema de control de la actividad financiera como es la rendición de cuentas por parte del administrador de los caudales públicos.

En el sentido que empleamos aquí, la rendición de cuentas consiste en la remisión de las mismas al Tribunal de Cuentas<sup>280</sup> para su examen y verificación y, en su caso, exigir las responsabilidades correspondientes. Si las cuentas se rinden para ser examinadas, aspectos como la eficiencia y la economía unidos a la legalidad operan como los principios de actuación.

Bayona de Perogordo y Soler Roch (en Pascual García, 2003:646), definen la obligación de rendir cuentas como un deber de carácter financiero, cuyo presupuesto material lo constituye el empleo de fondos públicos y cuyo presupuesto formal se caracteriza, en el caso de los entes del sector público, por la sujeción al régimen de contabilidad pública, teniendo como finalidad permitir el ejercicio de las funciones de control por parte del Tribunal de Cuentas.

En este contexto de rendición de cuentas de las finanzas públicas, nuestro ordenamiento jurídico concreta la figura del cuentandante<sup>281</sup> para referirse a las personas titulares de las entidades y órganos sujetos a la obligación de rendir cuentas.

---

<sup>280</sup> Este acto se regula, sin definirse, por la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, por la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, por la Ley General Presupuestaria, por la Ley reguladora de Haciendas Locales, así como por las leyes de finanzas de las CC.AA en sus ámbitos respectivos (Pascual García, 2003:645). También podemos añadir la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

<sup>281</sup> Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU) y la Ley General Presupuestaria (LGP). En todo caso, el art. 138 de la LGP señala los quienes se consideran cuentandantes: a) Las autoridades y los funcionarios que tengan a su cargo la gestión de los ingresos y la realización de gastos, así como las demás operaciones de la Administración General del Estado. b) Los titulares de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, así como los Presidentes de las Juntas Directivas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, y de los órganos equivalentes de sus Entidades y Centros Mancomunados. c) Los presidentes o directores de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales y demás entidades del sector público estatal. d) Los presidentes del consejo de administración de las

---

Antes de profundizar en las funciones del Tribunal de Cuentas parece oportuno referirse a la *e-Administración*, que ha revolucionado los procesos administrativos de la Administración Pública. La modernización de las administraciones públicas y la implantación de las nuevas tecnologías de la Información y de la Comunicación en toda la sociedad y, particularmente en las Administraciones Públicas han facilitado el acceso de la *e-Administración* y con ella a la accesibilidad y simplificación de trámites y presentación de documentos de forma rápida, ágil y confidencial.

El Tribunal de Cuentas no es una excepción y también se ha visto afectado por la ola modernizadora con la inauguración de su sede electrónica<sup>282</sup>. Las herramientas digitales han dotado al TCU de más agilidad y accesibilidad para el cumplimiento de su función fiscalizadora.

La sede electrónica<sup>283</sup> deviene en un canal empleado para intercambiar o presentar documentación. Este sistema permite mejorar la calidad del control externo y el nivel de cumplimiento de las obligaciones legales para remitir la información de una forma más económica, menos laboriosa, tanto desde una perspectiva económica como funcional.

---

sociedades mercantiles estatales. e) Los liquidadores de las sociedades mercantiles estatales en proceso de liquidación o los órganos equivalentes que tengan atribuidas las funciones de liquidación en el caso de otras entidades. f) Los presidentes del patronato, o quienes tengan atribuidas funciones ejecutivas en las fundaciones del sector público estatal. Todas estas figuras tienen la consideración de cuentandantes y, por tanto, son los responsables de proporcionar información contable veraz y rendir cuentas en los plazos fijados al TCU. Pero además, la Ley establece que deberán rendir cuentas: los particulares que gestionan recursos públicos, las entidades que hayan formado parte del sector público durante el período de vigencia representado por el presidente del consejo de administración, del patronato de la fundación o director de la entidad y los liquidadores de las Sociedades Mercantiles estatales en proceso de liquidación.

<sup>282</sup> El Portal de Rendición de Cuentas facilita la rendición de cuentas de las entidades locales y permite a los ciudadanos acceder a la información sobre la gestión económica deducida de sus cuentas anuales. Asimismo resulta operativo para remitir contratos puesto que la contratación es una de las áreas de la actividad del Sector público que mayor volumen de recursos económicos gestiona y, por tanto, constituye uno de los objetivos prioritarios en la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

<https://sede.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sede-electronica/>

<sup>283</sup> La Resolución de 3 de diciembre de 2014, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo adoptado por el Pleno en su reunión de 27 de noviembre de 2014, sobre el derecho de acceso a la información, regulado en el capítulo III del título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, a través de la sede electrónica, salvo que el solicitante haya señalado expresamente otro medio.

---

Por otro lado, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno ha desarrollado el derecho de acceso a la información pública, que se ejercerá en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y en la referida disposición legal. En el ámbito del TCU el ejercicio de este derecho se realizará conforme a lo previsto legalmente.

La *website* del TCU tiene diseñados cuatro apartados para las funciones principales que ejerce esta institución: fiscalización, enjuiciamiento, consultiva y de relaciones con las Cortes Generales. Por otro lado, se resalta el papel de la institución de control en las relaciones internacionales<sup>284</sup> e institucionales<sup>285</sup>.

La incorporación de la *e-Administración*<sup>286</sup> a los procesos de fiscalización y de rendición de cuentas públicas ha beneficiado las fiscalizaciones en términos de eficacia, economía y eficiencia porque, siendo realistas, resulta imposible abarcar todo el sector público<sup>287</sup>.

Con estas importantes y novedosas consideraciones, me propongo abordar seguidamente las funciones encomendadas al Tribunal de Cuentas. Ahora bien, la fiscalización que hoy requieren los tiempos actuales, implica que además del ejercicio de la tarea fiscalizadora clásica de comprobación de la ejecución presupuestaria, las EFS como el TCU, desarrollen e incorporen en su seno, una tarea de evaluación del sector público, por un lado, y la lucha contra la corrupción, por otro, mediante la difusión de una ética pública (Canales Aliende, 2012a:26-27).

---

<sup>284</sup> El TCU ejerce la Secretaría permanente de EUROSAI desde su constitución (vid. Cap. VI), y mantiene relaciones con el Tribunal de Cuentas Europeo y participa en la auditoría de diversos Organismos Internacionales.

<sup>285</sup> Se refiere a las relaciones de coordinación y colaboración entre el TCU y OCEX autonómicos, que abordaremos en este mismo capítulo.

<sup>286</sup> El artículo 13.3 de la Declaración de Lima establece que “los métodos de control deben adaptarse continuamente a los progresos de la ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones”.

<sup>287</sup> El artículo 13.2. de la Declaración de Lima señala que el control, generalmente, no se realiza de forma exhaustiva y que las EFS se limitarán al procedimiento de muestreo, que bajo un programa de actuación (objetivo, público, transparente e independiente) resulte formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones.

---

### **2.2.1. La función fiscalizadora**

El TCU ha sido considerado como un órgano de relevancia constitucional, que auxilia a la institución parlamentaria, de la que depende y que tiene encomendada la función técnica, específica de informar a las Cortes Generales para que éstas pueden ejercer el control político que corresponda.

Rodríguez Bejeiro (1993) afirma que el examen y control de la interrelación entre los ingresos y gastos públicos se relaciona con la protección de intereses colectivos, con la justicia, con la ética, pero también con la economía, con el empleo óptimo, racional y eficaz de los recursos públicos disponibles, que son siempre limitados frente a las necesidades colectivas.

La función fiscalizadora<sup>288</sup> es la principal función del TCU. La CE lo señala como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y sector público. En el ejercicio de sus funciones le compete controlar el sometimiento de la actividad económico financiera del sector público a los principios<sup>289</sup> de sostenibilidad financiera, legalidad, eficiencia y economía.

El desarrollo de la función fiscalizadora ha mostrado su gran utilidad social y ha puesto de manifiesto que la existencia de un órgano externo respecto a las Administraciones Públicas que tienen a su cargo la actividad económico financiero es una garantía para el debido control de esa actividad, contribuyendo al conocimiento de esa realidad de la gestión pública (Iglesias Lachica, 2013).

La función fiscalizadora se deslinda en dos ámbitos: el subjetivo y el objetivo de la fiscalización.

---

<sup>288</sup> Las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas señala una tipología de fiscalización: a) fiscalización de cumplimiento, que comprueba la adecuación de la actividad a la legalidad, b) fiscalización financiera, que verifica la adecuación de los estados contables del ente fiscalizado a los principios y criterios contables que le sean de aplicación, c) fiscalización de los sistemas y procedimientos, que verifica la existencia y funcionamiento de los controles internos de la entidad fiscalizada y d) fiscalización operativa, que comprueba la adecuación de la actividad económica financiera del ente fiscalizado a los principios de economía, eficiencia y eficacia.

<sup>289</sup> Artículos CE 31 y 135. Por otro lado, el art. 9 de LOTCU, señala que la fiscalización del TCU controlará que la actividad económica financiera del sector público se someterá, además de los principios referidos supra, a los de transparencia, sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.



---

Respecto al ámbito subjetivo, la fiscalización se extiende a todo el sector público<sup>290</sup> y también a toda persona física o jurídica que perciba subvenciones<sup>291</sup>, créditos, avales u otro tipo de ayudas procedentes del sector público. En cuanto al ámbito objetivo<sup>292</sup>, el art. 10 de la LOTCU establece que examinará y comprobará la Cuenta General del Estado dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que se haya rendido (Vera Santos 2003:103).

La función fiscalizadora del TCU, tiene diversos procedimientos fiscalizadores que voy a exponer a continuación: a) el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado<sup>293</sup> (CGE), regulado en el art. 33 de la LFTCU, b) el examen y comprobación de la

---

<sup>290</sup> El sector público aglutina: la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, las entidades gestoras de la Seguridad Social, los organismos autónomos multinivel y las sociedades estatales y empresas públicas.

<sup>291</sup> Una de las principales formas de ayuda pública más popular es la subvención, que como gasto público consiste, *grosso modo*, en la entrega gratuita de fondos públicos realizada por la Administración en favor de un tercero con la finalidad de estimular o promover una actividad considerada de interés general. En este sentido se consagra como el estímulo económico por excelencia (Sesma Sánchez, 1998:28-30). La diferencia entre subvenciones y ayudas públicas es que las primeras se reserva para definir la disposición gratuita de fondos públicos que una Administración o entre público entrega a un beneficiario para que éste le dé una finalidad específica, la ayuda pública se refiere a cualquier tipo de ventaja financiera con origen público pero que tiene alguna característica diferencial (por el ámbito en que actúan, los requisitos exigidos, las condiciones para su obtención, etc.) y que englobaría a los beneficios fiscales, becas, y en general todo estímulo financiero que implique alguna ventaja económica a un beneficiario. Por otro lado, también cabe distinguir entre subvención y transferencia: la primera se circunscribe al fomento de una actividad determinada y específica mientras que la transferencia, siendo también una entrega dineraria con cargo a los fondos públicos, financia actividades y operaciones que no son especificadas y que, sin embargo, son propias del receptor (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones).

<sup>292</sup> El art. 11 LOTCU, señala expresamente que el TCU fiscalizará en particular: los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás Entidades del sector público en los casos establecidos, la situación y las variaciones del patrimonio del Estado y demás Entidades del sector público y los créditos extraordinarios y suplementarios, así como las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás notificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.

<sup>293</sup> Según el artículo 130 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), modificada por la disposición final 5.15 de la Ley 2/2012, de 29 de junio de Presupuestos Generales del Estado para 2012, la Cuenta General del Estado (CGE) se formará mediante la consolidación de las cuentas anuales de las entidades que integran el sector público estatal y comprenderá el balance consolidado, la cuenta del resultado económico patrimonial consolidada, el estado de cambios en el patrimonio neto consolidado, el estado de flujos de efectivo consolidado, el estado de liquidación del presupuesto consolidado y la memoria consolidada. La Cuenta General del Estado deberá suministrar información sobre la situación patrimonial y financiera, el resultado económico patrimonial y la ejecución del presupuesto del sector público estatal. Por su parte, el art. 123 de LGP señala que esta información contable irá destinada a los órganos de dirección y gestión, a los de representación política y a los de control externo e interno y, en su caso, a los organismos internacionales según los términos previstos reglamentariamente.

En el artículo 132 de LGP se establece que el TCU, por delegación de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que las haya recibido. El Pleno, oído el Fiscal, dictará la declaración definitiva que le merezca para elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta, dando traslado al

---

Cuentas Generales y Parciales de todas las entidades y organismos integrantes del sector público, las que deban rendir los perceptores y beneficiarios de ayudas, subvenciones, créditos o avales<sup>294</sup>; c) el examen de expedientes referidos a contratos<sup>295</sup> celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del sector público; d) el examen de la situación y variaciones del Patrimonio del Estado y demás entidades del sector público regulado en el artículo 41 LFTCU; e) el examen de los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios, así como las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones<sup>296</sup> de los créditos presupuestarios iniciales; f) la fiscalización de los partidos políticos<sup>297</sup> y, g) cualquier otro que resulte adecuado al cumplimiento de las funciones.

---

Gobierno. El examen de la CGE constituye la verificación contable de las Cuenta General del Estado y su conformidad o no con las cuentas parciales rendidas al TCU. En este documento el Tribunal se pronuncia sobre la conformidad a la normativa vigente y que refleje adecuadamente la actividad económica financiera del Estado (Memorándum sobre líneas básicas del Informe Anual aprobado por el Pleno en 1987).

<sup>294</sup> Todas las entidades del sector público están obligadas a rendir al TCU sus operaciones como las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, las empresas públicas y los perceptores de las subvenciones. Las comprobaciones realizadas por el TCU se dirigen a verificar que las cantidades recibidas se han aplicado tanto a sus fines como a sus resultados.

<sup>295</sup> Los contratos celebrados por entidades del sector público están sujetos a fiscalización, se regulen o no por la Ley de Contratos del Sector Público (texto consolidado por el Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público). Se deberá remitir al TCU una relación de contratos celebrados con los requisitos de cuantía y forma de adjudicación del contrato, así como la remisión de expedientes y documentación adicional que reclame el TCU. El art. 40 LFTCU establece que la fiscalización de los contratos comprende el examen de las distintas fases de su preparación, adjudicación, modificaciones, ejecución y extinción.

<sup>296</sup> El art. 42 y 43 LFTCU recoge que son objeto de fiscalización las modificaciones presupuestarias, transferencias de créditos, los créditos ampliables, las incorporaciones a los créditos de los presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente y cualquier otra modificación de los créditos presupuestarios iniciales. Asimismo, el Ministerio de Economía y Hacienda y el de Trabajo y Seguridad Social comunicarán al TCU las operaciones relativas al presupuesto de la Seguridad Social, una vez finalizado el correspondiente ejercicio.

<sup>297</sup> Los partidos políticos son objeto también de fiscalización por el TCU en la medida que son perceptores de subvenciones. Vid. Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

---

Asimismo, en algunos procedimientos de fiscalización de ciertas entidades<sup>298</sup>, el TCU puede utilizar las técnicas de auditoría que sean más efectivas.

Las funciones del TCU se ejercen mediante el examen de las cuentas públicas, de lo que se desprende la importancia que las cuentas reflejen fielmente la realidad económico-financiera, sobre todo lo referente a la ejecución del presupuesto, y que se rindan puntualmente.

La iniciativa fiscalizadora<sup>299</sup> corresponde al Pleno<sup>300</sup> del TCU y a las Cortes Generales y, como veremos más adelante, a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. El impulso fiscalizador es de oficio y no se da curso a ninguna petición de fiscalización que proceda de otras instancias (artículo 32 LFTCU).

Las actividades fiscalizadoras están contenidas en un programa anual que integra: a) fiscalizaciones periódicas<sup>301</sup> por mandato legal y b) fiscalizaciones especiales<sup>302</sup>.

Las fases siguientes del procedimientos fiscalizador comprende el desarrollo y la terminación, y solo cuando ya se ha obtenido el resultado de la fiscalización se publicita y expone mediante informes<sup>303</sup> o memorias ordinarias o extraordinarias y notas.

---

<sup>298</sup> Se trata de entidades comprendidas en el artículo 4 de la LOTCU. Los tipos de auditoría realizada sobre el sector público, a tenor del artículo 164 LGP son: a) La auditoría de regularidad contable, consistente en la revisión y verificación de la información y documentación contable con el objeto de comprobar su adecuación a la normativa contable y en su caso presupuestaria que le sea de aplicación; b) La auditoría de cumplimiento, cuyo objeto consiste en la verificación de que los actos, operaciones y procedimientos de gestión económico-financiera se han desarrollado de conformidad con las normas que les son de aplicación, c) La auditoría operativa, que constituye el examen sistemático y objetivo de las operaciones y procedimientos de una organización, programa, actividad o función pública, con el objeto de proporcionar una valoración independiente de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de la buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones oportunas en orden a la corrección de aquéllas.

<sup>299</sup> Artículo 45 LOTCU.

<sup>300</sup> Las atribuciones del Pleno del TCU vienen recogidas en el art. 21.3 LOTCU y art. 3 LFTCU. Todos los procedimientos se inician con un acuerdo del Pleno que aprueba las directrices técnicas de la fiscalización con expresión de los objetivos, ámbito temporal, procedimientos a utilizar, etc.

<sup>301</sup> Incluye la Declaración definitiva de la Cuenta General del Estado, el Informe anual, Informes de las CC.AA sin órgano de control externo, informes sobre la financiación de los partidos políticos.

<sup>302</sup> Por mandato legal y por iniciativa del Pleno del Tribunal de Cuentas, de las Cortes Generales o de las Asambleas autonómicas.

<sup>303</sup> Artículo 12 LOTCU.

---

Aquí cabría distinguir entre el Informe o Memoria Anual<sup>304</sup> y los informes especiales o singulares<sup>305</sup>. Existen otro tipo de documentos publicados por el TCU como: las Mociones son instrumentos para sugerir modificaciones en la interpretación de una norma legal o reglamentaria y la Nota, que es un instrumento para introducir modificaciones sobre ciertas prácticas administrativas de las que se pueden derivar abusos, infracciones o irregularidades y en la que se propone su corrección. El Informe Anual, elaborado por el TCU, proporciona a las Cortes Generales una información técnica contable que el Parlamento puede aplicar en su función general de control político.

### **2.2.2. La función de enjuiciamiento**

La Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas una función de dilatada tradición histórica como es la función jurisdiccional. El artículo 136.2 CE señala la propia jurisdicción del TCU, si bien ocupa un lugar secundario<sup>306</sup> con respecto a la actividad fiscalizadora.

---

<sup>304</sup> La emisión del Informe Anual viene exigido en el art. 136 CE y en él se comunica a las Cortes Generales las infracciones, responsabilidades en que se hubiere incurrido. Este documento debe ser remitido anualmente a las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado, exponiendo los resultados integrados deducidos del ejercicio de la función fiscalizadora. El art. 199 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que el Presidente del Congreso podrá requerir al TCU los informes, documentos o antecedentes sobre un determinado asunto. Por su parte, el art. 13 LOTCU junto al art. 28 LFTCU señalan que el Informe comprenderá el análisis de la CGE y las demás del sector público y se extenderá a la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público a: observancia de legalidad de las normas reguladoras de los Ingresos y Gastos del sector público y de las normas que afecten a la actividad económico-financiera, el cumplimiento y ejecución de los Presupuestos del Estado, de las CC.AA., de las Corporaciones Locales y de las demás Entidades sujetas a régimen presupuestario público, la racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía, la ejecución de programas de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades estatales y demás previsiones que rijan la actividad de las empresas públicas, así como el empleo o aplicación de las subvenciones con cargo a fondos públicos. Este Informe Anual contendrá una Memoria de las actuaciones jurisdiccionales del Tribunal durante el ejercicio económico. Finalmente, será remitido anualmente a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales para el control económico y presupuestario de su actividad financiera.

<sup>305</sup> Este documento es parecido al Informe ordinario, pues también se concretizan los resultados obtenidos de la fiscalización pero se diferencia en que el contenido de ésta se refiere a aspectos concretos, singulares de la fiscalización específica realizada.

<sup>306</sup> El debate sobre cuál es la naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas tiene un largo debate (Mendizábal Allende, 1982) que se sustancia, básicamente, en tres posturas: la de quienes le han atribuido naturaleza judicial, la de quienes le atribuyen naturaleza administrativa y la de los que consideran que tiene una naturaleza mixta. Algunos autores señalan expresamente el lugar secundario de la función de Enjuiciamiento del TCU como Vera Santos (2003:110), Vallès Vives, (2003:211). Por su parte, Gómez Sánchez (2001:233) defiende, dada la importancia del control económico financiero y la diversidad de funciones que en el futuro puedan derivarse, una jurisdicción propia del TCU compatible con la unidad jurisdiccional constitucionalizada o una división de funciones más nítida y la ampliación de funciones jurisdiccionales. Según la autora, el

---

Esta institución de control externo tiene atribuida potestad de enjuiciamiento de responsabilidades contables porque la necesita como obligado cumplimiento<sup>307</sup> de su función fiscalizadora de la actividad económica financiera del sector público, de su control y censura de la cuentas.

Vacas García-Alós (1998:11) sostiene –si bien de forma aislada en la doctrina española- que la jurisdicción contable desempeña un papel de indiscutible importancia como mecanismo de control jurisdiccional de la gestión económica financiera de las Administraciones Públicas y de las entidades integradas en el sector público.

Sin embargo, mientras la utilidad social de la labor fiscalizadora es indiscutible, no ocurre lo mismo con el ejercicio de la función jurisdiccional del TCU, e incluso, hay quien sostiene que es de difícil justificación (Iglesias Lachica, 2013). Este autor afirma que la función jurisdiccional, fuera de la estructura ordinaria del poder judicial resulta cuestionable y, además, el ejercicio por el TCU de funciones de enjuiciamiento contable no ha arrojado mejores resultados que si permanecieran en el ámbito de la jurisdicción ordinaria.

La LOTCU<sup>308</sup> afirma que este órgano de control es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los OCEX que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos. La naturaleza entre la función fiscalizadora y la de enjuiciamiento, ha sido subrayada por el Tribunal Constitucional puesto que, en la medida en que ejerce esta segunda función, actúa como un órgano jurisdiccional.

---

refuerzo de las funciones jurisdiccionales del TCU mejoraría el control y la exigencia de responsabilidad, que redundaría en una mejora del sistema democrático, cuya legitimidad procede en gran medida de la idea de exigencia de control y responsabilidad.

<sup>307</sup> Auto de Apelación del Tribunal de Cuentas, de 12 de diciembre de 1986, (citado en Gómez Sánchez, 2001:221).

<sup>308</sup> Artículo 1.2 LOTCU.

---

Esta jurisdicción del TCU se sustancia en el enjuiciamiento de la responsabilidad contable<sup>309</sup> en que incurran los gestores y responsables que tengan a su cargo el manejo de los recursos públicos. Según el artículo 49 LFTCU y 38 LOTCU, la responsabilidad contable es definida como aquella que tiene lugar cuando se producen acciones u omisiones de los gestores<sup>310</sup> de los recursos públicos, realizadas con dolo, culpa o negligencia grave y contrarias a las leyes reguladoras de régimen presupuestario y/o contable que se aplica al sector público y a las personas que han percibido subvenciones o ayudas públicas.

El artículo 17 LOTCU caracteriza la jurisdicción contable<sup>311</sup> como necesaria, improrrogable, exclusiva y plena. Las decisiones que se adopten solo producen efectos dentro de la jurisdicción contable siendo compatible<sup>312</sup>, respecto a unos determinados hechos, con el ejercicio de la potestad disciplinaria y la jurisdicción penal, en su caso.

---

<sup>309</sup> Artículo 15 LOTCU y Título IV LOTCU. La responsabilidad contable puede ser directa o subsidiaria; la primera es solidaria y completa puesto que comprende todos los perjuicios causados, mientras que la responsabilidad subsidiaria solo es aplicable cuando no se pueda hacer efectiva la directa. El art. 42 LOTCU refiere la responsabilidad directa a quienes hayan ejecutado, forzado o inducido o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución. El art. 43 LOTCU recoge que son responsables subsidiarios quienes por negligencia o demora en el cumplimiento de obligaciones atribuidas de modo expreso por las Leyes o Reglamentos hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas. Por su parte, Vacas García-Alós (1998-62) define la responsabilidad contable como un tipo autónomo y específico de responsabilidad, en función de tres elementos: el elemento subjetivo relativo al sector público y a los agentes del mismo que pueden dar lugar a un determinado ilícito contable; el elemento objetivo, derivado de las cuentas y de los caudales públicos supuestamente perjudicados; y, por último, el elemento formal, integrado por una serie de procedimientos residenciados en un orden jurisdiccional específico, por vía de casación y revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En todo caso, la responsabilidad contable tiene carácter patrimonial y es una responsabilidad de tipo reparador que tiene sus propias singularidades materiales y formales.

<sup>310</sup> El artículo 177 LGP, establece las infracciones que pueden generar responsabilidad patrimonial que son: a) Haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos, b) Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública estatal sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro, c) Comprometer gastos, liquidar obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en esta ley o en la de Presupuestos que sea aplicable, d) Dar lugar a pagos reintegrables, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 de esta ley, e) No justificar la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de esta ley y la Ley General de Subvenciones, f) Cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, cuando concurren los supuestos establecidos en el artículo 176 de esta ley.

<sup>311</sup> Por jurisdicción contable se entiende, la potestad reconocida por el ordenamiento a determinados órganos imparciales e independientes, para declarar el Derecho y resolver los conflictos jurídicos juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Este escenario es lo que se predica de la tarea del TCU cuando enjuicia responsabilidades contables (Vera Santos, 2003:111).

<sup>312</sup> Artículos 18 LOTCU y 49 LFTCU.

---

La finalidad del TCU es controlar la gestión de las cuentas públicas bien cuando fiscaliza, bien cuando enjuicia desde la perspectiva contable. Y de lo que se trata es de actuar y de controlar al sector público desde la vertiente general (fiscalización) o desde la particular (enjuiciamiento de responsabilidades contables) para lograr su finalidad (Vera Santos 2003:59).

El Tribunal Constitucional viene a establecer en una sentencia<sup>313</sup> que, el Tribunal de Cuentas es “único pero no supremo” cuando enjuicia y “supremo pero no único” cuando fiscaliza. Es decir, el TCU es un órgano único cuando enjuicia pero no supremo porque esta característica corresponde al Tribunal Supremo, según el artículo 123 CE, y es supremo pero no único cuando fiscaliza puesto que los OCEX autonómicos son también órganos fiscalizadores.

Como he señalado en este mismo epígrafe, algunos sectores de la doctrina señalan la difícil justificación del TCU como órgano de enjuiciamiento jurisdiccional, cuando la actividad podría realizarla la jurisdicción ordinaria, y con respeto a las garantías ciudadanas.

Además, también existen otros problemas relacionados con la función jurisdiccional, que son (Iglesias Lachica, 2013):

- a) Deficiente delimitación del concepto legal de responsabilidad contable
- b) Falta de claridad en la determinación de las diferencias entre las competencias del TCU y la de los órganos de la jurisdicción ordinaria.
- c) Deficiente definición legal de los procedimientos mediante los que se ejerce la jurisdicción del TCU.
- d) Inadecuada preparación profesional de las personas que ejercen la jurisdicción.
- e) Insuficiente participación de la jurisdicción ordinaria en los procedimientos sobre responsabilidad contable.
- f) La coexistencia de las funciones fiscalizadora y jurisdiccional dentro del TCU, ha supuesto un lastre para la actividad de control de este Organismo y ha dado lugar a planteamientos erróneos como considerar la función fiscalizadora como una actividad dirigida a descubrir conductas irregulares y no la que realmente es: la revisión de la actividad económica financiera de los caudales públicos.

---

<sup>313</sup> Véase FJ2. b) de la STC 18/1991.

---

Cubillo Rodríguez (2015:163), sostiene que en los años finales del siglo XX, se generalizó una tendencia a reducir las funciones jurisdiccionales de las EFS, pero, que en la actualidad, ante la inquietud ciudadana, parece que se está produciendo un interés por las cuestiones jurisdiccionales.

En las democracias contemporáneas, se ha suscitado una corriente de debate favorable al modelo de Tribunales de Cuentas con Jurisdicción y Fiscalía, como lo demuestra la creación en la INTOSAI, de un foro<sup>314</sup> específico de tribunales de cuentas con competencias jurisdiccionales y con un órgano del Ministerio Público.

Para finalizar este punto de la función jurisdiccional, los OCEX autonómicos carecen de la posibilidad de enjuiciar y, por consiguiente, esta facultad solo reside en el TCU, excepto la establecida en el artículo 26.3<sup>315</sup> LOTCU.

Las Comunidades Autónomas han creado órganos de control externo dentro de sus respectivos territorios, que comparten con el TCU la función fiscalizadora, sin perjuicio de la condición de “supremo” que le atribuye el artículo 136 CE y esta cuestión la abordaremos en este mismo capítulo, una vez que hayamos bosquejado la actividad funcional del Tribunal de Cuentas.

### **2.2.3. La función consultiva**

Se ha destacado la función consultiva<sup>316</sup> del TCU como una función coadyuvante en la tarea de control que desarrollan tanto el Tribunal de Cuentas como los OCEX autonómicos. En este punto, sigo a Trillo-Figueroa (1982) y Vera Santos (2003), cuando sostienen que la labor de asesoramiento no es incompatible con la de fiscalización y enjuiciamiento.

---

<sup>314</sup> El principal evento institucional del Foro de Entidades Fiscalizadoras Superiores con Jurisdicción y Fiscalía, ha sido el Encuentro celebrado en París los días 12 y 13 de noviembre de 2015.

<sup>315</sup> El artículo 26.3 LOTCU establece que “En 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 los caudales o efectos públicos”.

<sup>316</sup> Véase Trillo-Figueroa Martínez (1982). El autor sostiene que, la función de asesoramiento se integra en la función de control propia de los OCEX y en el caso del TCU, no solo no desnaturaliza sus funciones constitucionales sino que el asesoramiento es una exigencia de la eficacia de éste y de los Parlamentos.



---

La labor consultiva<sup>317</sup> se plantea como una tarea necesaria y con perspectivas de ampliación. Los tiempos actuales requieren desarrollar e incorporar al quehacer institucional de los ICEX una tarea de evaluación del sector público, con capacidad para determinar los resultado, conocer el cumplimiento de objetivos, analizar los *outpus* y *outcomes* obtenidos, establecer el grado de satisfacción ciudadana por la prestación de servicios públicos, aportar propuestas alternativas de mejoras y cambios en la acción pública (Canales Aliende, 2012:27).

La importancia de la evaluación, como parte integrante y complementaria de la fiscalización clásica, en el marco de una nueva cultura gerencial y política parece fuera de toda duda. La evaluación es un instrumento integrado en el análisis sobre las políticas públicas, de carácter multidisciplinar, cuyo objeto es apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas, comparando los resultados e impactos obtenidos con los objetivos asignados, emitiendo un juicio de valor. Como examen sistemático, la evaluación analiza sus objetivos, su ejecución, sus impactos socio-económicos y su rendimiento, para establecer, finalmente, su pertinencia.

Los dos componentes principales de la evaluación de las políticas públicas son su contribución a la comprensión de la acción pública y su rol de anclaje para el impulso de una democracia más participativa, en la medida en que el debate público, la opinión pública, la sociedad civil, las instituciones y los dirigentes políticos requiere cada vez más información sobre los resultados de las políticas públicas.

La actividad evaluadora es la última fase del proceso de políticas públicas, desde una perspectiva lineal pero, dentro de un enfoque cíclico sería la primera. Los problemas públicos, rara vez, tienen soluciones definitivas y concluyentes, por lo que la evaluación contribuye a conocer, analizar y mejorar las variaciones necesarias para optimizar los programas, las políticas y los servicios públicos (Tamayo, 1997; AEVAL, 2010).

---

<sup>317</sup> Recientemente, la Disposición Adicional Undécima de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, introducida por el artículo 22 Dos, de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, ha regulado la función consultiva limitada, en virtud de la cual deben someterse a informe del Tribunal de Cuentas los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias que versen sobre su régimen jurídico o sobre el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional. Asimismo, el TCU debe emitir su informe en el plazo improrrogable de treinta días y si tuviera carácter de urgencia el plazo será de quince días. El Gobierno debe remitir dicho informe a las Cortes Generales, en el caso de tratarse de anteproyectos de ley.

---

La *Cour de Comptes* de la República francesa tiene establecido en el artículo 47.2<sup>318</sup> de su Constitución, la asistencia tanto al Parlamento como al Gobierno en la evaluación de las políticas públicas. Esta evaluación se fundamenta en la búsqueda de los aspectos positivos como en la crítica de los aspectos negativos de las políticas públicas evaluadas, en aras de introducir los criterios correctores que mejoren la calidad de las políticas públicas.

La INTOSAI, consciente de la importancia de la evaluación, ha creado un Grupo de Trabajo sobre la Evaluación de Programas, cuyo objetivo es desarrollar prácticas de evaluación de programas y de políticas públicas de las EFS y de proporcionar información, herramientas metodológicas y ejemplos de buenas prácticas<sup>319</sup>.

En las normas de creación de los OCEX autonómicos, se constata la normativización<sup>320</sup> de la función consultiva, que abordaremos con los organismos de control externo de las Comunidades Autónomas. El TCU elabora recomendaciones de mejora en sus Informes, Notas y Mociones, cuyos conocimientos y opiniones técnicos pueden servir para optimizar la gestión económica financiera o corregir desvíos de los entes fiscalizados de cara al futuro.

Universitat d'Alacant

---

<sup>318</sup> Art. 47.2 de la *Constitution de la République Française*: “La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l’action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l’exécution des lois de finances et de l’application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l’évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l’information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière”.

<sup>319</sup> Para profundizar en el el Grupo de Trabajo sobre la Evaluación, véase <http://program-evaluation.ccomptes.fr/>

<sup>320</sup> Del estudio de éstas, el profesor Vera Santos (2003:117) destaca que: a) La función de asesoramiento únicamente se realiza por el OCEX hacia el Parlamento respectivo, en la materia propia de su competencia, b) La diferente regulación presentan la Sindicatura catalana, la gallega y la auditoría canaria. Las dos primeras se refieren a la función de “emitir dictámenes y consultas que en materia de contabilidad pública y de gestión económica-financiera le soliciten los entes públicos. El caso canario va más allá y explicita la función consultiva al Parlamento en dos apartados diferentes y la emisión de dictámenes y consultas que puedan solicitar los entes públicos regionales. En situación similar, la Cámara madrileña refiere la función de asesoramiento a la Asamblea legislativa y amplía la misma permitiendo la emisión de dictámenes respecto a disposiciones de carácter general que le solicite el Gobierno.

---

### 3. Los órganos de control externo autonómicos (OCEX)

La descentralización política administrativa experimentada por el Estado español, con la culminación de las Comunidades Autónomas y sus aparatos administrativos, no podía obviar la creación de los órganos de control económico financiero, en sus ámbitos respectivos.

La creación de OCEX autonómicos suponía la coexistencia con el TCU en relación no sólo con sector autonómico sino también con sector público local.

La cuestión estatutaria suscitó controversias porque solo cuatro Estatutos contemplaban en su articulado la figura de la Cámara de Cuentas (Cataluña, Galicia, Navarra y Comunidad Valenciana). Pero, a través de la posibilidad de autogobierno y auto-organización de las CC.AA., reconocida en los Estatutos haciendo uso del derecho a la autonomía que reconoce la CE, el carácter estatutario se alcanzaría con las reformas de los diversos Estatutos y, con ellas, la creación de los OCEX autonómicos. Así, la diferencia entre OCEX estatutarios o de desarrollo estatutario no condicionaron las funciones de los organismos de control externo en sus respectivos ámbitos territoriales.

En la actualidad, existen doce órganos autonómicos de control externo dedicados a la fiscalización del sector público de sus territorios, función a la que también se debe añadir la de asesoramiento a sus respectivos parlamentos en materias económico-financieras. En España, los organismos de control externo reciben diferentes denominaciones: Sindicaturas de Cuentas, Cámara de Cuentas, Audiencia de Cuentas, Consejo de Cuentas y Tribunal de Cuentas.

Andalucía<sup>321</sup>, Baleares<sup>322</sup>, Aragón<sup>323</sup>, Asturias<sup>324</sup>, Canarias<sup>325</sup>, Castilla y León<sup>326</sup>, Cataluña<sup>327</sup>, Galicia<sup>328</sup>, Madrid<sup>329</sup>, Navarra<sup>330</sup>, País Vasco<sup>331</sup> y Valencia<sup>332</sup> son las Autonomías que tienen órganos de control externo<sup>333</sup>.

---

<sup>321</sup> CCA= Cámara de Cuentas de Andalucía; <http://www.ccuentas.es/>

<sup>322</sup> SCIB= Sindicatura de Comptes de Illes Balears; <http://goo.gl/bVFwYk>

<sup>323</sup> Cámara de Cuentas de Aragón; <http://www.camaracuentasaragon.es/>

<sup>324</sup> SCA= Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias; <http://goo.gl/XK0geI>

<sup>325</sup> ACC= Audiencia de Cuentas de Canarias; <http://www.acuentascanarias.org/>

<sup>326</sup> CCCL= Consejo de Cuentas de Castilla y León; <http://www.consejodecuentas.es/>

<sup>327</sup> SCC= Sindicatura de Comptes de Catalunya; <http://www.sindicatura.org/es/>

<sup>328</sup> CCG= Consello de Contas de Galicia; <http://www.consellodecontas.es/es>

<sup>329</sup> CCM= Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid; <http://goo.gl/kqfIZX>

<sup>330</sup> CCN= Cámara de Comptos de Navarra; <http://camaradecomptos.navarra.es/>

<sup>331</sup> TVCP= Tribunal Vasco de Cuentas Públicas; <http://web.tvcp.org/es/>

<sup>332</sup> SCV= Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana; <http://www.sindicom.gva.es/>

---

Por su parte, Cantabria, Extremadura, La Rioja y Murcia no cuentan con OCEX propios. El caso de Castilla-La Mancha<sup>334</sup>, que sí contaba con esta institución, resulta significativo porque es la primera comunidad autónoma que lo suprimió en el año 2012 y lo ha sustituido por una sección territorial del TCU.

Respecto al estatuto de sus miembros, las mismas condiciones de independencia, inamovilidad y establecimiento de las causas en los ceses son aplicables a los OCEX. Algunas instituciones autonómicas de control externo siguen el modelo colegiado del TCU pero existen distintos sistemas organizativos funcionales.

Dentro del modelo colegiado, podemos encontrar el modelo dual en el que las funciones a desarrollar se reparten entre el Presidente y el Pleno. El modelo más extendido es el basado en tres<sup>335</sup> órganos principales, Pleno, Presidente y Consejeros, y que conlleva la aparición de los Consejeros como órganos unipersonales con ciertas competencias relacionadas con la dirección de fiscalizaciones y que sirven de enlace con el Pleno. Finalmente, el caso navarro (y en su día el extinto OCEX castellano manchego) se configura unipersonalmente, con la presencia de un Presidente que asume todas las competencias<sup>336</sup> (Vera Santos, 2003:90).

Existe también una controversia sobre si la existencia de los OCEX es o no necesaria<sup>337</sup> para la fiscalización del sector público autonómico y local pero, en todo caso, depende de la voluntad de auto-organización de cada comunidad autónoma.

---

<sup>333</sup> La legislación autonómica, reguladora de los OCEX, contiene cláusulas de salvaguardia de las competencias del Tribunal de Cuentas al establecer que las que se atribuyen a los OCEX, se han de ejercer sin perjuicio de las que correspondan al TCU.

<sup>334</sup> La Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha. En su exposición de motivos sostiene que el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) se refiere a la necesidad de evitar duplicidades y se propone suprimir el OCEX autonómico. La pretensión declarada es racionalizar y optimizar los recursos existentes, todo basado en criterios de eficiencia y eficacia en el gasto. La fiscalización de las cuentas públicas regionales será, pues, ejercida por el Tribunal de Cuentas. Su único artículo establece que *“Se suprime la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, cuya personalidad jurídica queda extinguida”*.

<sup>335</sup> Es el caso balear, canario, madrileño y valenciano.

<sup>336</sup> Excepto las establecidas por unos auditores, que asumen las competencias propias del resto de los miembros de los OCEX de carácter colegiado, pero que no gozan de la autoridad política del elegido por el Parlamento.

<sup>337</sup> Como hemos ya se ha señalado, la Ley 1/2014 de 24 de abril, suprimió la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha. No obstante, existe una posición aceptada de acercar el control a la gestión tanto en el tiempo como en el espacio. El fundamento es que los Gobiernos y las Administraciones autonómicas deben rendir cuentas de su gestión a sus respectivos parlamentos, por la razón de que son ellos los que han aprobado sus presupuestos.

---

Lo cierto es que, el TCU, sigue manteniendo las competencias fiscalizadoras supremas sobre el sector público autonómico y local. Los OCEX autonómicos participan de esta función sobre sus respectivos sectores públicos pero, como recoge el art. 136 CE, en caso de existir varios órganos fiscalizadores, el TCU ha de mantener una relación de supremacía sobre el resto de OCEX.

Las recientes directrices establecidas por la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público<sup>338</sup> (EURORAI), respaldan el papel fundamental que aportan los OCEX a la fiscalización del sector público autonómico y local, por varias razones:

- a) Los OCEX disponen de un conocimiento especializado en auditoría aplicada al sector autonómico y local. De acuerdo con el principio de subsidiariedad<sup>339</sup>, tales fiscalizaciones deben ser realizadas por los órganos de control externo autonómico, puesto que actúan a nivel local y poseen un *know how* técnico adaptado a su sector público, mucho más rápido y conectado a los problemas de los Entes Locales.
- b) El asesoramiento a los Entes Locales forma parte de las tareas de los OCEX, en la medida que promueven una mejora de las cuentas públicas, para que el control económico-financiera interno sea más transparente y refleje su imagen fiel. Los informes, los apuntes contables, los reparos, las recomendaciones, las memorias y la accesibilidad a través de las sedes electrónicas, son potentes herramientas que contribuyen a optimizar la rendición de cuentas y que, a la vez, permite conocer mejor la problemática del sector público local.
- c) Esta proximidad territorial, al sector público autonómico y local, les proporciona un acceso más rápido a los documentos y a los apuntes contables; les permite redactar los informes de fiscalización, actualizados, en tiempo oportuno. Asimismo, la cercanía contribuye a un seguimiento más real y operativo de las medidas correctoras, que se adopten para implementar las

---

<sup>338</sup> Directrices aprobada el 29 de abril de 2016, en St. Pölten (Austria).

<sup>339</sup> El principio de subsidiariedad tiene como función general garantizar un cierto grado de independencia a una autoridad inferior respecto de una instancia superior, en particular un poder local respecto de un poder central. Se refiere, por consiguiente, al reparto de las competencias entre los diferentes niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales. Véase [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.2.2.pdf)

---

recomendaciones. Las auditorías realizadas por los OCEX, al estar más próximas al ámbito subjetivo que debe fiscalizarse, proporcionan mayor utilidad social y valor público y asegura un uso más eficiente, eficaz, económico, transparente y de buena gestión de los recursos públicos.

Los órganos de control externo autonómicos, desde una perspectiva global, funcionan como un instrumento de perfeccionamiento del derecho al autogobierno de los entes autónomos, consolidando e impulsando el desarrollo del Estado Autonómico.

En sus relaciones con los parlamentos autonómicos, cumplen una función de asesoramiento en materia financiera y contable, no sólo a sus respectivas asambleas legislativas, sino también a los entes locales, que son objeto de fiscalización de los OCEX, para que clarifiquen y mejoren sus cuentas públicas. Esta situación se ve favorecida por la proximidad de los órganos fiscalizadores autonómicos a los entes locales (Tur Ausina, 2001:179).

La aspiración a institucionalizar las estructuras autonómicas, como fruto del proceso de descentralización español, ha conducido a la creación de OCEX en doce<sup>340</sup> Comunidades Autónomas.

Veamos cuáles son:

- a) Andalucía.- Ley 1/1988 de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, modificada por la Ley 3/2011.
- b) Aragón.- Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón.
- c) Asturias.- Ley 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas.
- d) Baleares.- Ley 1/1987, de 18 de febrero, de Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, modificada por la Ley 8/1991 de 29 de marzo.
- e) Canarias.- Ley 4/1989, de 2 de mayo, parcialmente modificada por la Ley 9/1997, de 9 de julio, de la Audiencia de Cuentas de Canarias.
- f) Castilla y León.- Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, modificada por la Ley 4/2013, de 19 de junio.
- g) Cataluña.- Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, modificada por la Ley 15/1991 y ésta a su vez parcialmente modificada por la Ley 7/2004, de 16 de julio.

---

<sup>340</sup> Antes de la supresión del OCEX de Castilla-La Mancha, eran trece órganos de control externo autonómico.

- 
- h) Galicia.- Ley 6/1985, de 24 de junio del Consejo de Cuentas de Galicia, modificada por la Ley 4/1986 de 26 de diciembre.
  - i) Madrid.- Ley 11/1999 de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas.
  - j) Navarra.- Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra, modificada por la Ley Foral 6/1991.
  - k) País Vasco.- Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, modificada por la Ley 6/2012, de 1 de marzo, de la Presidencia del Gobierno Vasco.
  - l) Valencia.- Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes, modificada por la Ley 10/1988, de 23 de diciembre, por la Ley 3/1996 de 23 de diciembre y por la Ley 11/2002 de 23 de diciembre.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

**Tabla VIII. 1 Caracterización de los OCEX**

Órgano de Control Externo	Órgano rector colegiado	Nombramiento de sus miembros	Duración del mandato de sus miembros	Estructura orgánica
Cámara de Cuentas de Andalucía	7 consejeros	Mayoría parlamentaria 3/5	6 años. Renovaciones parciales cada 3 años (3/7 y 4/7 respectivamente)	-Pleno -Comisión de Gobierno -Consejero Mayor -Consejeros -Secretaría General
Cámara de Cuentas de Aragón	3 consejeros	Mayoría parlamentaria 3/5	6 años	-Consejo -Presidentes
Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias	3 síndicos	Mayoría parlamentaria 3/5	6 años	-Consejo -Síndicos -Síndico Mayor -Secretaría General
Sindicatura de Comptes de les Illes Balears	3 síndicos	Mayoría parlamentaria 3/5	6 años	-Consejo -Síndico Mayor -Síndicos -Secretaría General
Audiencia de Cuentas de Canarias	5 consejeros	Mayoría parlamentaria 3/5	5 años. Renovaciones parciales cada 3 (3/5) y 2 años (2/5)	-Pleno -Presidente -Consejeros-Audidores -Secretaría General
Consejo de Cuentas de Castilla y León	3 consejeros	1ª votación: May. parlam. 3/5 2ª votación: May. parl. absoluta	6 años	-Pleno -Presidente -Consejeros -Secretaría General
Sindicatura de Comptes de Catalunya	7 síndicos	Mayoría parlamentaria 3/5	6 años	-Pleno -Comisión de Gobierno -Síndico Mayor -Secretaría General
Consello de Contas de Galicia	5 consejeros	Mayoría parlamentaria 3/5	6 años	-Pleno -Comisión de Gobierno -Consejero Mayor -Sec.Fiscalización -Sec.Enjuiciamiento -Secretaría General
Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid	7 consejeros	Mayor Parla. 3/5 2ªvotac. Procedi elección mediante 3 votaciones secretas	6 años	-Consejo -Presidente -Vicepresidente -Consejeros -Secretaría General
Cámara de Comptos de Navarra	1 Presidente (unipersonal)	1ª votación: May. parl. absoluta 2ª votación: May. simple	6 años	-Presidente -Audidores -Secretaría General
Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	3 síndicos	Mayoría parlamentaria 3/5	6 años	-Consell -Síndico Mayor -Síndicos -Secretaría General -Audidores
Tribunal Vasco de Cuentas Públicas – Herri Kontuen Euskal Epaitegia	<b>7 miembros</b>	<b>Mayoría parlamentaria absoluta</b>	<b>6 años</b>	-Presidente -Vicepresidente -Pleno -Secretaría General

Fuente: Elaboración propia a partir de las website de los OCEX y de EURORAI.



---

La tabla VIII.1, presenta la caracterización general de los OCEX autonómicos, con la descripción de sus estructuras y órganos superiores de gobierno. Como se desprende de su leyenda, el modelo preferido es el colegiado, con la excepción de la Cámara de Comptos de Navarra.

Los diferentes modelos adoptados por los OCEX no son relevantes para sus resultados. Lo verdaderamente esencial es la promoción del control externo objetivo e independiente y, las formas organizativas adoptadas por los OCEX, no tienen por qué constituir ningún obstáculo para ejercer el control externo del sector público autonómico y, además, próximo en el tiempo, independiente, eficaz y transparente.

Este argumento me sirve para enlazar con el popular informe CORA y la medida número 1.00.004, de Racionalización de los OCEX de las CC.AA., cuya motivación, entre otras, para instar a la supresión de las instituciones fiscalizadoras autonómicas se fundamenta en: a) la desigualdad entre las CC.AA., porque no todas cuentan con OCEX propio y, b) la heterogeneidad en las estructuras, composición, funciones y resultados de los OCEX.

En primer lugar, la desigualdad entre las Comunidades Autónomas no parece ser, desde mi punto de vista, un argumento consistente para cimentar la eliminación de las instituciones de autogobierno, teniendo en cuenta que la propia CE establece diferentes vías de acceso a la autonomía que, recordemos, se contemplan en los artículos 143, 144 y 151 de la CE. Desigualdades y diferencias que, por otro lado, proceden de sus propias idiosincrasias y dinámicas históricas.

Asimismo, la desigualdad de las CC.AA. también se detecta en dos elementos clave del sistema político: las elecciones y la financiación. Andalucía, País Vasco, Cataluña y Galicia son las Comunidades Autónomas, que tienen ciclo electoral propio para elegir a los representantes de sus parlamentos, mientras que las otra trece mantienen la simultaneidad electoral. Respecto al sistema de financiación autonómica<sup>341</sup>, existen dos subsistemas: el régimen común y el régimen foral; y, a su vez, dentro del régimen común, existe un régimen específico y especial para territorios insulares, como Canarias.

Por otra parte, la constatación de la heterogeneidad estructural y funcional de los OCEX, tampoco parece un argumento fundamentador para suprimir los OCEX, en el sentido que son órganos de autogobierno autonómicos, de relevancia estatutaria y que la razón fundamental de su existencia, es el ejercicio del control externo sobre la

---

<sup>341</sup> Véase capítulo V de este trabajo.

---

ejecución presupuestaria del gasto público y no tanto la configuración estructural que adopte. Como sostiene Fernández Llera (2015:65), *“se coloca a la misma altura un OCEX y una agencia meteorológica, lo cual, por una cuestión estricta de respeto institucional parece impropio de un informe oficial del Gobierno de España. Es importante recordar que los OCEX no son una Administración Pública, en sentido estricto. Por el contrario, son órganos de relevancia estatutaria, caracterizados por su independencia funcional y su autonomía organizativa [...] Otro aspecto nada desdeñable a considerar es el tradicional consenso político que ha acompañado siempre la creación de los OCEX en las distintas CCAA, cuyas leyes reguladoras han sido aprobadas por mayorías reforzadas o por unanimidad”*.

Cuando se profundiza en el estudio de la literatura sobre la vertebración del sistema TCU-OCEX, aparecen algunas cuestiones polémicas sobre el reparto competencial, que nos remite a las controversias analizadas en el capítulo V de esta investigación, referentes al proceso de descentralización político-administrativo, la distribución de las transferencias y las relaciones intergubernamentales<sup>342</sup>.

Así, por ejemplo, el diseño institucional del control externo español trata de explotar las ventajas de la descentralización, manteniendo a la vez un impulso racionalizador de conjunto a través de la pretendida función de coordinación centralizada en el TCU. Sin embargo, estas dinámicas de coordinación no se han materializado como deberían<sup>343</sup> (Porrás Gómez, 2013; 2014:103).

Los artículos 27 y 29 LFTCU contemplan la existencia de medidas de coordinación entre el Tribunal y los OCEX, mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras. El bloque de constitucionalidad no contempla una asignación de competencias nítidas sino concurrentes, de forma que en la vertebración del sistema competencial ha tenido que pronunciarse el Tribunal Constitucional<sup>344</sup>.

---

<sup>342</sup> En el capítulo V se han abordado estos problemas desde una perspectiva general.

<sup>343</sup> Porrás Gómez (2014:104), afirma que el control externo en España ha ocupado un lugar periférico, con escaso protagonismo en el juego político español. Por esta razón, el control externo español habría seguido una inercia funcional, que se ha visto superada por las pujantes fuerzas centrífugas procedentes del dinamismo del sistema dual TCU-OCEX.

<sup>344</sup> STC de 2 de febrero de 1981 (Recurso 186/1980); STC 6/1982; STC 187/1988; STC 18/1991.

---

El carácter supremo del TCU y la relación con los OCEX, se regula en la LFTCU que define las relaciones como de coordinación pero también de jerarquía. En este punto, y desde una visión de más alcance, hemos de situar las relaciones entre TCU y OCEX autonómicos en el marco en que se rigen las relaciones intergubernamentales<sup>345</sup>, en un Estado descentralizado como el español, donde la distribución territorial del poder hace necesario el recurso a herramientas de cooperación, coordinación y colaboración para asegurar y preservar la eficacia de las actuaciones públicas. Por esta razón, la integración del sistema ha de sustentarse en unos principios básicos, pero también en un diseño institucional eficaz que garanticen tanto su funcionamiento como el equilibrio entre unidad y autonomía.

Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX autonómicos se rigen por unos principios clave, que según Fernández Carnicero<sup>346</sup>, son los siguientes:

a) *El principio de coordinación*

Viene establecido en el art. 29 LOFCU que contempla que los OCEX autonómicos deberán coordinarse con la actividad del TCU, utilizando criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la eficacia del control en la ejecución presupuestaria y eviten duplicidades en las actuaciones. Este principio exige articular la autonomía y la unidad en los que se apoya la organización territorial del Estado.

Este principio viene a reconocer el trabajo desarrollado por los OCEX en la vertebración del sistema fiscalizador del gasto público. Por otro lado, el TCU también ostenta un papel de enlace entre las instituciones de control autonómicas y Tribunal de Cuentas Europeo<sup>347</sup> (TCE).

b) *El principio de comunicación*

El suministro de información<sup>348</sup> por parte de los organismos de control externo autonómicos cobra una singular importancia con vistas a la elaboración por parte del

---

<sup>345</sup> Véase Capítulo V.

<sup>346</sup> Citado en Gómez Sánchez, *El Tribunal de Cuentas*, pág. 203.

<sup>347</sup> El Tribunal de Cuentas Europeo se relaciona con el Tribunal de Cuentas de España y no con los OCEX autonómicos.

<sup>348</sup> El suministro de información se realiza en el marco del procedimiento adoptado por los OCEX y el TCU el 22 de octubre de 2009 en Pamplona referente a "Contenidos mínimos de la información común a disposición del Tribunal de Cuentas para la elaboración del Informe anual del sector público autonómico". Este documento, aprobado y adoptado en la reunión de presidentes de los ICEX, se compromete a suministrar la información que resulta imprescindible para dotar al Informe anual del sector público autonómico de la homogeneidad y representatividad adecuadas. Fuente: Memoria de Actuaciones del Tribunal de Cuentas en los años 2010, 2011, 2012 y 2013.

---

TCU de los Informes anuales de los sectores públicos autonómico y local. El perfeccionamiento de este principio influye en una mejora del principio de coordinación de los OCEX al facilitar cauces que dirijan el flujo comunicativo.

c) El principio de colaboración

Este principio se materializa el principio de vertebración del Estado Autonómico, imprescindible para el buen funcionamiento<sup>349</sup> de un Estado de Autonomías y como una necesidad de la descentralización político-administrativa. La colaboración entre los OCEX se presenta necesaria para la realización de la finalidad que tienen encomendada. El TCU puede solicitar la colaboración<sup>350</sup> de los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas la práctica o verificación de actuaciones concretas, tanto del sector público autonómico como estatal.

d) Principio de jerarquía

Las relaciones entre TCU y OCEX autonómicos han de enmarcarse dentro los principios precedentes sin menoscabo del principio de jerarquía que ha de presidirlas, entendiendo que el Tribunal de Cuentas es un órgano de relevancia constitucional mientras que los órganos de fiscalización autonómicos no lo son.

Como se ha señalado a lo largo de este capítulo, el artículo 136 CE define al TCU como *supremo órgano fiscalizador* y establece el vínculo de este órgano con las Cortes. Por otro lado, el art. 153.d) de la Carta Magna afirma que el control económico-

---

<sup>349</sup> La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece como principios de actuación y de relación de las Administraciones Públicas los siguientes: la lealtad institucional, la cooperación y el deber de colaboración. Aunque hasta octubre de 2016, no entrará en vigor, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sí me parece adecuado recordar que, en su artículo 3, establece los principios de actuación y de relaciones entre las Administraciones Públicas, entre los que destacan los siguientes: a) Servicio efectivo a los ciudadanos; b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa; d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional; f) Responsabilidad por la gestión pública; g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas; h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados; i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales; j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Asimismo, el citado texto legal señala que: *“Las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados”*.

<sup>350</sup> Artículo 29.3 LFCU.

---

presupuestario de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá por el Tribunal de Cuentas.

Recordemos que la función jurisdiccional es exclusiva del TCU, sin perjuicio de las medidas que éste pueda encomendar a los órganos autonómicos para la instrucción de ciertas actuaciones.

e) La Declaración de Pamplona

Para conmemorar el vigésimo quinto aniversario de los OCEX, los presidentes de los tribunales autonómicos decidieron constituir la *Conferencia de Presidentes*<sup>351</sup> al objeto de favorecer la cooperación entre las instituciones de control. Entre sus objetivos se cuentan la sensibilización de una conciencia pública de control para lograr una gestión más transparente y eficaz, la concreción de objetivos y la búsqueda de indicadores más precisos, la necesidad de potenciar la formación y motivación de los empleados públicos, la priorización de áreas más sensibles desde una perspectiva presupuestaria<sup>352</sup>, una fiscalización que no solo verifique la ejecución presupuestaria o la tramitación administrativa sino que incluya su impacto en la sociedad y en los objetivos para la que fue concedida.

La declaración de los presidentes de los OCEX reconoce los retos a los que se enfrentan, para responder a las demandas sociales y liderar los procesos de modernización de las administraciones públicas. En este sentido, tanto la fiscalización de los sistemas informáticos de las administraciones públicas como la evaluación de las políticas públicas en relación al desarrollo sostenible se plantean como aspiraciones necesarias. De hecho, la auditoría pública ha añadido la ecología las *Es* tradiciones que han de presidir las actuaciones públicas: eficacia, eficiencia, economía y equidad.

La coordinación de las actuaciones fiscalizadoras se lleva a cabo cuando los OCEX remiten al Tribunal de Cuentas los resultados individualizados del examen y comprobación de las cuentas de las entidades del sector público autonómico, así como los informes, memorias, mociones o notas que aprueben.

---

<sup>351</sup> La primera reunión de la Conferencia de Presidentes de Tribunales de control externo autonómicos, se celebró en Pamplona, el 19 de octubre de 2006.

<sup>352</sup> Se refiere a la salud, educación, bienestar social y las áreas de riesgo como subvenciones, contratación pública o urbanismo. El urbanismo local es considerado un foco de atención preferente para potenciar auditorías urbanísticas en el marco del análisis del sector local.

---

Esta documentación debe ir acompañada de los antecedentes necesarios, pudiendo el Tribunal de Cuentas, si lo estima oportuno, practicar las ampliaciones y comprobaciones que considere preceptivas, e incorporar sus propias conclusiones a los informes, memorias, mociones o notas que apruebe, a los efectos de su remisión a las Cortes Generales y, en su caso, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Asimismo, el Pleno del Tribunal de Cuentas podrá solicitar de los OCEX la práctica de actuaciones fiscalizadoras concretas, referidas tanto al sector público autonómico como al estatal.

La coordinación entre el Tribunal de Cuentas y los organismos externos autonómicos se materializa en varias clases de actuaciones:

- a) El intercambio de los respectivos Programas anuales de fiscalizaciones, con el fin de planificar y programar de manera coordinada las actuaciones de cada una de las Instituciones de control externo, evitando en la medida de lo posible duplicidades innecesarias o la existencia de áreas exentas de fiscalización.
- b) La realización de fiscalizaciones conjuntas entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX sobre ámbitos comunes, como las Universidades públicas o el Patrimonio Municipal del Suelo.
- c) El mantenimiento de reuniones periódicas de coordinación, tanto entre los Presidentes de las Instituciones de control externo como en las Comisiones de coordinación constituidas en los siguientes ámbitos: el sector público autonómico, el sector público local y las normas y procedimientos de fiscalización.
- d) La creación de una Plataforma<sup>353</sup> de rendición de cuentas, gestionada conjuntamente por el Tribunal de Cuentas y por la mayoría de los OCEX<sup>354</sup>, a través de la cual se rinden telemáticamente las cuentas de la mayoría de las Entidades Locales españolas, y así se evita la necesidad de rendir las cuentas por duplicado. En este Portal electrónico se pone, a disposición de la ciudadanía, el conocimiento sobre la rendición de cuentas y el contenido de las mismas, respecto a las Entidades que conforman la Administración Local.

---

<sup>353</sup> <http://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html>

<sup>354</sup> Desde marzo de 2015, se publica el Boletín OCEX, un boletín informativo de las instituciones fiscalizadoras autonómicas, cuyo objetivo es dar a conocer los organismos de control externo, comunicar sus actividades a la ciudadanía y ofrecer una visión de global del trabajo que realizan. <http://goo.gl/s17sZ9>

---

Por lo que se refiere a las actuaciones de naturaleza jurisdiccional, aunque los OCEX carecen de competencias en este ámbito, puesto que es competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas, sí se prevé que puedan llevar a cabo la instrucción previa de los procedimientos cuando así se delegue por el Tribunal, atendiendo a la mayor eficacia en la realización de las actuaciones de instrucción<sup>355</sup>.

Las leyes reguladoras de los OCEX prevén la obligación, en caso de que en el curso de sus actuaciones fiscalizadoras detectasen indicios de la existencia de responsabilidad contable, de ponerlo en conocimiento del Tribunal de Cuentas para que proceda al enjuiciamiento, en su caso.

Una importante iniciativa es la reciente creación de ASOCEX<sup>356</sup>, Asociación por los órganos de control externo de once Comunidades Autónomas, que pretende fomentar la cooperación entre ellos e incrementar la coordinación con el Tribunal de Cuentas.

---

<sup>355</sup> En el capítulo XVI, dedicado a las Conclusiones Finales, me referiré al debate planteado en el parlamento valenciano (abril 2016), y que ha sido respaldado por unanimidad, para que la Sindicatura de Comptes pueda incoar expedientes de responsabilidad contable e iniciar trámites judiciales ante actuaciones lesivas para el interés general o conductas irregulares en la gestión. Para ello, el dictamen del pleno de les Corts insta a que la Sindicatura de Comptes reclame al TCU la delegación de la competencia para abrir expedientes de responsabilidad contable e iniciar los trámites judiciales correspondientes.

<sup>356</sup> La Asociación de los órganos de control externo autonómicos (ASOCEX), se constituyó el día 2 de junio de 2015, tras el acuerdo adoptado en la XXV Conferencia de Presidentes de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX), en la sede de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. ASOCEX nació con el objetivo de fomentar la cooperación y el apoyo mutuo entre todos los órganos fiscalizadores regionales; impulsar la coordinación con el Tribunal de Cuentas y, por tanto, mejorar con ello el control eficaz de las cuentas públicas.

La Asociación está integrada por la Cámara de Comptos de Navarra, la Sindicatura de Comptes de Catalunya, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, el Consello de Contas de Galicia, la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias y la Cámara de Cuentas de Aragón.

Este foro representa una puesta en común del trabajo desarrollado por los OCEX, que han elaborado hasta la fecha casi seis mil fiscalizaciones de diferentes entes del sector público regional y local y, al tiempo, la asociación actúa como el marco común de cooperación, de mejora de procedimientos y cauce para seguir mejorando la fructífera colaboración con el TCU. La Asociación se encarga de la edición de la Revista Auditoría Pública, como canal de comunicación y difusión de la labor fiscalizadora de los OCEX y un boletín mensual que refleje también otras actuaciones institucionales, reforzando su proyección pública e impulsando la transparencia.

La Asociación gestiona también el repositorio web de los informes de fiscalización ([www.informesocex.es](http://www.informesocex.es)), donde los ciudadanos y profesionales especializados ya pueden consultar, mediante el uso de un sencillo buscador, más de seis mil informes de fiscalización que se han realizado en las distintas Comunidades Autónomas.

---

Para finalizar este epígrafe, me gustaría destacar una consideración importante como es el entendimiento alcanzado por los OCEX, como un caso de éxito en las relaciones intergubernamentales españolas, que tradicionalmente se han caracterizado por la desconfianza y hostilidad.

Planteadas desde una visión dinámica y como parte fundamental del control de la gestión pública, los OCEX ponen de manifiesto numerosos éxitos de buenas prácticas y de colaboración estrecha, en aras de sus objetivos.

El lema de la INTOSAI, “Experientia mutua omnibus prodest” forma parte de la filosofía de los órganos fiscalizadores autonómicos, cuya aplicación ha obtenido excelentes resultados, tanto desde el punto de vista del entendimiento mutuo como desde el rendimiento de sus estructuras.

La débil capacidad impulsora del TCU, en materia de coordinación y de gobernanza en el puzzle dinámico autonómico, vacía en la práctica el liderazgo que ha de inspirar la actuación del mismo en el sistema de control externo [...] y en un escenario como el actual (casos de corrupción, crisis financiera...) debería reforzarse los circuitos autonómicos en aras de potenciar la eficacia del control, sin olvidar la importancia de mantener la coherencia y la unidad del sistema de control externo (Porrás Gómez 2013; 2014: 104).

#### **4. El Tribunal de Cuentas de la Unión Europea**

El Tribunal de Cuentas Europeo (TCUE) se define como la conciencia financiera de la Unión y como guardián de sus finanzas. Desde sus inicios en octubre de 1977<sup>357</sup>, la finalidad del Tribunal ha sido mejorar la gestión de las finanzas de la Unión y contribuir a la rendición de cuentas del presupuesto de la UE.

La institución fiscalizadora fue instituida mediante, el Tratado de Bruselas, de 22 de julio de 1975, con sede en Luxemburgo. Desde el 1 de noviembre de 1993, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el TCUE se convirtió en una institución europea de pleno derecho, con el mismo rango que la Comisión, el Consejo y el Parlamento.

---

<sup>357</sup> El Tribunal de Cuentas Europeo se creó cuando la Comunidad Europea (CEE), asumió mayor responsabilidad de competencias del Parlamento Europeo, en el ámbito del control presupuestario, y la plena financiación del presupuesto de la CEE con cargo a sus recursos propios. La misma Comunidad reconoció la necesidad de un auditor externo independiente para ayudar al Parlamento y al Consejo a asegurar el control democrático de sus finanzas. Desde la creación de la Comunidad en 1958, el control externo recaía en una pequeña comisión de cuentas que no podía garantizar una auditoría adecuada conforme aumentaba el presupuesto de la Comunidad Europea.



---

El Tratado de Amsterdam en 1999, reforzó su independencia y amplió nuevas áreas de fiscalización y de lucha contra el fraude. Por su parte, el Tratado de Niza de 2003, reformuló su composición y organización, con énfasis en el papel de la cooperación interinstitucional con las EFS de los Estados miembros y el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ratificó el mandato del TCUE como institución comunitaria. El Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, ambos se designarán con la expresión “los Tratados”), constituyen el marco jurídico que fundamenta la Unión, estableciendo las instituciones<sup>358</sup> que la conforman, en la que figura el Tribunal de Cuentas.

Los Tratados fortalecieron el papel del TCUE y, de forma destacada, una principal contribución: la declaración anual de fiabilidad de las cuentas de la UE y la legalidad y regularidad de las operaciones económicas financieras.

El fundamento de su creación y existencia se corresponde, análogamente, con la aparición de instituciones de control externo similares en los Estados miembros de la UE y la pretensión es justificar políticamente la ejecución del presupuesto comunitario antes los titulares de la soberanía.

Sin embargo, para Gómez Porras (2013), el sistema de control del gasto público europeo se caracteriza por una debilidad inherente vinculada los siguientes elementos: a) el carácter incierto de la existencia de un pueblo europeo; b) la configuración del propio sistema tributario que origina que la ciudadanía no identifique la existencia de un presupuesto europeo; c) la hegemonía de la lógica de los Estados miembros sobre los ciudadanos, que se acaba imponiendo; d) el desconocimiento de la ciudadanía sobre su contribución a la UE, en la medida en que no es consciente de que esté pagando impuestos. Todo ello genera un desinterés en lo relativo a la gestión financiera de la UE que socava el subsistema de control social, cúspide del sistema de control presupuestario.

El TCUE ha ido adaptando tanto su estructura organizativa como sus funciones a la creciente complejidad<sup>359</sup> del diseño institucional de la UE, fruto de las trayectorias que ha seguido la construcción de esta entidad supranacional.

---

<sup>358</sup> Los tratados señalan explícitamente el principio de cooperación leal entre las instituciones.

<sup>359</sup> Esta arquitectura institucional es el resultado de los procesos de ampliación e integración; de las reformas sucesivas de sus estructuras y funciones; de la dispersión de sus centros de poder; de la necesidad de armonización normativa; de la implantación de la moneda única y de la puesta en marcha de los imprescindibles mecanismos de colaboración, coordinación y articulación para la buena gobernanza de la UE.

---

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece<sup>360</sup> que: “la fiscalización o control de cuentas de la Unión corresponde al Tribunal de Cuentas”. Esta institución se compone de un nacional de cada Estado miembro<sup>361</sup>, los cuales han de ejercer sus funciones con plena independencia. La composición y organización de su estructura es objeto del siguiente apartado bajo la expresión gobernanza, término utilizado por el mismo TCUE y que se ha analizado en el capítulo IV.

#### **4.1. La Gobernanza en el Tribunal de Cuentas Europeo**

La composición y las funciones de los miembros del TCUE se establecen en los “Tratados”, y de manera más explícita en los artículos 285 y 286 del TFUE, en el Reglamento Interno del TCUE y en las Normas de aplicación del Reglamento interno del Tribunal de Cuentas Europeo.

La estructura del Tribunal ha crecido paralelamente a la UE y ha pasado de nueve miembros en 1977 a los veintiocho<sup>362</sup> miembros actuales, uno por cada Estado miembro, repartidos en cinco salas.

El TCUE actúa como órgano colegiado y sus miembros son nombrados por el Consejo previa consulta con el Parlamento Europeo por un mandato de seis años renovable. Los miembros eligen a uno de ellos Presidente del Tribunal, por un período de tres años renovable.

El Tribunal se estructura en torno a cinco Salas, a las que se adscriben los Miembros y el personal de auditoría. Asimismo, los miembros de cada Sala eligen un decano de dos años renovable.

Su estructura organizativa<sup>363</sup> es la siguiente:

---

<sup>360</sup> TFUE. Sexta Parte. Título I. Capítulo 1. Sección Séptima. El Tribunal de Cuentas. Artículo 285 al 287.

<sup>361</sup> El Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará la lista de miembros establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro.

<sup>362</sup> <http://www.eca.europa.eu/es/Pages/OrganizationChartList.aspx>

<sup>363</sup> Su estructura organizativa viene referida en “los Tratados” y, de manera exhaustiva, en el Reglamento Interno del TCUE y en el documento Normas de aplicación del Reglamento interno del Tribunal de Cuentas Europeo.

Se puede acceder a ambos documentos en:

[http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RULES\\_PROCEDURE\\_2010/RULES\\_PROCEDURE\\_2010\\_ES.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RULES_PROCEDURE_2010/RULES_PROCEDURE_2010_ES.PDF)

[http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/IMPLEMENTING\\_RULES\\_2010/IMPLEMENTING\\_RULES\\_2010\\_ES.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/IMPLEMENTING_RULES_2010/IMPLEMENTING_RULES_2010_ES.PDF)

---

a) La Presidencia<sup>364</sup>

El Presidente es un *primus inter pares*, que está a la cabeza del TCUE. Los miembros han de elegir, de entre ellos, al Presidente del Tribunal de Cuentas por un período de tres años y su mandato será también renovable. Sus funciones consisten en presidir el Tribunal, garantizar la ejecución de sus decisiones y la buena gestión de la Institución y sus actividades.

b) El Pleno

Los miembros del Tribunal de Cuentas son nombrados por seis años y su mandato es renovable. Su nombramiento recae en el Consejo, previa consulta con el Parlamento Europeo, tras su designación por el respectivo Estado miembro.

Cada miembro está obligado a actuar con absoluta independencia y velando por el interés general de la UE.

El mandato de los miembros del Tribunal de Cuentas finaliza, bien por fallecimiento, dimisión o cese. Sus integrantes gozan de los mismos privilegios y las inmunidades de la Unión Europea, aplicables a los jueces del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Los miembros del Tribunal se reúnen en sesión plenaria unas dos veces al mes para debatir y adoptar documentos como las principales publicaciones anuales del Tribunal, los informes anuales relativos al presupuesto general de la UE y los Fondos Europeos de Desarrollo.

Una de las competencias del Tribunal es el examen de las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la UE, de cualquier otro órgano u organismo creado por la Unión, siempre que dicho acto constitutivo no excluya dicho examen.

Cada miembro se adscribe a una de las cinco Salas y es responsable de las tareas que se le asignan, primordialmente de auditoría pero también de los informes, dictámenes y decisiones sobre cuestiones tanto administrativas como estratégicas de mayor alcance.

c) Las cinco Salas

Las Salas son competentes para la auditoría de ámbitos específicos de los ingresos y gastos de la UE y cada una de ellas tiene dos ámbitos de competencia: por un lado, adoptar informes especiales, informes anuales específicos y dictámenes y, por otro,

---

<sup>364</sup> En la actualidad (diciembre 2015), su Presidente es el portugués Vítor Manuel da Silva Caldeira.

---

elaborar informes anuales sobre el presupuesto de la UE y los Fondos Europeos de Desarrollo para su adopción por el Tribunal en pleno.

Cada Sala elige un Decano por mayoría de los miembros de ésta por una duración de dos años renovable y son las siguientes:

- a) Sala I: Encargada de la preservación y gestión de los recursos naturales.
- b) Sala II: Políticas estructurales, transporte y energía.
- c) Sala III: Acción Exterior
- d) Sala IV: Ingresos, investigación y políticas internas e instituciones y órganos de la Unión Europea.
- e) Sala CEAD, (del inglés, *Coordination, Communication, Evaluation, Assurance, Development*) es la encargada de labores transversales de coordinación, evaluación, fiabilidad y desarrollo.

Las cuatro primeras Salas se encargan de ámbitos específicos de gastos y de los ingresos, detenta un carácter vertical y se componen de un mínimo de cinco miembros.

La sala CEAD tiene carácter horizontal y como grupo de fiscalización centrado en la transversalidad de sus tareas, se encarga de la coordinación de fiabilidad, de la garantía de calidad y del desarrollo de la metodología de auditoría del Tribunal.

En sus grupos de trabajo se integran, un mínimo de tres miembros titulares a los que el Tribunal haya encomendado una tarea horizontal y un miembro representativo de cada una de las cuatro salas verticales.

d) La Secretaría General<sup>365</sup>

El Secretario General es nombrado por un período de seis años, renovable por el Tribunal mediante votación secreta. Este cargo es responsable ante el TCUE y rinde cuentas periódicamente del desempeño de sus funciones. Su cometido consiste en dirigir los servicios de administración y personal, incluyendo las finanzas, los recursos humanos, la incorporación de las tecnologías de la información y la traducción, así como de cualquier otra tarea que el Tribunal le encomiende.

---

<sup>365</sup> En la actualidad (diciembre 2015), el Secretario General es el español Eduardo Ruíz García, nombrado el 16 de marzo de 2009.

---

*e) El Comité administrativo*

El Comité administrativo está integrado por el Presidente del Tribunal, por los decanos de las Salas y el Miembro responsable de las relaciones institucionales. El Secretario General participa en las reuniones del Comité administrativo sin derecho a voto. Este Comité se encarga de todas las cuestiones de naturaleza administrativa y de las decisiones sobre asuntos vinculados a la comunicación y la estrategia.

*f) El Comité de Auditoría interna*

El Tribunal tiene una función de auditoría interna encomendada a este Comité de auditoría interna que estará compuesto por cuatro miembros designados por el Tribunal. La duración del mandato será de tres años y cada año será sustituido un miembro que haya permanecido tres años en el Comité. El cuarto miembro será un experto externo nombrado por tres años con mandato también renovable pero que no podrá ser Presidente del Comité, puesto que ha de ser miembro del Tribunal. Las reuniones tendrán una periodicidad trimestral por convocatoria del Presidente.

Este Comité tiene el carácter de órgano consultivo relacionadas con las funciones de auditoría interna y supervisión del entorno del control interno. Entre sus tareas ha de presentar un informe anual de actividad al Tribunal sobre sus propias actividades y también relativas a aspectos de auditoría interna en el seno de la institución.

*g) El personal del Tribunal*

Una institución tan compleja requiere para su funcionamiento una gran plantilla de personal<sup>366</sup> que posibilite el ejercicio de las funciones que tiene asignadas. El TCUE cuenta con casi 900 auditores, traductores y personal administrativo.

El Tribunal dispone de auditores de experiencia multidisciplinar, tanto en el sector público como en el privado y traductores de las veintitrés lenguas oficiales de la UE, para garantizar que la ciudadanía europea pueda leer las publicaciones en el idioma de su elección.

Desde el punto de vista organizativo, la estructura se compone de once direcciones de auditoría y administración que integran al Tribunal, y se subdividen en más de cincuenta unidades.

---

<sup>366</sup> El personal del TCUE procede de todos los Estados miembros, y en su calidad de funcionarios están sujetos al Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea.

---

#### **4.2. Las funciones del Tribunal de Cuentas Europeo**

El TCUE tiene encomendada la realización de controles definidos por el TFUE y el Reglamento Financiero para el presupuesto general de la UE. Su principal misión es la fiscalización de la cuentas de la Unión, tanto los ingresos como los gastos, para mejorar su gestión financiera e informar a la ciudadanía europea sobre la utilización de los fondos públicos por las autoridades encargadas de su gestión.

El punto de partida del trabajo del TCUE es auditar el presupuesto y las políticas de la UE, principalmente en ámbitos sensibles como el crecimiento, el empleo, las finanzas públicas, el medio ambiente y el cambio climático.

El artículo 287 del TFUE, establece, a su vez, los principales cometidos del TCUE que son:

- a) Examinar las cuentas de la totalidad de los ingresos y los gastos de la Unión y las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier órgano creado por la Unión, en la medida en que en su acto constitutivo de dicho organismo no excluya este examen.
- b) El TCUE presenta al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad<sup>367</sup> de las cuentas y sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacente que se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea.
- c) Debe examinar la legalidad y regularidad tanto de los ingresos como de los gastos y garantizar una buena gestión financiera e informar de irregularidades, en su caso,
- d) Elaboración de un informe anual que ha de suministrar a las demás instituciones de la Unión y su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.
- e) El TCUE puede elaborar en cualquier momento sus observaciones, que consisten en informes especiales y emisión de dictámenes a instancia de cualquiera de las instituciones de la UE.

---

<sup>367</sup> La declaración de fiabilidad (conocido como DAS, del francés “*declaration d’assurance*”), consiste en un ejercicio anual de auditoría financiera y de conformidad, en virtud del cual el TCUE controla la fiabilidad de la cuentas de la UE y la regularidad de las operaciones subyacentes.

La labor de fiscalización consiste en verificar, a través de una muestra aleatoria de operaciones, la fiabilidad de las cuentas, la evaluación de los sistemas de control y supervisión para establecer si los ingresos y gastos de la Unión se gastan adecuadamente, en el marco de la legalidad. La verificación comprueba el gasto agregado en los Estados miembros, que se emplea para presentar evaluaciones específicas de los diferentes ámbitos del presupuesto de la UE. El TCUE recurre a otras fuentes para respaldar sus conclusiones.

---

f) El TCUE asiste al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto.

g) Respecto del Banco Central Europeo (BCE), las funciones de auditoría del TCUE solo se aplicarán a un examen de la eficacia operativa de la gestión del BCE.

Su dinámica de trabajo se enfoca desde dos tipos de enfoques: una base plurianual y otra anual. El plan plurianual<sup>368</sup> permite definir y actualizar la estrategia del Tribunal a largo plazo, y el plan anual establece las tareas concretas y específicas que se han de realizar durante un ejercicio determinado.

Su trabajo se centra en la información financiera de la UE, en el control presupuestario y de sus políticas públicas.

Por consiguiente, lleva a cabo diferentes tipos de auditoría<sup>369</sup> para cumplir sus objetivos. Los informes de auditoría han de exponer de forma clara, concisa y transparente sus resultados, conclusiones y recomendaciones, acompañados de las respuestas de los organismos auditados.

Estos informes son utilizados por el PE y el Consejo para exigir la rendición de cuentas de los responsables de gestionar el presupuesto de la UE. Otro dispositivo de gobernanza interinstitucional lo representa la colaboración entre la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y el TCUE que mantienen interacciones estrechas en el marco de la lucha contra el fraude en la UE y de la protección de los intereses financieros europeos<sup>370</sup>.

---

<sup>368</sup> El principio de plurianualidad se encuadra en un marco a medio plazo, compatible con el principio de anualidad, tanto desde un punto de vista presupuestario como de dinámica de trabajo.

<sup>369</sup> Las auditorías realizadas por el TCUE no son intercambiables pues cada una cumple objetivos diferentes. Una fiscalización puede abarcar un tipo de auditoría o combinar varios tipos. Las modalidades de auditoría desarrolladas son: auditoría financiera, auditoría de cumplimiento conformidad y auditoría de gestión. Las auditorías de gestión del Tribunal abordan la calidad de los ingresos y gastos de la UE y examinan programas, operaciones, sistemas y procedimientos de gestión de los organismos e instituciones que gestionan fondos públicos comunitarios. Lo que se trata es de valorar la eficacia, la economía y la eficiencia en la utilización de los recursos de la Unión. Una fiscalización adecuada requiere un análisis no sólo de los recursos empleados (financieros, humanos, materiales, organizativos y normativos) sino también de los resultados y los impactos a largo plazo en la sociedad producidos por la actuación de las políticas comunitarias. El TCUE, realiza sus controles conforme a las normas internacionales de auditoría, las ISSAI, publicadas por la INTOSAI (vid. Capítulo VI), a través de unos manuales de auditoría que contienen las normas detalladas para la realización de los controles. La institución europea de control externo ha elaborado dos manuales para abarcar los tres tipos de auditorías mencionados: el Manual de auditoría financiera y de conformidad (MAFC) y el Manual de auditoría de gestión (MAG). Para ampliar información: [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/CAPS/CAPS\\_EN.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/CAPS/CAPS_EN.PDF)

<sup>370</sup> Decisión nº 97-2004 (sobre el establecimiento de las modalidades de colaboración con la OLAF), el Tribunal transmite a la OLAF cualquier sospecha de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE. Los fraudes potenciales pueden detectarse durante los trabajos de auditoría del Tribunal, o pueden ser comunicados a este por terceros.

---

Asimismo, según el artículo 325 del TFUE, el TCUE asiste al PE y al Consejo, para adoptar las medidas necesarias en la prevención y la lucha contra el fraude que afecte a intereses financieros de la UE, y ofrecer una protección eficaz y equivalente en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismo de la UE.

El control se ejerce sobre la documentación contable y si es necesario en las dependencias correspondientes de las otras instituciones u organismo de la UE que gestionen ingresos y gastos en nombre de la Unión, ya sean personas físicas o jurídicas que perciban fondos comunitarios.

El objetivo del Tribunal es la elaboración de informes<sup>371</sup> oportunos, claros y de gran calidad, basados en criterios adecuados y sólidos. Se trata de que los resultados<sup>372</sup> de las auditorías del TCUE contribuyan a mejorar la rendición de cuentas públicas en aras de una democracia de más calidad.

La gobernanza, como dispositivo de vertebración interinstitucional es imprescindible para desarrollar actuaciones de control y supervisión sobre el ingente presupuesto de la UE, que es compartido con los Estados miembros. Porque se trata de asegurar que los caudales comunitarios se gastan correctamente, se destinan a los fines perseguidos y de acuerdo a la legalidad. Este marco de colaboración requiere la presencia del control interno, tanto en su vertiente europea como en clave nacional.

El control de la ejecución presupuestaria europea, su fiscalización y una eficaz rendición de cuentas depende de la colaboración de los Estados miembros en la gestión compartida, que incluye velar porque los créditos se utilicen con arreglo al principio de buena gestión financiera y, a la vez, que las EFS nacionales controlen la respectiva parte nacional de los instrumentos de apoyo financiero.

El papel que desempeña el control interno resulta fundamental, tanto en su vertiente europea como en clave nacional. Una de las herramientas de gobernanza la configura el Comité de Contacto, que es la reunión anual de los Presidentes de las EFS de los Estados miembros de la UE y del TCUE, con el objetivo de intercambiar conocimientos,

---

<sup>371</sup> Se refiere a informes anuales, informes anuales específicos, informes especiales, dictámenes y las tomas de posición.

<sup>372</sup> Los resultados del TCUE son utilizados por la Comisión, el Parlamento, el Consejo y los Estados miembros, para supervisar y mejorar la gestión financiera del presupuesto de la UE y contribuye a que el PE decida si la Comisión ha cumplido o no sus obligaciones referentes a la ejecución del presupuesto del año anterior.



---

experiencias y promover actividades comunes de trabajo, fiscalizaciones coordinadas y acciones formativas.

Este escenario de gran complejidad forma parte de los grandes desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea y, en particular, el Tribunal de Cuentas Europeo, que desarrollaré en el siguiente punto.

#### **4.3. Los grandes desafíos del Tribunal de Cuentas Europeo**

Como el resto de instituciones, el TCUE se enfrenta a serios desafíos de la rendición de cuentas ante los ciudadanos de la UE. Sus verificaciones y dictámenes de cómo se han gestionado los millonarios fondos públicos que la Unión destina a las políticas públicas comunitarias, son esperados tanto por Estados miembros como por la ciudadanía. Sin embargo, existen algunos elementos que cuya mejora optimizarían los resultados de la fiscalización y asegurarían su éxito. La gestión compartida de la labor fiscalizadora se erige como uno de los principales retos planteados del TCUE.

La Comisión y los Estados miembros gestionan el presupuesto comunitario y el gasto público, así como de adoptar las medidas legislativas y administrativas para preservar los intereses de la Unión.

El sistema de articulación de control integrado multinivel genera un entrecruzamiento<sup>373</sup> de cadenas de rendición de cuentas. La perspectiva adoptada hasta la actualidad favorece la fragmentación y de ahí su denominación de “enfoque fragmentado<sup>374</sup>”, que aumenta la complejidad de la rendición de cuentas y de la fiscalización cuando de lo que se trataría es de establecer cadenas de trazabilidad, de trayectorias diáfanas de responsabilidad para que las autoridades puedan rendir cuentas por la gestión de los recursos comunitarios.

El control del gasto público europeo es compartido, por cuatro estructuras superpuestas de rendición de cuentas y, que según Porras Gómez (2013), son las siguientes:

---

<sup>373</sup> Este entrecruzamiento se produce en un entorno de extraordinaria complejidad institucional, con diferentes actores y niveles donde es difícil establecer quién es responsable y de qué en los diferentes ámbitos. Esta complejidad creciente puede plantear riesgos para la legitimidad de la UE.

<sup>374</sup> El enfoque fragmentado impide construir sinergias y mostrar el valor de las actuaciones e iniciativas promovidas simultáneamente en varios ámbitos sectoriales y territoriales. La introducción de un enfoque integral (*Comprehensive Approach*) ofrece una visión holística, global y transversal que combina acciones multidisciplinares, dotadas de más realismo en la definición y diagnóstico de los problemas y de los objetivos y tiene en cuenta los niveles de interdependencia multinivel puesto que condicionan el resultado final de la fiscalización y de la rendición de cuentas.

- 
- a) Un modelo atomizado, en clave nacional, donde los Estados miembros y los entes subnacionales rinden cuentas del uso que hacen de los fondos europeos ante sus propias circunscripciones.
  - b) La existencia de una dinámica horizontal donde los agentes de gobernanza se fiscalizan y rinden cuentas entre sí; algo que se produce, con una preponderancia notable de la Comisión, mediante el sistema de imposición de interrupciones, suspensiones y correcciones financieras a los Estados por ilegalidades o irregularidades detectadas [...] articulando procesos de “comitología”.
  - c) Por otro lado, aparece en escena un nuevo nivel de gobernanza para la transparencia, observable en las dinámicas de coordinación y cooperación entre los entes de fiscalización del gasto europeo mediante pautas de interacción formales o informales que operan en un triple plano: institucional (a través de foros como EUROSAT, EURORAI o iniciativas como el Comité de contacto de presidentes de EFS y otros acuerdos bilaterales y multilaterales), técnico (desarrollando metodologías comunes) y operativo (realizando programas de trabajo, auditorías o informes conjuntos).
  - d) Finalmente, existe un cuarto nivel de tipo jerárquico que puede constatarse en los ejercicios de transparencia llevados a cabo por el TCUE y los procedimientos de rendición de cuentas articulados en torno al Parlamento Europeo.

Otro importante desafío, señalado por el TCUE, deriva tanto del aseguramiento de la calidad de las declaraciones de fiabilidad por las autoridades nacionales, como de la calidad de la información sobre la ejecución de los programas, de forma que sea correcta, veraz y transparente.

El TCUE ha detectado, en sus fiscalizaciones anuales que, muchas solicitudes presentadas a la Comisión, tienen errores que podrían haberse subsanado por las autoridades nacionales y que algunas solicitudes auditadas también adolecen de errores. El corolario lógico sería que si las autoridades nacionales mejoran sus procesos fiscalizadores, generando más fiabilidad, el TCU podrá confiar más en la tarea de otros auditores respecto a la fiscalización financiera.

---

Finalmente, un tercer elemento al que he de referirme es que, el TCUE, ha instado a la Comisión, a replantearse sus sistemas de comunicación de la rendición de cuentas, de modo que no sólo focalice la atención sobre los aspectos de conformidad, sino también de resultados y sus impactos sociales. De lo que se trata, pues, es de conocer cuáles son los resultados obtenidos y contrastarlos con los esperados.

La calidad de la información constituye uno de los principales atributos para procesar con fiabilidad la información financiera y también aquella de carácter no financiero. La información de calidad es aquella que expresa los riesgos sistémicos o generales que existen y que contribuyen a crear una consciencia de la situación real de las finanzas públicas y sus sostenibilidad a largo plazo.

Tras los acontecimientos derivados de la crisis financiera-económica, dentro de la Unión Europea y en sus Estados miembros, y conociendo el nivel existente de integración económica, presupuestaria y monetaria, parece evidente que se existe una necesidad mayor de cooperación<sup>375</sup> entre el TCUE y las IFS de los Estados miembros, tanto bilateral como multilateralmente, dentro del marco de gobernanza.

Un reforzamiento de la arquitectura de la rendición de cuentas mejoraría los resultados de las fiscalizaciones basadas en instrumentos para acuerdos intergubernamentales.

La política de control presupuestario europea resultante es un ejemplo de la complejidad del sistema de rendición de cuentas multinivel, con fallos de legalidad, de regularidad, así como de economía, de eficiencia y eficacia. El sistema de gobernanza europeo adolece de una falta de delimitación de responsabilidades, que en un contexto desestructurado que genera espacios vacíos en la rendición de cuentas, favorece que los actores puedan desentenderse, eludir responsabilidades y que se produzcan solapamientos (Gómez Porras, 2013:396 y ss).

---

<sup>375</sup> El Comité de Contacto de las IFS de la Unión y el TCUE, es el marco asambleario para la cooperación que agrupa a los presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Unión Europea y del Tribunal de Cuentas Europeo, a los agentes de enlace que proporcionan un red activa de contactos profesionales por toda Europa, aglutina a grupos de trabajo, redes y *task forces* sobre temas de auditoría específicos. Se caracteriza por su autonomía, independencia y sin carácter político y que pretende ser un foro de intercambio de conocimientos y experiencias en el ámbito de la fiscalización de los fondos europeos y otras cuestiones comunitarias. Lo que se trata es de mejorar la gestión financiera europea, la buena gobernanza, coordinar actividades de mejora del control externo y la rendición de cuentas. Más información en:

<http://www.eca.europa.eu/sites/cc/es/Pages/Mission.aspx>

---

## **PARTE IV**

# **EL ESTUDIO DE LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA (1985-2015)**

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## CAPÍTULO IX EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DE LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

### 1. Breve referencia histórica

Afirmaba el profesor Tomás y Valiente que, la búsqueda de antecedentes históricos de las instituciones del presente, no es tarea fácil puesto que suele ser otra institución que nada tiene que ver con la actual (Gómez Sánchez, 2001:24).

Sin embargo, rastreando los antecedentes históricos de la actividad de control económico-financiera de la Comunidad Valenciana, podemos remontarnos a una figura emblemática del Reino de Aragón denominada *Maestre Racional*<sup>376</sup>, nombre con el que se conocía al Procurador responsable del Real Patrimonio, 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*. Asimismo, los *Bayles Generales* debían rendir cuentas al *Maestre Racional*.

Con el transcurso del tiempo, la figura del *Maestre Racional* se descentralizará y aparecerá en los territorios de Valencia, Mallorca y Cataluña. En el año 1419, Alfonso V el Magnánimo, a petición de las Cortes Valencianas, crea en el Reino de Valencia el *Maestre Racional*, que a semejanza de la institución aragonesa, se responsabilizaba de las cuentas del patrimonio real.

El oficio del *Maestre Racional* de Valencia, tiene su origen en el auge económico y social de finales del siglo XIV y principios del siglo XV, que reclamaba la descentralización de la administración real. Sus principales funciones eran fiscalizar los ingresos y gastos de la administración controlada, anotando la información presentada para justificar la contabilidad, así como cuantas observaciones estimase

---

<sup>376</sup> Aparece expresamente mencionada en el Preámbulo de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes.

---

oportunas para el examen de las cuentas. Finalmente, el *Maestre Racional* realizaba un borrador de todas las *dubtes* o irregularidades encontradas. Si subsistían dudas, se enviaba al rey un memorial con la información oportuna, y con la propuesta de terminar o continuar el proceso. Si, por el contrario, no se hallaba ninguna deficiencia o habían sido subsanadas, el *Maestre Racional* realizaba una liquidación del proceso (Sindicatura de Comptes, 1997).

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 constar 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 recibos de todas las cuentas. La institución perduró a lo largo de la Edad Moderna hasta que, en el año 1707, Felipe V impuso la transformación institucional de los diferentes reinos de España llevada a cabo por los Decretos de Nueva Planta<sup>377</sup>, con la creación de figuras de origen francés en cada Reino y sus provincias, que asumirían las competencias del *Maestre Racional* y del *Bayle General* (Cruselles, 1989; Mayordomo García-Chicote, 2000; Gómez Sánchez, 2001; Mira Perceval, 2013).

## 2. La configuración jurídico-institucional de la Sindicatura de Comptes

Una vez en nuestra época, el proceso de transición democrática y de descentralización política territorial experimentado por el Estado español, dio lugar al Estado autonómico. Con ello culminaba la creación de las instituciones de autogobierno, establecidas en los diferentes Estatutos de Autonomía. La CE reconoce en su artículo 147.1, que los Estatutos son la norma institucional básica de cada CCAA y que el Estado ha de reconocerlos y ampararlos como parte del ordenamiento jurídico.

De esta voluntad de autogobierno nacerían las instituciones estatutarias, como la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, que es el estudio de caso en el que me centraré, a lo largo de los siguientes capítulos.

---

<sup>377</sup> Los Decretos de Nueva Planta (1707-1716), significaron la definitiva desaparición del Derecho valenciano, con Felipe V. 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 (en nuestro caso), y que supuso una profunda transformación de las estructuras políticas administrativas, con la pretensión de unificar los territorios españoles, lo que supuso la centralización estatal. Véase capítulo VI de esta investigación, donde desarrollo con más profundidad este hecho histórico.

---

Los Estados democráticos, en sus diferentes niveles administrativos, cuentan con órganos de control de los caudales públicos. En la Administración Pública de la Generalitat Valenciana, como en el resto de los niveles políticos-administrativos españoles, conviven dos tipos de control: el control interno y el control externo.

En el contexto de la Comunitat Valenciana, el control interno de la Administración autonómica es ejercido por la Intervención General de la Generalitat Valenciana, dependiente de la Conselleria Hacienda<sup>378</sup>, como órgano responsable del gasto y centro directivo de la contabilidad pública. El control externo recae en un órgano independiente, de carácter técnico y comisionado de les Corts, que es la Sindicatura de Comptes.

Etimológicamente, la expresión “sindicatura” nos remite a su origen griego, donde *syn* significa *con* y *dike* se traduce como *justicia* o *línea recta*. Con esta denominación se hacía referencia a quienes se encargaban de proteger a las personas y, en general, a la comunidad. La denominación de síndico alude al elegido por una comunidad para cuidar de sus intereses y apunta a la idea de que los *Síndicos de Cuentas han de velar por la correcta aplicación de los recursos económicos que los ciudadanos ponen en manos de las administraciones públicas valencianas* (Mira-Percerval, 2013:311).

En el capítulo precedente se ha constatado que la CE, en su artículo 136, 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.

Pero también, he afirmado que los OCEX autonómicos participan de esta función sobre sus respectivos sectores públicos. Empero, como establece el artículo 136 de la CE, en caso de existir varios órganos fiscalizadores, el TCU ha de mantener una relación de supremacía sobre el resto de OCEX. El Tribunal Constitucional viene a establecer en una sentencia<sup>379</sup> que el Tribunal de Cuentas es “único pero no supremo” cuando enjuicia y “supremo pero no único” cuando fiscaliza.

Por tanto, el TCU es un órgano único cuando enjuicia pero no supremo porque esta característica corresponde al Tribunal Supremo, según el artículo 123 CE, y es

---

<sup>378</sup> Las diferentes reorganizaciones de las Conselleries, a lo largo de los últimos treinta años, han determinado etapas en que la Conselleria de Economía asumía también las de Hacienda. En la actualidad (septiembre 2015), ambas están escindidas denominándose Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo y Conselleria de Hacienda y Modelo Económico.

<sup>379</sup> Véase. FJ2. b) de la STC 18/1991.



---

supremo pero no único cuando fiscaliza puesto que los OCEX autonómicos son también órganos fiscalizadores.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana 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<sup>380</sup>, con la finalidad de adaptar el EACV, a la realidad valenciana contemporánea y que algunos califican a estas reformas estatutarias como de segunda generación<sup>381</sup>. El artículo 39 EACV define a la Sindicatura de Comptes como la Institución comisionada por Les Corts, otorgándole una mejor redacción y tratamiento, respecto al Estatuto de 1982.

Su previsión obedece a la habilitación competencial que establece el artículo 49.1.1 del EACV que dispone que: *“la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre ciertas materias y la primera de ellas es la organización de sus instituciones de autogobierno en el marco de este Estatuto”*.

Siguiendo con el articulado estatutario, la Sindicatura de Comptes es considerada una institución de autogobierno, -artículo 20.3 del EACV-, y establece las instituciones de la Generalitat, que son: *la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu y el Comité Econòmic i Social*<sup>382</sup>.

En comparación con el anterior Estatuto, se pueden destacar algunas notas distintivas de la nueva regulación de la Sindicatura:

- a) La Sindicatura de Comptes queda situada junto al resto de instituciones de la Generalitat, en el capítulo VI, con mención expresa de su definición como *Institución comisionada por Les Corts*<sup>383</sup>, lo que nos da una idea de la

---

<sup>380</sup> Véase Capítulo VI de esta investigación.

<sup>381</sup> Los nuevos textos estatutarios, conocidos como de segunda generación, reconocen y regulan órganos muy específicos, como garantía institucional, encargados de la protección de derechos concretos.

<sup>382</sup> Con ello se cerraba el debate, fundamentalmente académico, a que podía llevar la indefinición del anterior artículo 9.2 del Estatuto de 1982, que disponía que formaban parte de la Generalitat, las Cortes, el Presidente, el Gobierno y *las demás instituciones que determine el presente Estatuto*, sin que, por ejemplo, en particular el antiguo artículo 59 donde se mencionaba la Sindicatura, lo integrara expresamente en aquella (Tur Ausina, 2009:198).

<sup>383</sup> Junto al Síndic de Greuges.

---

importancia del vínculo parlamentario. En la redacción del anterior Estatuto la situaba en el Título V, “Economía y Hacienda”.

- b) El nuevo Estatuto recoge la denominación oficial, tanto en castellano como en valenciano, que pasa a ser Sindicatura de Comptes.
- c) Se delimita la naturaleza y atribuciones que corresponden a la Sindicatura pues, por una parte, se le reconoce como órgano de control externo económico-presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat y se le incorpora los entes locales comprendidos en su territorio y el resto del sector público valenciano.
- d) Por otro lado, se establece el requisito de una mayoría cualificada de tres quintos<sup>384</sup> de les Corts para el desarrollo legislativo de las Instituciones de la Generalitat previstas en el art. 20.3 del Estatuto.

Durante la I Legislatura, 1983-1987, la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat de las Cortes Valencianas, fue la encargada de debatir el Dictamen del Proyecto de Ley de la Sindicatura de Cuentas hasta que, el Pleno de Les Corts, la aprobó el día 8 de mayo de 1985 y fue publicada en el Boletín Oficial de Les Corts (BOCV), el día 27 de mayo de 1985.

De esta forma, nacía la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas dando cuenta de la inquietud autonómica por dotar de desarrollo legislativo las instituciones estatutarias y su Reglamento de Régimen Interior (RRI), aprobado por el Acuerdo de 19 de septiembre de 1986, de la Comisión de Coordinación.

La posición de la Sindicatura de Comptes, deducida del Estatuto pero perfeccionada en su Ley reguladora y en su funcionamiento, es que se trata de un *órgano de relevancia estatutaria*<sup>385</sup> puesto que recibe del EACV su configuración jurídica básica, de carácter técnico y auxiliar de Les Corts en la función de control económico y financiera de la Generalitat y, en general, de todo el sector público valenciano.

---

<sup>384</sup> Artículo 44.5 EACV.

<sup>385</sup> Se ha trazado un paralelismo con el estatus constitucional del Tribunal de Cuentas. Como ya se ha tratado en el capítulo VIII de esta investigación, una parte de la doctrina sostiene que el TCU es un órgano de relevancia constitucional porque no participa del *Indirizzo político* y, por consiguiente, no puede ser calificado como órgano constitucional.

---

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<sup>386</sup> 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, con el resto de 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 principios<sup>387</sup> fundamentales de fiscalización del sector público.

Como todas estas materias se desgranarán de forma profusa a lo largo de los sucesivos capítulos, me centraré en estos momentos en la Sindicatura de Comptes como organización, puesto que el enfoque organizacional brinda la oportunidad de pensar y conocer esta organización pública, como parte de un gran sistema cuyas partes interdependientes se interrelacionan constantemente, y cómo se suceden los cambios a través de la evolución de su ciclo vital.

---

<sup>386</sup> Uno de los aspectos reivindicados, para una futura reforma de la Ley de la Sindicatura de Comptes, es que ésta señala en su artículo 8 Dos que “el examen, la comprobación, así como la emisión y envío a les Corts del informe correspondiente, se ha de realizar antes del 31 de diciembre del mismo año, con el fin que éstas lo aprueben o hagan las oportunas observaciones”. Lo que el texto normativo señala es que lo que se aprueba es el informe de la Sindicatura de Comptes cuando lo que debería indicar es que lo que se aprueba son las Cuentas Generales de la Generalitat y las Entidades que integran el sector público valenciano.

<sup>387</sup> 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 los IFS tiene la disposición de normas técnicas comunes que regulen las actuaciones de fiscalización y 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 (véase cap. VII).

---

### 3. El modelo de la Sindicatura como organización (1985-2015)

#### 3.1. Enfoque teórico de las etapas del desarrollo estructural de las organizaciones

Es lugar común señalar la importancia de las organizaciones, en la sociedad contemporánea, como una modalidad de tecnología social. Etzioni comenzaba su libro *Organizaciones modernas* (1986), recordando que nacemos en organizaciones, somos educados en ellas y pasamos una gran parte de nuestras vidas trabajando en ellas. De hecho, la historia de la humanidad es una historia de cómo los seres humanos han organizado sus relaciones para adaptarse al medio y las organizaciones han constituido un importante elemento adaptativo, sintetizador de la natural sociabilidad humana.

Una organización es un sistema creado de forma deliberada para la consecución de objetivos, que se orienta a unas metas y que integra un conjunto de actividades estructuradas de individuos que trabajan en grupos en un marco de relaciones estructuradas apoyándose en sistemas tecnológicos.

La importancia de la gestión organizacional reside en la necesidad de coordinar todos los recursos y capacidades hacia el logro de los objetivos. Los gestores y directivos son los que convierten a los recursos humanos, materiales, técnicos, simbólicos, financieros, de espacio y tiempo en una organización eficaz (Kast y Rosenweig, 1988:5).

La dinámica de la organización es un tema de vital importancia en la construcción de organizaciones capaces de triunfar en un entorno que se caracteriza por la rapidez de los cambios y por una feroz competencia global (Kreuitner y Kinicki, 1999:560).

Con el tiempo, las organizaciones evolucionan y se hacen complejas fruto del proceso de especialización y maduración, por lo que tienen ciclos vitales propios donde se produce el crecimiento y el envejecimiento (Adizes, 1994), como veremos a lo largo del presente capítulo. Esta afirmación es válida tanto para las organizaciones públicas como privadas. Como nuestro interés se centra en las organizaciones públicas, concretamente la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, desde una perspectiva organizacional, nuestro foco de atención se dirigirá a destacar las señas de identidad que caracterizan a las organizaciones públicas, el ciclo de vida por el que transitan a lo largo de su desarrollo y expondremos algunos problemas organizacionales, bajo el marco neoinstitucionalista.

---

Para finalizar, aplicaremos las fases de los ciclos de vida a la Sindicatura de Comptes, explorando los principales logros de cada etapa de su ciclo vital durante sus treinta años de existencia.

### ***3.2. La singularidad de las organizaciones públicas desde un enfoque organizacional e institucionalista.***

La teoría de la organización<sup>388</sup> se ha convertido en una importante disciplina que proporciona un cuerpo de conocimientos y permite explorar, comprender la gestión; que contribuye a entender el papel del liderazgo, de la autoridad y, en general, de la naturaleza en las organizaciones; asimismo, da información sobre su diseño, sobre su relación con la sociedad y la importancia de su cultura como vehículo de desarrollo (McAuley, Duberley and Johnson, 2007).

Por otro lado, en la literatura especializada sobre las organizaciones subsisten dos formas de pensar que colisionan: una, se define como *all alike paradigm*, y sostiene que todas las organizaciones son iguales y, por tanto, tienden a reproducir las mismas dinámicas de comportamiento. La segunda, conocida como *all unique paradigm*, subraya que las organizaciones son todas diferentes y resulta inútil buscar regularidades en el comportamiento (McKelvey y Aldrich, citado en Zan, 1993:639).

Hace algunos años, el politólogo estadounidense Graham Allison (1982), planteó una controvertida pregunta en un artículo seminal: *¿son las organizaciones públicas y privadas iguales en todos los aspectos?*

La respuesta de Allison fue enfatizar las diferencias entre las organizaciones públicas y las privadas (Christensen, Laegreid, Rovess y Rovik, 2007).

En esta investigación, mi punto de partida es considerar que los intereses públicos difieren de los privados. El fundamento reside en que, el sector público, ha de abarcar un conjunto más amplio de normas; ha de sopesar los valores constitucionales y de bien común, que no aparecen en las organizaciones privadas.

---

<sup>388</sup> El desarrollo de la teoría organizativa clásica tiene dos largas tradiciones de pensamiento existentes en la literatura de la organización: por una parte, la tradición burocrática que parte de Marx, Weber y Michels; por otro lado, encontramos una línea de pensamiento como el taylorismo y la ordenación científica del trabajo cuya preocupación es el trabajador individual, el miembro de la organización como tal y la manera en que se puede aumentar la productividad del individuo. En este marco, la escuela de relaciones humanas impulsó un enfoque más humanista centrado en los factores psicológicos y socio-psicológicos en el contexto organizacional. Si bien la mayor parte de los enfoques parten de los desarrollos clásicos, existen otros enfoques contemporáneos con líneas de desarrollo muy heterogéneas y multidisciplinarias. A lo largo de este capítulo abordaremos algunos enfoques organizacionales postmodernos.

---

Asimismo, los líderes de las organizaciones públicas deben rendir cuentas a los ciudadanos, lo que implica mayor apertura a la sociedad, y la profundización de valores públicos como la igualdad, la equidad y la legitimidad en todas las actuaciones públicas.

Un enfoque organizacional, aplicado a la Sindicatura de Comptes, ha de adecuarse específicamente al sector público, con sus singularidades y su complejidad; es decir, la “especificidad” de lo público (Baena del Alcázar, 1990).

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 neoempresariales, que restan importancia a las diferencias entre los sectores públicos y privados, no se pueden universalizar sin incurrir en severos riesgos de distorsionar los objetivos públicos. Una organización pública creada por ley está imbuida de la autoridad política estatal y su legitimidad está vinculada al Estado (Bonzeman, 1998: 109).

Un sector académico de la Teoría de la Organización no duda en reconocer la singularidad de las Organizaciones Públicas, pero ha sido, desde la Ciencia de la Administración, desde donde se ha enfatizado las notas características de las Administraciones Públicas, que la convierten en una organización *sui generis*, como: a) la especificidad, b) la extensión y la fragmentación, c) la contingencia y d) la interdependencia entre Política y Administración (Baena del Alcázar, 1976, 1990).

La Administración Pública es la única personificación interna del Estado, que asume sus fines y, como instrumento de relación con la ciudadanía, presupone una convivencia organizada (Garrido Falla, 1987; Canales Aliende, 2002; García de Enterría y Ramón Fernández, 2011)<sup>389</sup>.

Entre las características distintivas de las organizaciones públicas<sup>390</sup> se encuentran: la existencia de valores públicos, el recurso a la autoridad, a la coerción y al control social, la apertura institucional, la visibilidad y la transparencia (Antonsen y Jorgensen, 1997).

---

<sup>389</sup> Véase capítulo IV.

<sup>390</sup> En el mundo anglosajón, el término *publicness*, alude a los rasgos puramente distintivos de las organizaciones públicas y que las diferencian, completamente de las organizaciones empresariales. Un debate sobre este concepto se puede encontrar en David Arellano y Walter Lepore, 2006.

---

Las organizaciones públicas tienen líderes políticos electos en su ápice estratégico (Mintzberg), o bien, directivos públicos nombrados por tales políticos. Los representantes elegidos democráticamente conforman mayorías parlamentarias, que designan a los altos cargos, como parte de una cadena política-institucional.

Por otro lado, las organizaciones públicas son multifuncionales porque han de enfrentarse a elementos y valores tan dispares como la dirección política, la legitimidad, la legalidad, el control, la representación, la participación, la gestión de los empleados, la transparencia, la publicidad de sus actos, los procesos de toma de decisiones, la previsibilidad, la igualdad de trato, imparcialidad, la neutralidad, la calidad de los servicios, la independencia, la lealtad institucional, la eficacia, la eficiencia, y la economía.

Este modelo organizativo multifuncional las hace vulnerables a la crítica y deben enfrentarse a tensiones duraderas y problemas difíciles de resolver. La realidad compleja de la Administración Pública procede de la diversidad de funciones que ha de integrar para conseguir los fines que fundamentan su existencia. La Administración Pública desarrolla funciones de regulación, de intervención y de negociación que son radicalmente distintas entre sí y, responden a racionalidades administrativas distintas. Mientras la Administración Pública tenga que desempeñar este papel multifuncional será, necesariamente, una organización compleja<sup>391</sup> (Zan, 1993:641).

Una teoría de la organización del sector público ha de fundamentarse en la teoría democrática puesto que, sus fines se orientan a atender los intereses colectivos, a alcanzar el bien común, a generar valor público y reforzar la integración social.

Si bien es cierto que, los modelos analíticos procedentes de la economía, han ganado peso en el sector público y que los indicadores económicos son cada vez más aceptados, como una medida de cómo funcionan las organizaciones públicas, el sector público se justifica por su mandato principal, fuente de su legitimidad, que es servir a la ciudadanía.

---

<sup>391</sup> Stefano Zan afirma que, no existe ningún modelo organizativo capaz de satisfacer con la misma eficacia, todas las distintas exigencias relacionadas con el ejercicio de funciones diferenciadas. Los problemas de la Administración Pública, se deben achacar a la pretensión de afrontar con un único modelo organizativo un espectro amplio y diversificado de funciones. En consecuencia, cualquier reorganización que pretenda sustituir el modelo tradicional con otro modelo más moderno y óptimo que pretenda abarcarlo todo, estaría abocado al fracaso.

---

Esto no es obstáculo para convenir que, como los recursos son limitados y escasos, conviene atender a los aspectos económicos y de eficiencia, pero siempre teniendo presente que el sector público debe analizarse, *sobre todo*, desde una perspectiva política democrática atendiendo a los valores públicos que lo fundamentan.

De modo sintético, expondré las singularidades que caracterizan la gestión de lo público y detallaré los principales rasgos de las organizaciones públicas y su aplicación a la función de control externo valenciano (Baena del Alcázar, 1990; Subirats, 1991; Zan, 1993; Ramió, 1999; Canales 2001, Lynn y Wildavsky, 1999; Kauffman, 1999):

- a) Absoluta subordinación al marco regulativo, que presenta un amplio despliegue de elementos como los derechos y deberes (tanto de los ciudadanos como del personal implicado) y las situaciones administrativas.
- b) El objetivo final de las organizaciones públicas es el bienestar y la cohesión social. Por ello, la legitimidad institucional es una pieza básica del sector público. La aplicación de un criterio financiero es un insuficiente para determinar el éxito o fracaso de las políticas públicas. De ahí que se apueste por las auditorías de gestión. En cualquier caso, sí que se consideran como indicadores de rendimiento público aquellos asociados a la eficiencia, eficacia y economía de los recursos públicos.
- c) Ausencia real de competidores para la prestación del servicio puesto que se actúa en un régimen de monopolio.
- d) Como todos los ciudadanos son iguales ante la prestación de servicios públicos, no resulta aplicable en el ámbito de lo público, la teoría de segmentación del mercado. En todo caso, las políticas públicas pueden utilizar la discriminación positiva para mejorar la situación de grupos desfavorecidos o en desventaja social, para compensar su discriminación y contribuir a que reciban un trato preferencial a determinados bienes o servicios públicos.
- e) Considerando que el servicio se financia con los fondos públicos, a cargo del presupuesto de la Generalitat Valenciana, es fundamental incorporar mecanismos transparentes de rendición de cuentas y de evaluación del proceso, destinados para los representantes políticos, los ciudadanos, las administraciones públicas y los cuentandantes.



- 
- f) Los empleados públicos reciben la formación, las capacidades y los conocimientos necesarios para actuar en el sector público.
  - g) En las organizaciones públicas, el objetivo estratégico de obtener ventajas competitivas, debe ser considerado como un fin intermedio y no como finalista.

El enfoque neoinstitucionalista distingue entre institución y organización y el Premio de Nobel de Economía Douglass North<sup>392</sup> ilustra esta distinción, expresando que las instituciones son las reglas del juego y las organizaciones los jugadores. Las instituciones marcan las normas que estructuran la acción social, los incentivos de la conducta de los individuos y de las organizaciones. La organización se transforma en institución cuando, el comportamiento de sus miembros y la relación con la sociedad, están informados por valores como fines en sí mismos<sup>393</sup>.

Son los valores y costumbres propios lo que explica la definición de sus objetivos, su configuración interna y sus decisiones. Una institución es mucho más que un sistema de gestión racional y formal de reglas y objetivos, que informan de cómo ha de realizarse el trabajo. De hecho, una institución es el producto natural de unas necesidades y presiones sociales, un organismo que responde y se adapta a fuerzas externas y no solo a reglas formales (Perrow, 1998:202).

Una tarea importante, será esclarecer qué papel desempeñan las ideas y los valores democráticos en la organización-institución. La manera de ser de una organización es resultado de un proceso histórico<sup>394</sup> constituido por las sucesivas decisiones críticas que ha tenido que adoptar y los líderes, juegan un papel destacado en la adopción de

---

<sup>392</sup> Véase capítulo II de esta investigación.

<sup>393</sup> En un principio, parece que existió una manifiesta confusión entre la Institución, la Organización y la institucionalización (Selznick, 1957; Peters, 2003). No será hasta Scott, cuando esta conceptualización sea más o menos homogénea, a través del enfoque del Neo-Institucionalismo Sociológico. Para este autor, “las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y significado al comportamiento social. [...]En esta conceptualización, las instituciones son sistemas multifacéticos que incorporan sistemas simbólicos, construcciones cognitivas y reglas normativas y procesos regulativos llevadas a cabo a través de la configuración y el comportamiento social. [...] Si bien construidos y mantenidos por los actores individuales, las instituciones asumen la apariencia de una realidad impersonal y objetiva. Las instituciones viajan en diferentes medios de transporte y pueden funcionar a múltiples niveles del sistema mundial a subunidades de las organizaciones” (Scott, 1995: 33-34). Hay que destacar que, ésta es la línea a seguir por los autores, a partir de este momento y que subsana los errores primigenios de los pioneros de este enfoque; ya que todo era calificado como institución, situación que daba lugar a poca concreción. Sin embargo, se debe destacar que la organización se vuelve multidimensional e inclusiva ya que los elementos cognitivos, normativos y regulativos permiten incluir a distintas organizaciones con distintas características propias (Palmer et al., 2008).

<sup>394</sup> La teoría del *Path-Dependence*, encuadrada en el neoinstitucionalismo histórico y en la NEI, viene desarrollada en el capítulo V.

---

tales decisiones. El cambio consiste en ajustes marginales a las reglas y a los mecanismos sancionadores. El entorno y el impulso de los líderes, con su capacidad emprendedora, influyen sobre las instituciones, que al intentar adaptarse a las circunstancias cambiantes, pueden producir el cambio institucional. Estudiar una organización como institución significa atender a su historia y al modo en que ve influida por el entorno (Selznick, 1957; Mouzelis, 1991; Lucas Marín, 2013).

Para North (1995:15-17), las instituciones cambian de modo incremental y no de un modo continuo puesto que, el cambio institucional, es un proceso complicado y los cambios experimentados pueden ser consecuencia de los cambios en las normas, en las limitaciones informales y en las diversas clases de efectividad y de observancia coercitiva.

Por otro lado, las organizaciones están sumergidas en un contexto complejo, fragmentado y diversificado; el reconocimiento de esa complejidad ha alumbrado nuevas teorías organizativas postmodernas<sup>395</sup> (Hassard, 1993; Handy, 1996; Castells, 1997; Eisenhardt, 2000), que tratan de poner de relieve la incertidumbre intrínseca, el cambio y la fragmentación, el dinamismo, la tecnificación, el riesgo, la pluralidad, la *desorganización* y la flexibilidad. Por ejemplo, Handy (1996), llama *era de la paradoja* de la incertidumbre a este entorno, en el cual las organizaciones están expuestas, de un modo constitutivo, a ese entorno dinámico que exige de ellas una respuesta acorde a esa situación.

---

<sup>395</sup> La teoría organizacional moderna es la dominante, que parte de una concepción racionalista, funcionalista, unitaria y estable de la organización. En este enfoque se incluye los modelos clásicos de la teoría de la organización como el de Taylor, Fayol, Weber, las aportaciones de la Escuela de Relaciones Humanas, los enfoques de Simon y March, entre otros.

Ante categorías hegemónicas, en la teoría organizativa, como la estabilidad, la homogeneidad y la continuidad, aparece un enfoque crítico postmoderno, que cuestiona aquellas categorías y propone como diagnóstico social de las nuevas condiciones contextuales la incertidumbre, el riesgo, el cambio, la pluralidad, la transversalidad, la fragmentación, la diversidad demandando una nueva comprensión por parte de las organizaciones para ser capaces de acometer y entender estas nuevas dimensiones que hay que organizar. Así, Eisenhardt (2000) describe la tensión existente entre organizaciones, que por un lado buscan la estabilidad y, por otro, el cambio. La paradoja se presenta de muchas formas en la actual gestión organizativa; se busca la innovación pero al mismo tiempo la eficiencia, la colaboración y la competencia, lo nuevo y lo viejo. Las condiciones económicas son tales que los límites de la organización no pueden ser rígidos ni férreos puesto que han de dotarse de cierta flexibilidad para responder a las condiciones del mercado.

Entre los desarrollos organizacionales postmodernos más conocidos figuran la Gestión social del conocimiento, el aprendizaje organizacional, la inteligencia colectiva, la teoría discursiva como herramienta estratégica -en una época célebre por el giro lingüístico-, los aspectos comunicativos y la intersubjetividad (Sisto Campos, 2004).

---

Por su parte, Eisenhardt (2000), subraya el olvido de aspectos fundamentales como son la pluralidad y la ambivalencia en las teorías organizacionales hegemónicas, cuyos modelos no responden a las incertidumbres de los sistemas sociales contemporáneos. Los cambios del entorno constituyen un conjunto de oportunidades para cualquier institución, así como una amenaza para las pautas de comportamiento establecidas. Además, se afirma la índole casi aleatoria del cambio en las organizaciones públicas, en contraste con los programas de reformas altamente deliberados basados en los enfoques de la elección racional (Peters, 2003).

La base normativa de las instituciones es una importante fuente de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no lo son, de modo que no haya necesidad de calcular ampliamente los resultados, como sería el caso según la lógica de las consecuencias. Además, rara vez el cambio es el ejercicio racional, planificado, que se encuentra en los planes estratégicos, sino que más bien tiende a ser emergente y más orgánico (Sánchez González, 2009:72).

En este contexto paradójico, diverso y complejo se desenvuelven la política, las instituciones y los ciclos de vida de las organizaciones, que será objeto de análisis en el epígrafe siguiente.

#### **4. El ciclo de vida en las organizaciones**

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 (1965), que sugirió la existencia de una evolución de los productos a lo largo del tiempo, tras unos estudios empíricos que desarrolló en su época, cuyas cuatro fases son el nacimiento, crecimiento, madurez y declive.

---

Un breve recorrido, por la teoría del ciclo de vida de la organización, pone de manifiesto algunos de los modelos de mayor difusión como los trabajos de Quinn y Cameron (1983), que sistematizaron diez modelos de ciclo de vida de la organización, tanto públicas como privadas y, aunque a primera vista puedan aparecer competitivos entre sí, pues se fundamentan en diversos fenómenos de la estructura como la motivación para el crecimiento (Downs, 1967), la gestión crítica (Lippitt y Schmidt, 1967), la estrategia directiva (Scott, 1971), el liderazgo (Greiner, 1972), las mentalidades de los miembros (Torbert, 1974), los problemas funcionales (Lyden, 1975), la estructura organizacional (Katz y Kahn, 1979), las actividades que se desarrollan (Adizes, 1994), el control interno, la estructura de trabajo y relaciones con el entorno (Kimberly, 1979), todos ellos aceptan la existencia de una secuencia previsible de etapas perfectamente identificables (Belmonte Martín, 2014b).

A raíz de esta sistematización de los ciclos vitales, se fraguó un debate sobre la idoneidad de la aplicación del modelo, dada la heterogeneidad de formas distintas que puede abarcar y la extensa gama de criterios de identificación de cada fase. De hecho no se ha llegado a un acuerdo universal acerca de los estadios y procesos.

No obstante, una vez hechas estas salvedades, sí que podemos considerarlo como una herramienta válida para la formulación de la estrategia de la organización (Downs, 1967; Greiner, 1972; Kimberly, 1979; Quinn y Cameron, 1987; Adizes, 1988; Ramió, 1999).

Las organizaciones crecen y con el aumento del tamaño organizativo se vuelven más formalizadas<sup>396</sup> y más complejas<sup>397</sup>; esta formalización y complejidad son el resultado de la división del incremento de trabajo organizativo y la adquisición de más especialización (Hodge, Anthony & Gale, 2000:177).

También Mintzberg (2002), relaciona en la secuencia de transiciones diferenciadas las cualidades de la estructura de las organizaciones (grado de formalización, especialización, burocratización, impersonalidad, tamaño de la unidad y coordinación) con la edad y el tamaño como importantes factores de contingencia<sup>398</sup>.

---

<sup>396</sup> La formalización se refiere a las reglas, políticas y regulaciones empleadas para la gestión de los empleados de la organización.

<sup>397</sup> La complejidad hace referencia a los aspectos relacionados con la división del trabajo: división horizontal, división vertical o jerárquica y separación espacial de unidades de la organización.

<sup>398</sup> Mintzberg (1998:266-288) afirma la existencia de un considerable cuerpo de resultados sobre las repercusiones de la edad y del tamaño en la estructura, que resume en cinco hipótesis, dos relacionadas a la edad y tres al tamaño.

---

Ichak Adizes (1994), propuso un modelo de ciclo de vida de las organizaciones, compuesto de nueve etapas divididas en tres fases generales: crecimiento, maduración y envejecimiento. Para ello, utilizó un paralelismo entre el desarrollo biológico<sup>399</sup> y el desarrollo de una organización y, denominó a las fases con nombres como noviazgo, infancia o adolescencia. La mayoría de los modelos suelen compactar los ciclos en cinco o más períodos que pueden enumerarse simplemente como inicio, crecimiento, madurez, declive y muerte. La sistematización de Ichack Adizes (1994), relaciona la flexibilidad y el control, y ofrece la siguiente clasificación:

- a) El cortejo o noviazgo, que se extiende durante el encantamiento o visión que los fundadores comparten sobre un futuro aún incierto de la organización.
- b) La infancia, en la que se pasa de las ideas o visión inicial a los resultados, sin importar los papeleos, controles, sistemas o procedimientos. Se trata de trabajar haciendo cada una de las tareas por uno mismo.
- c) “El estirón” (go-go), supone un gran crecimiento en la actividad de la organización y, su consiguiente extensión en el mercado. Los fundadores ven todo como una oportunidad y no creen que puedan cometer algún error por lo que toman cada decisión ellos mismos, estructurando la organización más sobre las personas que sobre las funciones.
- d) La adolescencia, la organización adquiere una nueva forma en la que los fundadores deben ir creando nuevos departamentos y jefes de operaciones. Pueden aparecer conflictos entre los iniciadores modelo y los nuevos.
- e) La excelencia. Con una renovada claridad en la visión, las organizaciones establecen un equilibrio entre control y flexibilidad al nutrir con pasión la energía expansiva y creativa con la necesidad de establecer una estructura.

---

<sup>399</sup> La analogía biológica, la metáfora orgánica o el oficio de la medicina, han sido herramientas muy utilizadas en la historia del pensamiento, para exponer ideas y argumentos. En la filosofía griega, encontramos abundantes ejemplos que establecen paralelismos entre la salud de un Estado o polis con la de un individuo. Por otro lado, la teoría sociológica nos ofrece ciertas imágenes de Spencer, Comte, Durkheim y Parsons con su tendencia a pensar la sociedad como un organismo, donde las partes y las funciones forman parte de un sistema en su conjunto. Este marco conceptual se concibe, desde una perspectiva evolucionista social, en el que la sociedad crece de tamaño, lo que supone un crecimiento de sus estructuras y una mayor diferenciación funcional. Así, se entiende que, el cambio social es un proceso superorgánico, análogo al proceso de la evolución.

- 
- f) La estabilidad, la organización se mantiene fuerte y, aunque sin el entusiasmo de las etapas iniciales se siguen acogiendo las nuevas ideas. El personal financiero puede comenzar a imponer ciertos controles financieros a corto plazo que pueden restringir o limitar las innovaciones a largo plazo.
  - g) La aristocracia, consiste en la fase en que la organización presta especial consideración a los signos externos de respetabilidad asociada a su imagen corporativa. La cultura enfatiza la posición de cómo las cosas se están haciendo sobre que se ha hecho y por qué las personas lo hacen de ese modo.
  - h) El reproche, es la fase en la que se trata de encontrar un culpable y, las reducciones en los costes sientan precedente sobre los esfuerzos en aumentar los ingresos o beneficios. Por ello, pueden iniciarse las peleas internas por defender o mantener cada cual su territorio.
  - i) La burocracia. Si las compañías no mueren, se convierten en burocráticas: se espesan los procedimientos, abunda el papeleo y las normas y políticas chocan con la innovación y creatividad. Los clientes, abandonados y olvidados, deben idear estrategias a las que ninguno presta atención.
  - j) La muerte. A esta fase final, la organización puede acercarse sigilosamente o bien llegar de repente a ella, como en un suspiro. Se sucumbe porque no es posible realizar las funciones y generar los mínimos ingresos para subsistir.

Las diez fases de Adizes (1994) y las cuatro de Levitt (1965), establecen un cierto paralelismo, en el sentido que el cortejo, la infancia y el estirón, se podrían corresponder con la etapa de comienzo; adolescencia y excelencia, con la de crecimiento; la estabilidad, aristocracia, reproche y burocracia con la de madurez y, el declive que viene asociado a la fase final. No tendría especial relevancia encontrar una simetría perfecta entre ambos enfoques del ciclo de vida, aunque sí que resulta interesante complementarlos, para estructurar mejor así las diferentes etapas y especialmente disponer de más información para definir las alternativas a la fase de declive (Belmonte Martín, 2014b).

---

La aplicación del modelo de ciclo vital de la organización debe considerar las singularidades de la gestión pública frente a la privada, especialmente aquellos relacionados con su orientación teleológica teniendo en cuenta la tensión inherente entre los valores políticos y los organizacionales (Golembieswski, 1999).

En la siguiente tabla se recogen las características más destacadas de los ciclos de vida de la organización y los aspectos considerados.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

**Tabla IX. 1 Etapas de ciclo de vida de la organización**

<b>Características</b>	<b>Fase de Nacimiento</b>	<b>Fase de Crecimiento</b>	<b>Fase de Madurez</b>	<b>Fase de Declive</b>
<b>Tipo de estructura organizativa</b>	Sin estructura formal	Centralizada y formal	Descentralizada y formal	Rígida Compleja alto número de personal directivo
<b>Tasa de Crecimiento de la Organización</b>	Inconsistente pero mejorando	Rápido crecimiento	Consolidación o ralentización del crecimiento	Declive
<b>Método de toma de decisiones</b>	Juicio individual	Gestión profesional Herramientas analíticas	Gestión profesional Negociación	Énfasis en la forma Política de autojustificación
<b>Procesamiento y planificación de la comunicación</b>	Informal Cara a cara Escasa planificación	Formalización gradual	Muy formal Normas y reglamentos	Desplome de la comunicación Adhesión al éxito
<b>Edad y tamaño de la organización</b>	Joven y pequeña	En expansión	Muy grande y madura	Edad variable y contracción Revitalización o decadencia
<b>Innovación</b>	Innovación	Crecimiento desacelerado	Estabilización	Insignificante o Revitalización
<b>Tipo de crecimiento</b>	Creatividad	Dirección Coordinación	Delegación Colaboración	Delegación Colaboración
<b>Tipo de crisis</b>	Liderazgo Autonomía	Control	Burocracia	Complejidad Conectividad
<b>Problemas funcionales</b>	Adaptación al entorno	Adquisición de recursos	Énfasis en el logro de los objetivos	Énfasis en el mantenimiento, institucionalización
<b>Principales actividades organizacionales</b>	Actividades emprendedoras	Producción Planificación	Coordinación Eficiencia Estabilidad	Cima confortable Poco énfasis en la producción Relaciones formalizadas
<b>Liderazgo</b>	Personificado	Transformacional	Transformacional	Transaccional

Fuente: Elaboración propia a partir de Kreitner/Kinicki, 1997; Larry Greiner, 1972; Lyden, 1975; Adizes, 1979.



---

Si consideramos a la Sindicatura de Comptes, como una organización pública, resultado tanto de la aspiración de autogobierno como de la obligación del mandato legal de control externo del sector público; de un sistema democrático legítimo y, a la vez, como materialización del proceso de modernización político administrativo, para conseguir una Administración Pública más eficiente, eficaz, económica, sostenible, legal y legítima, qué duda cabe que podemos estudiarla desde el punto de vista de su ciclo vital, lo que nos permitirá sistematizar y captar de forma más afinada su evolución en la Comunidad Valenciana, atendiendo a sus especificidades como órgano de control externo.

Los estudios sobre el comportamiento organizacional de Robert Kreitner y Angelo Kinicki (1997:564), ponen de manifiesto que, las diferentes etapas del ciclo de vida de la organización, están asociadas con las distintas respuestas directivas sobre las prioridades a cuestiones tales como la flexibilidad en la fase de inicio relacionada con la adquisición de recursos y el desarrollo/satisfacción del empleado y, la formalización, en las etapas posteriores, se desarrollan en base al establecimiento de objetivos, la gestión de la información, la comunicación, el control, la productividad y la eficiencia.

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&Meshoulan, 1988).

Los modelos de ciclos vitales de la organización, permiten a su vez, establecer una serie de conclusiones (Mintzberg, 1998; Ramió, 1999; Belmonte Martín, 2014 b):

- 1) Como resultado de la toma de decisiones estratégicas, las organizaciones se desplazan de las formas sencillas a las formas más complejas y aumenta su nivel de formalización.
- 2) El desarrollo de la organización se inicia con un crecimiento creativo, típico diseño de la fase constituyente, que puede generar dos tendencias paradójicas: por un lado, una tendencia a la descentralización y diversificación a nivel de producción, al tiempo que se adoptan decisiones fuertemente centralizadas impulsadas por el líder.

- 
- 3) El cambio de la estructura de la organización, evoluciona hacia un modelo integrado (crecimiento por dirección), éste a su vez hacia un modelo diversificado (crecimiento por delegación), después hacia otro modelo integrado más complejo (crecimiento por coordinación) y, por último, evoluciona hacia un modelo diversificado complejo (crecimiento por colaboración).
  - 4) La evolución de la organización no dependerá sólo de su edad. Aunque, las organizaciones jóvenes tienden a crecer velozmente, es frecuente encontrar organizaciones maduras con notable capacidad de desarrollo e innovación.
  - 5) Cada una de las fases, en la que se reproduce un período de crecimiento interno más o menos tranquilo o prolongado, finaliza con una crisis asociada a una confusión interna por las diversas consideraciones de la dirección o por las visiones de la planificación estratégica de las líneas de producto o servicio que deviene en una "revolución".
  - 6) El estilo y las necesidades de dirección, que se concretará en el liderazgo, variará en los distintos estadios del ciclo de vida de la organización, en función de la "crisis crítica" a la que deba enfrentarse y las capacidades de actuación de cada momento. Los líderes actúan como administradores de los ciclos vitales (Bonzeman, 1998: 148) porque desarrollan estrategias e iniciativas para desarrollar sus organizaciones.
  - 7) Superada la fase inicial, la necesidad de superar las crisis periódicas para garantizar su supervivencia, obliga a las organizaciones a moverse conforme a un movimiento pendular desde una vertiente centralizada-integrada hacia otra descentralizada-diversificada, y viceversa.
  - 8) La organización entra en la fase de decadencia cuando va perdiendo control real de los acontecimientos internos y externos, se resiente su capacidad de renovación por lo que pierde de vista los objetivos y es incapaz de generar otros nuevos, se aleja de sus clientes y el mercado y, por último, pierde la competitividad.

- 
- 9) Aunque puede darse el caso que las organizaciones se encuentren en su totalidad en una de las fases, también es posible que puedan existir unidades ubicadas en fases distintas a la que permanece la mayor parte de la organización.

El estudio siguiente de la estructura de la Sindicatura de Comptes, sistematizará su evolución a través del recorrido de las etapas de su ciclo de vida.

#### **4.1. La primera etapa: la creación de la Sindicatura de Comptes 1985-1989**

Linz (1987:47) afirmaba, citando a Otto Kirchheimer, que los actos constituyentes de un nuevo régimen, en términos de medidas políticas, son decisivos para su consolidación. Esta idea es también extrapolable para la génesis de una institución formal, como es nuestro objeto de estudio, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

El diseño y el marco institucional son elementos que van a condicionar la estructura de la organización pública y, siguiendo el modelo de ciclo de vida de Levitt (1965), nos ayudará a comprender ciertas características de las organizaciones que aparecen como un denominador común en la fase de nacimiento.

Tales rasgos comunes son: a) bajos niveles de producción y elevados costes iniciales, asociados a las inversiones de salida, además de las que corresponden a las actividades de promoción y publicidad; b) un lento crecimiento de la demanda como consecuencia del escaso conocimiento del producto en el mercado, al que solo accederán aquellos clientes innovadores; c) elevado riesgo<sup>400</sup> causado, básicamente, por la incertidumbre o por la inestabilidad debido al desconocimiento del producto y las resistencias de los clientes y d) la volatilidad de las decisiones políticas.

Algunas de estas características de la etapa introductoria son aplicables a las actividades y funciones de las organizaciones públicas, en general, y de la Sindicatura de Comptes, en particular, pero no todas, porque se trata de una organización pública formal.

---

<sup>400</sup> En la Teoría de la Organización, existe la expresión *riesgo de novedad*, para describir las grandes dificultades que deben acometer muchas organizaciones en la etapa fundacional como, el establecimiento de su legitimidad, la creación de nuevos conocimientos y nuevas capacidades y la formación de los empleados.

---

En la fase inicial del ciclo de vida, el grado de formalización, de centralización y de burocratización suele ser generalmente bajo. Sin embargo, la Sindicatura de Comptes nace, como institución pública de *relevancia estatutaria*, muy formalizada, centralizada y burocratizada, mientras se configura su estructura. Esta formalización viene diseñada desde su germen, puesto que nace con papeles ocupacionales asignados de autoridad, con posiciones establecidas por mandato legal, con unas pautas de comportamiento institucionalizadas, para afrontar los problemas del ambiente político-institucional.

Las organizaciones burocráticas jóvenes son más expansionistas que las viejas (Downs, 1967) y la Sindicatura de Comptes no será la excepción, en el sentido de una búsqueda de afianzamiento de su propia supervivencia y autonomía, en forma de fortalecimiento de su legitimidad y producción de valor público (Moore, 1998). El deseo de ganar legitimidad y recursos para fortalecerse, orientan las actuaciones de la Sindicatura de Comptes en esta fase fundacional. Todo es novedoso: las personas, los procedimientos, las leyes, las pautas, los métodos y las estrategias de trabajo, el entorno interorganizativo, etc., y la Sindicatura de Comptes ha de integrarlos, para la creación de una estructura eficaz que la habiliten para desempeñar las funciones que legalmente tiene atribuidas.

Por consiguiente, estamos ante una fase de reafirmación de búsqueda de integración de los recursos financieros, humanos, materiales y demás instrumentos técnicos jurídicos, que pongan en marcha la institución fiscalizadora.

Su forma de organización es burocrática, en el sentido que le atribuyó Max Weber, con las siguientes características estructurales organizativas: una jerarquía de autoridad establecida y sancionada; un sistema de conductos reglamentarios que han de ser observados; la división y la especialización del trabajo; un sistema de reglas, principios y procedimientos que definen las tareas a realizar: el principio de jerarquía; el soporte escrito de los actos administrativos; la selección de personal basado en el mérito y en la capacidad, el poder impersonal, la estandarización de normas y la seguridad jurídica.

La organización burocrática, como es el caso que predomina en las instituciones públicas, las provee de un máximo grado de adecuación, de precisión, de efectividad administrativa y de fidelidad a las normas.

---

Ello no es óbice para reconocer las deficiencias que presenta la burocracia y que han sido objeto de abundantes críticas dada su rigidez, lentitud e ineficacia. Renata Mayntz (1985:127) afirma que, las ventajas y las deficiencias de la organización burocrática, son las dos caras de la misma moneda, es decir, provienen ambas de los mismos principios estructurales<sup>401</sup>.

Las instituciones públicas se mueven en un ambiente político-institucional regulado por el ordenamiento jurídico y sustraído a las relaciones de mercado. Por otro lado, dependen de las decisiones político institucionales para extraer sus recursos, -de presupuestos, de normativas-, de forma que aseguren su supervivencia y su expansión. Asimismo, otra singularidad de las instituciones políticas-públicas es su relación con la autoridad; los organismos públicos están vinculados, formalmente, a una autoridad como parlamentos y gobiernos en los sistemas democráticos representativos (Panebianco, 1992:365). Parece, pues, que el entorno de las organizaciones públicas es más complejo que el de las privadas porque exige cumplimiento de objetivos de difícil compaginación<sup>402</sup> (Veira, 1997:206).

En estos primeros años de vida, la Sindicatura de Comptes, tiene un fuerte crecimiento y busca reclutar personal especializado siendo, el elemento de liderazgo fundamental porque imprime fuerza directora a la actividad del OCEX autonómico. La voluntad política se imprime en el apoyo de les Corts para que la organización se consolide. La SCGV nace con independencia funcional para el desempeño de sus funciones pero con dependencia orgánica de las Cortes Valencianas, ante la que ha de rendir informes y responder de su actuación.

---

<sup>401</sup> Mayntz (1985), observa que, para que la Administración funcione como instrumento de ejecución y no caiga en la arbitrariedad, debe estar sujeta a reglas, que por otro lado, es lo propio del Estado de Derecho para que todos los ciudadanos sean considerados iguales ante la Ley. Ocurre que esta sujeción a la norma se convierte en principio dominante en la acción cotidiana, desplazando la orientación hacia el éxito de la acción, o en otros términos, hacia la eficacia y la eficiencia. Otra característica que transmite excesiva rigidez a la organización burocrática es el establecimiento de rígidas competencias, que es la responsable de la insuficiente capacidad de adaptación y de innovación, de la organización burocrática.

<sup>402</sup> La búsqueda de eficacia y de eficiencia en la gestión pública, puede entrar en contradicción con el control burocrático del gasto, con la orientación a las normas y a la seguridad jurídica, y con la orientación a valores públicos como el interés general, la equidad, la justicia y la igualdad.

---

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, 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<sup>403</sup> del control económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalidad Valenciana; 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 de transición o preautonómica. El Parlamento valenciano, iba a protagonizar una etapa intensa 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 Popular<sup>404</sup> y Grupo Parlamentario Comunista<sup>405</sup>, que no fueron incorporadas, la Comisión remitió el Dictamen del Proyecto de Ley de la SC, 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), el día 21 de mayo de ese año, fecha en que entró en vigor. La Sindicatura de Comptes nacía como fruto de la voluntad de autogobierno, en la I Legislatura, bajo las presidencias de D. Antonio García Miralles y D. Joan Lerma i Blasco, en Les Corts y en la Generalitat Valenciana, respectivamente.

---

<sup>403</sup> Se entiende que, sin perjuicio, de lo dispuesto en la legislación estatal, la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal, transfería a la Comunidad Autónoma Valenciana todas las competencias de titularidad estatal comprendidas en el EACV, que excedieran de las competencias configuradas en el art. 148 de la Constitución, según una serie de criterios como: facilitar a la Administración del Estado la información sobre la gestión del servicio, el mantenimiento de un nivel de eficacia como mínimo el que tenía antes de la transferencia y sin causar desequilibrios financieros a la Comunidad, y no podrá introducir la desigualdad entre individuos o grupos.

<sup>404</sup> El G. P. Popular defendía en su enmienda del art. 23 del Proyecto de Ley de la Sindicatura de Cuentas, un sistema de elección de los Síndicos por les Corts por mayoría de las dos terceras partes en vez de las tres quintas partes.

<sup>405</sup> La enmienda del G. P. Comunista consistía en la proposición de un Plenario colegiado de cinco miembros en vez de tres.

---

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 Sindicatura de Comptes. 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, -como fecha tope el día 24 de junio de 1985 a las 10`30 horas- 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<sup>406</sup>, el día 26 de junio de 1985, que adoptó la Resolución para elegir a los Síndicos de Comptes y nombró a: D. Manuel Girona i Rubio, D. Francisco Miguel Gil Pérez y D. Vicente Montesinos Julvé. El cargo de Síndico Mayor, recaería en D. Manuel Girona i Rubio, designación que correspondió al President de la Generalitat, como es preceptivo, de entre los tres síndicos, por Decreto<sup>407</sup> 11/1985 de 1 de Julio.

El arranque del OCEX valenciano se topó con algunas limitaciones de carácter político-institucional, como la asunción de competencias, la gestión definitiva de otras transferencias, la implantación de estructuras organizativas y administrativas, los aspectos de la financiación autonómica y los procedimientos de control interno, propios de esta etapa de construcción del Estado autonómico.

Una de las primeras actuaciones fue la aprobación<sup>408</sup>, por la Mesa de la Diputación Permanente de les Corts de un trámite para un crédito<sup>409</sup> extraordinario, del presupuesto destinado a la Sindicatura de Comptes, para el año 1985.

Paralelamente, el Consell<sup>410</sup> de la Sindicatura acordó el nombramiento del Secretario General<sup>411</sup> de la SC, incorporación fundamental para el normal funcionamiento de la cúpula directiva y órgano estructural imprescindible, que permitió adoptar

---

<sup>406</sup> [http://www.cortsvalencianes.es/BASISCGI/BASIS/BOCV/WEB/IMAGENES\\_PDF/DDD/1208.pdf](http://www.cortsvalencianes.es/BASISCGI/BASIS/BOCV/WEB/IMAGENES_PDF/DDD/1208.pdf)

<sup>407</sup> [http://www.docv.gva.es/datos/1985/07/08/pdf/dogv\\_0267.pdf](http://www.docv.gva.es/datos/1985/07/08/pdf/dogv_0267.pdf)

<sup>408</sup> 24 de julio de 1985.

<sup>409</sup>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.

<sup>410</sup> El Consejo o Consell es el órgano colegiado de la Sindicatura de Comptes, que está integrado por el Síndico Mayor, los Síndicos y el Secretario General.

<sup>411</sup> D. Enrique Monlleó Gerardo, en septiembre de 1985.

---

importantes decisiones, como la aprobación de la Plantilla Orgánica<sup>412</sup>. La necesidad de incorporar personal especializado en auditoría condujo a la convocatoria inminente de plazas de Auditores<sup>413</sup>.

Dos de sus síndicos fundadores, D. Manuel Girona i Rubio y D. Vicente Montesinos Julve, en sendas entrevistas en el capítulo XIV de este trabajo, recuerdan que uno de los retos que tuvieron que asumir fue la selección de auditores, que aportasen metodologías novedosas del sector privado, para que no predominase una visión eminentemente técnica-jurídica de la actividad fiscalizadora.

Otro paso decisivo de la SCGV, fue la aprobación del Reglamento de Régimen Interior (RRI). Una vez en marcha el Proyecto de Reglamento, la Mesa de Les Corts acordó su tramitación, con designación de los miembros de la Ponencia que habría de informar sobre este Proyecto.

En octubre de 1986, la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat Valenciana, aprobó el RRI. En estas fechas, se creó también, una Comisión de carácter permanente no legislativa para la I legislatura, al objeto de realizar la tramitación de los asuntos parlamentarios relacionado con la SCGV, y que estuvo compuesta por quince diputados<sup>414</sup>.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>412</sup> 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. En noviembre de 1985, el Consell de la Sindicatura acordó la convocatoria para proveer plazas, tanto en propiedad como de interinidad, ante la necesidad de que el OCEX autonómico comenzase a desempeñar las funciones atribuidas por mandato legal. Véase capítulo XII de este trabajo, donde se aborda la gestión del personal de la Sindicatura de Comptes. En el capítulo XIV, a través de las transcripciones de las entrevistas de los Síndics Majors, se hace referencia a las dificultades encontradas en esta etapa inicial.

<sup>413</sup> Recordemos que el artículo 15 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985 de Sindicatura de Cuentas establece que los órganos de la Sindicatura son: el Síndico Mayor, el Consejo, los Síndicos, la Secretaría General y los Auditores.

<sup>414</sup> Esta Comisión estuvo compuesta por Diputados cuya distribución fue: 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.



---

Uno de los hitos principales de esta etapa, fue la presentación ante Les Corts<sup>415</sup> del primer Informe de Fiscalización de la Cuenta de la Generalitat<sup>416</sup>, correspondiente al ejercicio 1985 y el Informe de Fiscalización del Fondo de Compensación Interterritorial<sup>417</sup> (FCI) del mismo año.

Estos pioneros informes, iban acompañados de una justificación institucional, que señalaba 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 pautas procedimentales; e) el establecimiento de métodos de trabajo y f) los intercambios de experiencias profesionales que tuvieron lugar tanto con el Tribunal de Cuentas como con los OCEX de Cataluña y Navarra<sup>418</sup>, como así lo manifiesta D. Manuel Girona i Rubio, en la transcripción de su entrevista en esta misma investigación<sup>419</sup>.

Otro gran aspecto significativo, fueron las conversaciones iniciales para sentar las bases de creación de EURORAI<sup>420</sup>, que daría sus frutos en la siguiente etapa del ciclo de vida de la Sindicatura de Comptes.

---

<sup>415</sup> 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.

<sup>416</sup> La Cuenta General de la Generalidad Valenciana incluía: la Cuenta General de la Generalidad, las Cuentas Generales de las Diputaciones Provinciales y otros Estados contables y avales concedidos por la Generalidad.

<sup>417</sup> En cumplimiento de la Ley 7/1984 de FCI, que establecía que tanto el TCU como los OCEX autonómicos debían presentar ante Las Cortes y las Asambleas Legislativas de las CCAA, como mecanismo de control parlamentario, informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial. En el citado informe se había de referir a) grado de ejecución de los proyectos o estado de realización, y b) Créditos comprometidos en proyectos de inversión financiada con cargo al FCI.

<sup>418</sup> Recordemos que tanto Cataluña como Navarra fueron las primeras Comunidades Autónomas que se dotaron de Órganos de Control Externo, ambas en 1984 y, por consiguiente, proporcionaron las primeras experiencias de fiscalizaciones de OCEX autonómicos.

<sup>419</sup> Véase capítulo XIV.

<sup>420</sup> Véase capítulo VII.

---

Al mismo tiempo, el primer informe de fiscalización proporcionó una visión panorámica del sector público autonómico que contribuyó a un mejor conocimiento de la AAPP valenciana, que sirvió de referente para enfocar los futuros trabajos y decidir la realización de fiscalizaciones más específicas.

Los informes de fiscalización anuales pretendían (y pretenden) obtener una evidencia suficiente para pronunciarse sobre determinados aspectos como:

- a) Si la información financiera se adecúa a los principios contables aplicables.
- b) Si se cumple la legalidad vigente en la gestión de los fondos públicos
- c) Si la gestión del personal, de los recursos materiales y de los caudales públicos se ha gestionado de forma económica y eficiente.
- d) Si los objetivos previstos se han cumplido con eficacia y en qué grado.
- e) Si existen situaciones en que fuera aconsejable proponer medidas para mejorar la gestión económica administrativa del SPV, detectarlas y realizar las recomendaciones.
- f) Orientación, apoyo y supervisión en la adaptación del nuevo Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), introducido en la Comunidad Valenciana, el 1 de enero de 1987.

De esta forma, se iniciaría un proceso de aprendizaje organizativo<sup>421</sup>, derivada de la experiencia extraída en la elaboración de este primer informe fiscalizador, que se aplicó a los sucesivos informes correspondientes de los ejercicios 1983<sup>422</sup> y 1984, (realizados con posterioridad). 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 en la I legislatura.

---

<sup>421</sup> En líneas generales, los procesos de aprendizaje organizativo deben mucho a los trabajos de Kurt Lewin y su metodología conocida como “investigación-acción”. Lewin vinculaba la investigación, la acción y la formación, como los vértices de un triángulo imprescindible para el desarrollo profesional. La investigación-acción se transforma en acción para cambiar o mejorar la institución y en investigación para generar conocimiento y talento. El binomio investigación-acción describe, pues, una forma de investigación ligada a la experiencia de la institución, que se caracteriza por mejorar la profesión, por buscar un proceso reflexivo sobre la propia práctica profesional y transformarla para optimizar su rendimiento.

<sup>422</sup> En el año 1988, siguiendo el Programa de Actuación para 1987, el Consell de la SC eleva a Les Corts los Informes de Fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana de los ejercicios 1983 y 1984.

**Tabla IX. 2**  
**Número de apuntes contables generados por la gestión económica de la**  
**Generalidad fiscalizados por la Sindicatura de Comptes (1983-1986)**

<b>Año</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>
<b>Apuntes contables fiscalizados</b>	<b>32.900</b>	<b>65.000</b>	<b>199.400</b>	<b>230.000</b>

Fuente: Informes de Fiscalización de los ejercicios 1983-1986 de la Sindicatura de Comptes.

Del examen de los informes de fiscalización de la Cuenta General de la Generalidad Valenciana<sup>423</sup> (CGGV), -con sus estudios y recomendaciones,- correspondientes a los ejercicios anuales, que coinciden con la etapa inicial del ciclo de vida de la SC, se extrae el siguiente balance; con las conclusiones más destacadas, que contribuyeron a la mejora del funcionamiento del sector público valenciano, y que sintetizo a continuación:

- a) Se optimizó la información económica-financiera, dando a conocer los costes de los servicios públicos, de forma que sirviera para la toma de decisiones tanto desde la perspectiva política como de gestión pública.
- b) Se aconsejaba la elaboración de un sistema de indicadores para cuantificar los objetivos en términos monetarios si como los resultados de los programas, de manera que permitieran aproximar resultados y objetivos; asó como compararlos en términos de resultados y de costes.
- c) También se recomendaba la incorporación del presupuesto por programas<sup>424</sup> de gasto de la GV, con el grado de disposición de recursos asignados a cada uno y su nivel de ejecución. Sin objetivos definidos para cada uno de los programas,

<sup>423</sup> 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.

<sup>424</sup> El primer presupuesto por programas, se presentó a las Cortes Generales en el ejercicio 1988, y planteó la necesidad de que los presupuestos ofrecieran, no solo información sobre la cuantía de los recursos asignados a cada órgano administrativo o centro gestor sino sobre los objetivos y costes de la gestión pública. Para ello, además de las tradicionales clasificaciones orgánica y económica, se estableció una clasificación por programas que añadía a estos en conjuntos más amplios: subfunciones y funciones (Pascual García, 2003:172).

- 
- ni indicadores de seguimiento ni normas de gestión específica resulta imposible pronunciarse en términos de eficacia, eficiencia y economía.
- d) La necesidad de la efectiva implantación del Plan General de Contabilidad Pública, la mejora del sistema informático y la elaboración de instrumentos normativos para la puesta en marcha del nuevo sistema contable.
  - e) Las recomendaciones de los informes de fiscalización de esta etapa, instaban a la homogeneización de los elementos del sistema de información contable, de la metodología de trabajo, así como de las magnitudes que integran los presupuestos, en aras de mayor cohesión.
  - f) Se proponía la necesidad de mejorar la coordinación entre las diferentes *Conselleries* y la de Hacienda, para que la información generada fuera homogénea y actualizada.
  - g) La supervisión y la aplicación de los principios legales y contables<sup>425</sup> a la gestión y control de los recursos públicos.
  - h) La orientación, el apoyo y la supervisión en la adaptación del nuevo Plan General de Contabilidad Pública, introducido en la Comunidad Valenciana el 1 de enero de 1987, en soporte informático, que constituyó una importante novedad.

Desde el punto de vista político, un acontecimiento destacable, fue la comparecencia del President de les Corts<sup>426</sup>, D. Antonio García Miralles, ante la Comisión de Autonomías, Organización y Administración Territorial del Senado, donde rindió cuentas de la gestión realizada por la institución parlamentaria autonómica, en sus dos años de andadura. Presentó, pues, la creación de la Sindicatura de Comptes, como uno de los elementos más importantes del balance positivo de les Corts de ese período.

---

<sup>425</sup> Los principios contables, son aquellas cualidades que deben exigirse a la información contable, al objeto que reflejen la situación económica-financiera de una entidad, de la forma más razonable y aproximada posible, que refleje la "imagen fiel". Los principios que informan la contabilidad pública son: el principio de universalidad y unidad, 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, el principio contable de especialización cuantitativa o de carácter limitativo del presupuesto de gastos y el principio contable de especialización cualitativo o de carácter finalista del presupuesto de gastos.

<sup>426</sup> La comparecencia tuvo lugar en sesión informativa, el jueves 9 de abril de 1987, según el Diario de Sesiones del Senado.

---

Por otro lado, durante 1987, entró en vigor el sistema definitivo de Financiación de las CCAA, y que implicaba alcanzar cotas más altas de autonomía financiera e incrementaba los niveles de autogobierno.

En esta etapa fundacional, la Sindicatura reiteraba en sus informes la necesidad de un nuevo sistema contable y la efectiva implantación del sistema informático, como las dos grandes herramientas de trabajo, en el ámbito presupuestario y financiero del sector público valenciano.

El nuevo sistema que proporcionaba el PGCP, además de los clásicos controles, 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<sup>427</sup>, integrador, analítico, descentralizado, seguro y con simplificación documental. El PGCP surgió como una necesidad para abarcar aspectos económicos, financieros y patrimoniales, de información que la práctica contable tradicional no contemplaba. El sistema contable al uso perseguía un objetivo, a saber, el de seguimiento y control de la ejecución y liquidación del Presupuesto, siendo el instrumento adecuado el control de legalidad.

En la tabla IX.3, se puede apreciar el aumento del presupuesto de la Generalitat Valenciana, que deviene en un fuerte indicador del creciente volumen del sector público valenciano, con la asunción de transferencia que se estaba realizando en esa época.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>427</sup> La información obtenida del nuevo sistema contable debía adecuarse a los siguientes fines: ser estable respecto al Balance Integral de la GV, con determinación de resultados analíticos y económicos patrimoniales, capaz de proporcionar un registro de la ejecución del gasto presupuestario de la GV con resultados, adecuado registro de los movimientos y situación del Tesoro de la GV; proporcionar información necesaria para la rendición de cuentas de la CGGV a la Sindicatura de Comptes; suministrar información económica y financiera para la toma de decisiones, tanto desde una perspectiva política como de gestión y, finalmente, posibilitar un inventario y control del inmovilizado material, inmaterial y financiero, control de endeudamiento y seguimiento de la situación acreedora o deudora de las personas o entidades que se relacionan con la Administración de la Generalitat.

**Tabla IX.3**  
**Evolución de la liquidación presupuestaria de la Generalidad Valenciana en millones de pesetas (M.P.) durante la I Legislatura**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de fiscalización 1983-1987 de la SCCV.

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 de determinar la forma de actuación de los OCEX autonómicos, que salvara las competencias que la CE asignaba al TCU.

Esta cuestión, se resolvió en 1988 con la aprobación de la LFTCU que, en su artículo 29, estableció 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 la mayor eficacia en los resultados, evitando duplicidades en las fiscalizaciones.

En mayo de 1989, se creó la Comisión de Coordinación de los órganos públicos de control externo del Estado español que elaboró, definió los criterios y los principios homogéneos sobre la terminología a emplear, las normas técnicas de fiscalización, la estructura de los diferentes tipos de informes y las líneas generales de su presentación.

Las primeras actuaciones de esta Comisión, consistieron en la sistematización de unos documentos sobre "Principios y normas de auditoría del Sector Público"<sup>428</sup>, que condensaran los criterios principales a observar, tanto por los órganos de control

---

<sup>428</sup> Esta sistematización de criterios y normas hacían referencia a la fiscalización, los tipos de auditoría, los principios del sujeto auditor, las normas y los procedimientos del trabajo de auditoría, los principios y las normas relativos al informe emitido.

externos públicos como los expertos independientes, en aras de diseñar un marco normativo homogéneo, que permitiera disponer de una información homologable entre los diferentes informes de auditoría y de conformidad a los principios y a las normas profesionales del sector de auditoría.

También, en esta primera etapa se elabora el primer informe sobre la Cuenta General de las Corporaciones Locales de 1985, pero habrá que esperar a 2003 para que la Sindicatura de Comptes tenga las competencias plenas en la fiscalización del sector público local.

No obstante, la actividad en estos años, fue muy intensa en el área de las corporaciones locales puesto que, el Consell de la Sindicatura, incluía estas fiscalizaciones en su programación anual, que quedaron suspendidas en 1994 por un conflicto legal interpretativo en cuanto a las competencias fiscalizadoras de la Sindicatura de Comptes.

**Tabla IX. 4**  
**Número de informes de fiscalización realizados período (1985-1989)**

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

Fuente: Memoria de la Sindicatura de Comptes. (No se contabilizan los informes particularizados ni los de auditoría operativa o contable de programas concretos).

Respecto a la función jurisdiccional, si bien es competencia exclusiva del TCU, éste puede delegar en los OCEX autonómicos la instrucción de procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

Según la Memoria *Quinze anys de la Sindicatura de Comptes*, el OCEX valenciano instruyó, en esta etapa, 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.

---

Para el desempeño de este cometido, el Consell de la SC nombró a un delegado-instructor y designó a un Síndico encargado del caso, que elaboró una propuesta de liquidación provisional de daños y perjuicios, con reclamación de su reintegro al responsable y, en su caso, ordenación de embargo.

Finalizada la instrucción del procedimiento se elevó al TCU donde el procedimiento continuó, dictándose la correspondiente sentencia.

La tabla IX.5 cifra el número de procedimientos delegados por el TCU, en la etapa de nacimiento del OCEX valenciano.

**Tabla IX. 5**  
**Procedimientos delegados a la Sindicatura de Comptes por el TCU**

<b>AÑO</b>	<b>DELEGACIONES EFECTUADAS</b>
<b>1986</b>	0
<b>1987</b>	4
<b>1988</b>	2
<b>1989</b>	2
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Sindicatura de Comptes.

Una vez conseguida la puesta en marcha de la Sindicatura de Comptes y su consolidación organizativa, ya no se buscaba sólo la legítima supervivencia, sino conseguir el punto de equilibrio que permitiera seguir creciendo al OCEX valenciano en un complejo entorno político institucional, generando legitimidad y valor público, a través de la materialización de su mandato legal.



---

#### 4.2. *Segunda etapa: el crecimiento 1990-2003*<sup>429</sup>

Como se ha puesto de manifiesto, las organizaciones públicas muestran un conjunto de especificidades, especialmente respecto a sus fines, que las diferencian de las privadas. Siguiendo el modelo de referencia del ciclo de vida del producto (Levitt, 1965), la fase de crecimiento en una organización se caracteriza por (Belmonte Martín, 2014b):

- a) El aumento del tamaño del mercado y por la fidelidad de las adquisiciones, que provoca un crecimiento de las transacciones.
- b) Mejoras continuadas en la producción, que reportan beneficios crecientes.
- c) Aparece y se desarrolla la competencia. Los primeros competidores en aparecer son aquellos que se dedican a aplicar lo que ya funciona en el mercado, después surgen los imitadores y finalmente, los que incorporan innovaciones y mejoras del producto inicial.
- d) El objetivo básico de esta etapa es la fidelización de los clientes.
- e) La longitud y el progreso de la fase de desarrollo de mercado, depende a su vez, de la complejidad del producto o servicio, de su grado de novedad, de su acomodo a las necesidades de los clientes y de la presencia de competidores con capacidad de absorber parte de la cuota de mercado.

La organización ha conseguido asegurar su supervivencia y uno de sus rasgos destacados, es que tiende a estabilizar los elementos que se han desarrollado en su etapa fundacional, lo que le permite establecer pautas de comportamiento previsible. La etapa de crecimiento de la SC coincide con el asentamiento del modelo autonómico mientras prosigue el traspaso de competencias y la implementación de nuevas políticas públicas, como consecuencia de cristalización del Estado de bienestar.

---

<sup>429</sup> 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; 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 introducción del euro, la convergencia con la eurozona, la implantación de las técnicas y herramientas de la Nueva Gestión Pública, el incremento de las competencias y el traspaso de las grandes transferencias como Justicia, la e-Administración y el incremento sustantivo del sector público valenciano, caracterizan a 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: D. Manuel Girona i Rubio (1985-1991), D. Vicente Montesinos Julve (1991-1998) y D. José Antonio Noguera Roig (1998-2003). Recordemos que, en esta etapa, la Sindicatura es uno de 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.

Las principales claves de esta etapa son: a) el establecimiento de metas y directrices claras; b) el desarrollo de una planta de empleados cualificados y suficiente para la fiscalización del sector público valenciano; c) la adaptación a las condiciones externas y a una red de organizaciones; d) la búsqueda de equilibrio en aras de una estructura formal sostenible; e) la captación de recursos para continuar con el crecimiento sostenido y f) la búsqueda constante de legitimidad.

El objetivo prioritario, tanto para los síndicos como para los auditores es incrementar el número de informes sin pérdidas de calidad.

De lo que se trata es de aumentar la productividad de la organización a base de pequeños incrementos en la plantilla y la progresiva normalización de procedimientos y productos de la Sindicatura de Comptes (Ballart, 1994:278).

El rendimiento de la Sindicatura de Comptes, en esta etapa, se aprecia en la tabla IX.6:

**Tabla IX. 6**  
**Número de informes de fiscalización realizados entre 1990-2003**

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

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

En esta etapa, si bien la fiscalización del sector público autonómico experimentaba un fuerte crecimiento, en paralelo al volumen de competencias y servicios transferidos; en el ámbito de la Administración Local, se fiscalizaban aquellas corporaciones locales que así lo demandaban y las solicitudes expresamente delegadas por el Tribunal de Cuentas. La Sindicatura de Comptes cursaba anualmente una petición de cuentas a las entidades locales, cuyo alcance se establecía de acuerdo con la naturaleza de la corporación y su número de habitantes<sup>430</sup>.

<sup>430</sup> Se establecieron cuatro grupos: a) Municipios con una población inferior a 5.000 habitantes, entidades locales menores, mancomunidades, consorcios y organismos autónomos dependientes de entidades locales, b) Municipios con una población entre 5.000 y 50.000 habitantes y área metropolitana, c) Municipios con una población superior a 50.000 habitantes y diputaciones provinciales y, d) Empresas públicas con capital mayoritario propiedad de las entidades locales.

---

Por otro lado, también se produjo un relevo en el Pleno del Consell de la Sindicatura, con un cambio de Síndico Mayor, que recayó en D. Vicente Montesinos Julve<sup>431</sup>, en 1992, y que ejercería durante la III y IV legislatura.

Tras esta caracterización general de la etapa de crecimiento de la Sindicatura de Comptes, seguidamente voy a desarrollarla, atendiendo a tres bloques de contenidos, que proporcionarán un balance dinámico de la institución valenciana y de su papel como OCEX, a lo largo de la década de los noventa.

Para ello, trataré, en primer lugar, los factores contextuales y el escenario político institucional donde habría de desempeñar su función. A continuación me centraré en la modernización contable, como uno de los frutos de la NGP, puesto que la modernización de las cuentas públicas forma parte de las estrategias de modernización de la gestión pública y de la rendición de cuentas. Para finalizar, desgranaré las principales aportaciones de la Sindicatura a la modernización y fortalecimiento del sector público valenciano.

#### ***4.2.1. El contexto político institucional de la Sindicatura de Comptes***

El asentamiento del mapa autonómico, el reparto competencial, la puesta en marcha de servicios públicos esenciales por la Administración autonómica y la financiación, constituyen los referentes de esta etapa.

El entorno interorganizativo es más complejo, pero se ha estabilizado dando lugar a relaciones intergubernamentales e institucionales con les Corts, 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. Si bien, uno de los grandes problemas con los que se enfrentaban los OCEX autonómicos residía en los problemas de coordinación, éste se resuelve en 1988 con la aprobación de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, cuyo artículo 29 está dedicado a las relaciones del TCU con los OCEX autonómicos.

---

<sup>431</sup> El Decreto 4/1992, de 26 de marzo, del President de la Generalitat Valenciana, establecía el nombramiento como Síndic Major de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana a D. Vicente Montesinos Julve, cuyo mandato en el cargo abarcaría el sexenio 1992-1998. Recordemos que fue uno de los Síndicos que componían el Consell de la Sindicatura durante la etapa constituyente. De esta forma, al tiempo que se producía un cambio de líder, se aseguraba la estabilidad de la Institución. El pleno de les Corts procedió, también, a la elección como síndicos de D. Isidro Antuñano Maruri y D. Francisco Miguel Gil Pérez, que completarían la terna plenaria.

---

Un acontecimiento importante, siendo Síndico Mayor D. Vicente Montesinos Julve, es el papel de la Sindicatura como miembro fundacional de EURORAI<sup>432</sup> y la consecución de su Secretaría General para Valencia. Este hecho da cuenta del intenso calado de las relaciones interinstitucionales durante esta década, tanto en el ámbito nacional como internacional, en un dinámico marco de gobernanza.

Por otro lado, la incorporación de la Generalitat Valenciana a los Fondos Comunitarios aportó al Presupuesto de la Generalitat Valenciana un crecimiento sustantivo y sin precedentes de los gastos de inversión (Informe de Fiscalización de 1990).

Asimismo, se produce la asunción de competencias, por la transferencia a la Comunitat Valenciana de las funciones y servicios de la Administración de Justicia y la creación de nuevas estructuras como el Consejo Jurídico Consultivo y la Conselleria de la Presidencia.

Una de las novedades de esta etapa, es la apuesta por el enfoque de la NGP y la introducción de herramientas de gestión, como la puesta en marcha del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Valenciana (PEMAV) entre 1996-2000. La eficacia y la eficiencia son los principios inspiradores de la gestión pública en sintonía con la primacía de la lógica mercantil y la influencia doctrinal de las corrientes neoempresariales.

Otro elemento adicional del contexto, que se presentaba de forma recurrente en esta fase, fue el enorme reto que supuso la entrada de España en la eurozona. Los esfuerzos de la convergencia europea se intensificaron a partir de 1997-1998.

Las mayores áreas de interés del Gobierno Valenciano, que fueron recogidas en las diversas leyes presupuestarias de los primeros años noventa, también se caracterizaban por la crisis económica.

Los principales objetivos, sintetizados de la recopilación de las leyes presupuestarias de la Generalitat entre 1991-2003, eran los siguientes:

- a) La creación de un marco económico estable y sostenible
- b) El crecimiento equilibrado
- c) Acceso al mercado único europeo
- d) La cohesión social y la redistribución justa de los frutos del crecimiento
- e) La generación del empleo
- f) Mejora de los niveles de bienestar y convergencia con los países europeos más prósperos

---

<sup>432</sup> Véase capítulo VII.

- 
- g) Favorecer la competitividad del tejido empresarial valenciano
  - h) Incrementar las infraestructuras, las comunicaciones y la formación del capital humano
  - i) Potenciar la educación y la sanidad universal y de calidad
  - j) Control del déficit público
  - k) Priorización de servicios públicos eficientes y de calidad sobre la extensión de los mismos
  - l) La protección del medio ambiente

Sin embargo, la convergencia con la eurozona y la preparación al período transitorio de introducción al euro, fueron desplazando a posiciones secundarias otros objetivos, pasando a ser prioridades las siguientes:

- a) Mantenimiento del marco de estabilidad y equilibrio presupuestario
- b) Inversión en infraestructuras y medio ambiente
- c) Convergencia nominal con la UE en materia de precios y de déficit público
- d) Reducción y contención del déficit público
- e) Control del gasto corriente
- f) Aumento de la competitividad del tejido empresarial valenciano a través de I+D
- g) Creación de empleo
- h) Saneamiento de las finanzas públicas
- i) Reducción y racionalización de la Administración Pública valenciana

Estamos antes 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.

El sector público vivía una etapa expansiva, con la creación de nuevas empresas públicas y fundaciones, junto a una descentralización de los servicios territoriales. La dinámica de estos procesos, no respondía a unas pautas muy concretas respecto a la mejora de los servicios públicos, en general, sino más bien se vinculaban con determinados impulsos de sus responsables públicos que destacaban, sobretudo, su propia capacidad de autoorganización (Sevilla Jiménez y Torregrosa Martí, 2013:374).

---

Siguiendo a estos autores, entre 1983 y 1993<sup>433</sup>, los objetivos del crecimiento del sector público valenciano se sustanciaron en la creación de instituciones y empresas, como soporte al desarrollo de los objetivos de la Generalitat Valenciana, especialmente en los aspectos relacionados con la Política Económica y la gestión cultural<sup>434</sup>.

Por otro lado, se fueron creando organismos públicos con distinta forma jurídica, que fueran capaces de gestionar los servicios que, en aquellos momentos, se estaban transfiriendo desde la AGE como el Instituto Valenciano de la Vivienda (IVVSA) o Ferrocarrils de la Generalitat. Asimismo, se constituyen organismos autónomos para gestionar aspectos institucionales de la propia Generalitat, como el Instituto Valenciano de Estadística (IVE) o el Consejo Económico y Social. A partir de la crisis económica de 1991, se produjo una tendencia a fusionar empresas y organismos existentes para reducir los gastos de su funcionamiento.

El cambio de gobierno en 1995, trajo consigo una modificación de criterios en la creación de empresas y organismos públicos, combinándose un discurso proclive a la iniciativa privada con un afán intervencionista significativo, ampliando no solo la cantidad de empresas públicas sino también una prolija utilización de las Fundaciones dependientes de la Generalitat Valenciana (Sevilla Jiménez y Torregrosa Martí, 2013:377).

#### **4.2.2. La modernización de la Contabilidad Pública**

En el ámbito de la Generalitat, los Presupuestos<sup>435</sup> constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar en cada ejercicio por cada uno de los sujetos que forman parte del sector público de la Generalitat.

---

<sup>433</sup> De este período data el IMPIVA, la red de institutos tecnológicos, el Parque Tecnológico de Valencia, el Instituto Valenciano de la Energía, el Instituto Valenciano de Turismo, el Instituto Valenciano de Artes Escénicas y el Instituto de Arte Moderno.

<sup>434</sup> Los años ochenta están marcados por la política socialista centrada en poner en marcha y extender las infraestructuras culturales, mientras que la oposición insistía en apelar a la iniciativa del sector privado; los primeros años noventa contemplan la incidencia de la polémica sobre la identidad y cultura valenciana en los enfrentamientos a propósito de la política cultural, todo eso articulado alrededor de la centralidad creciente del patrimonio cultural como metáfora de la identidad valenciana. Paralelamente, se produce en todos los niveles (autonómico, provincial y local), la puesta en marcha y consolidación de una administración cultural, que con el tiempo (especialmente a partir de los años noventa), implica la creciente complejización de los organigramas, de las plantillas de personal y de las estructuras profesionales, al tiempo que se incrementan los presupuestos, infraestructuras y actividades culturales. En suma, se activan a gran escala las políticas culturales propiamente dichas (Hernández i Martí i Albert Rodrigo, 2012:92).

<sup>435</sup> Artículo 30 de la Ley 1/2015 de 6 de febrero de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Instrumental y de Subvenciones.

---

El Presupuesto Público constituye uno de los elementos esenciales para la planificación, regulación y control del sector público, y se configura a través de un sistema de procesos secuenciales conocidos como las etapas del ciclo presupuestario.

La concepción moderna del presupuesto público se sustenta en el carácter de integridad de la técnica financiera, ya que se concibe no solo como una expresión cifrada y financiera de los Ejecutivos sino como una herramienta del sistema de planificación que refleja una política presupuestaria única (Núñez Barrios, 2013: 43).

Las fases del ciclo presupuestario son: la elaboración, la aprobación, la ejecución, la modificación (si la hay) y el control. Desde una perspectiva general, el modelo contable español está orientado al paradigma de la utilidad de la información y de la rendición de cuentas, con los principios de contabilidad pública, pero debe continuar orientándose a satisfacer las necesidades de información para la rendición de cuentas y para la toma de decisiones (López Díaz y Pablos Rodríguez, 2000:939).

Las cuentas públicas describen las operaciones contables efectuadas por el sector público y tras una mirada sobre su composición, puede apreciarse la enorme diversidad de formas jurídicas y de gestión<sup>436</sup> del SPV.

Las Administraciones Públicas están determinadas por su marco normativo regulador, de carácter obligatorio, que define el alcance y los fines de los sistemas de contabilidad pública. De esta manera, la rendición de cuentas requiere que se exprese a través del presupuesto el plan que en esencia permitirá prever la gestión.

Este documento financiero viene acompañado de un acto de autoridad, que en términos monetarios, constituye el programa político del Gobierno que presenta para su aprobación parlamentaria, y establece un sistema que informa de las obligaciones reconocidas y las estimaciones de gastos e ingresos.

---

<sup>436</sup> Como ya se ha señalado (véase Capítulo IV), la NGP planteaba propuestas que pasaban por la reducción del tamaño del sector público, la descentralización, la desregulación, la privatización, la desburocratización y la ruptura del monolitismo mediante la creación de organizaciones más pequeñas como la agencia (Olías de Lima, 2001; Canales, 2002). Algunas de las razones que subyacen a la creación de empresas u otros organismos por parte de las Administraciones Públicas son: la huida del control en la aplicación del derecho administrativo, la búsqueda de un modelo de organización específica cuyo marco jurídico se acomodase a la prestación de un determinado servicio público, por motivos asociados a las posibilidades de ampliación del endeudamiento, para absorber empresas con problemas diversos y la creación de empresas de especial interés para la región o el municipio. En el caso de la Generalitat Valenciana, todas estas razones han estado tras las decisiones de crear entes y empresas públicas desde la aprobación y entrada en vigor del Estatuto de Autonomía (Sevilla Jiménez y Torregrosa Martí, 2013:376).

---

Cada presupuesto describe las prioridades económicas, políticas y sociales de los gobiernos y traduce las políticas públicas y los compromisos de los Ejecutivos a decisiones, que reflejan cómo se van a obtener los fondos y en qué se gastarán.

El gobierno autonómico estaba más preocupado sobre el desarrollo de sus competencias y del modelo de financiación que en introducir reformas contables.

Sin embargo, la presión externa para obtener un sistema homogéneo de difusión de datos y de estadísticas, operó como un factor determinante entre las AAPP, en sintonía con las tendencias internacionales. La tendencia de los entes internacionales fue adoptar sistemas orientados a la simplificación y estandarización de la información contable y de gestión pública, de manera que se fomentara, 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, situarse a la vanguardia de las posibilidades que ofrecían las nuevas tecnologías (Pérez Pérez, 2010).

El panorama actual de la contabilidad pública y, la situación española en su entorno internacional, está en pleno desarrollo y orientado a la búsqueda de armonización. La normalización contable ha conducido a que las cuentas anuales de las Entidades públicas y, en su caso, de los respectivos ámbitos, formuladas con arreglo a principios contables, sean comparables. Este será, a partir de entonces, un requisito internacional pues la información contable de cada país rompe las fronteras y contribuye, de modo importante, al desarrollo económico de los pueblos.

De hecho, nuestro tiempo reivindica como un valor clave la transparencia, y la *divulgación de la información constituye lo que podríamos denominar un valor en alza*, en la medida que los agentes económicos y sociales descubren las ventajas de disponer, de forma inmediata, datos financieros, económicos y sociales. La información sobre el uso de los recursos públicos, de la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios prestados por las Administraciones Públicas multinivel constituye un activo valioso y necesario para la toma de decisiones de todos los agentes. La diversidad de sistemas contables requiere procesos de armonización, a consecuencia de la globalización, las relaciones económicas y la apertura internacional.



---

Por otro lado, la misma evaluación de la gestión pública requiere la comparación de datos entre las entidades participantes y el análisis de la evolución temporal de las diversas variables.

Por tanto, resulta patente la necesidad de contar con información financiera y no financiera comparable, armonizada en su forma de presentación y en los criterios de elaboración empleados y con garantías sobre su fiabilidad, su relevancia y la ausencia de sesgo en los datos presentados.

Por esta razón, se ha fortalecido el papel de los organismos internacionales de contabilidad del sector público (NICSP, IPSAS), emitidos por el *Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB), que son el referente normativo internacional. En el ámbito doméstico, las normas contables de referencia son elaboradas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)<sup>437</sup>, 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; 2004; 2010)

La Orden, 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, 12 de diciembre de 1994, con las normas de gestión contable, que sustituyeron a las normas provisionales de contabilidad pública valenciana que regían desde 1987, y que sirvieron para aplicar el PGCP en la Comunitat Valenciana.

Esta Orden, constituyó el inicio de un proceso tendente a conseguir una regulación integral de la contabilidad de la GV en el que se distinguían diversos aspectos<sup>438</sup>, que debían desarrollarse de forma sucesiva. La pretensión de la Conselleria de Economía y Hacienda, por medio de la Intervención General de la Generalitat Valenciana (IGGV),

---

<sup>437</sup> La organización de la Administración Pública adscribe las funciones contables de la gestión a órganos especializados como los centros directivos de la Contabilidad Pública, el Presupuesto, el Control o la Intervención (Núñez, 2013).

<sup>438</sup> 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 desarrollo del procedimiento de pagos que deban justificarse, el desarrollo del 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, aprobado por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo de 1994.

---

como centro directivo de la contabilidad pública, del control interno y financiero, era adaptar gradualmente el vigente Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana al Plan General de Contabilidad Pública del Estado.

No obstante, hubo que esperar hasta la Orden 16 de julio de 2001, de la Conselleria de Economía y Hacienda, para que se aprobara el Plan<sup>439</sup> General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana (PGCPGV), que entraría en vigor el 1 de enero de 2002. El nuevo PGCPGV 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<sup>440</sup>, a sus principios y normas, siempre de forma coordinada con el Plan General de Contabilidad del Estado.

Por otro lado, 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 dinámica de desarrollo del marco legal de las Finanzas del Sector Público, se vio modificada por la reciente aprobación del Plan General de Contabilidad Pública, según Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, que ha favorecido su modernización y desarrollo, al incorporar normas contables internacionales del Sector Público, culminando un proceso de reforma contable realizada en el Estado español, a través de la Ley 16/2007, de 4 de julio, que desembocó en la publicación del nuevo Plan General de Contabilidad 2007 para el sector empresarial.

Los objetivos del nuevo Plan perseguían la homogeneización de los criterios contables aplicados por las distintas Administraciones Públicas, la armonización de tales principios con las empresas privadas y su actualización con los cambios en la normativa contable internacional.

---

<sup>439</sup> 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".

<sup>440</sup> Según el artículo 65, del Decreto Legislativo, de 26 de junio de 1991, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana (TRLHPGV), estas entidades están sujetas al régimen de contabilidad pública, lo que implica rendir cuentas de sus operaciones a la Sindicatura de Comptes y al Tribunal de Cuentas. El TRLHPGV fue derogado por la Ley 1/2015, de 6 febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

---

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 desembocado en una necesidad por obtener información complementaria a la financiera y presupuestaria<sup>441</sup>.

La trascendencia de la legislación estatal, en materia de estabilidad presupuestaria, era evidente puesto que al establecer unos principios rectores, todas las Administraciones Públicas quedaban afectadas. El objetivo final consistía en conseguir mayor estabilidad presupuestaria así como la aplicación de mecanismos de coordinación entre la Hacienda estatal y las Comunidades Autónomas, en materia presupuestaria.

El informe de fiscalización de la Sindicatura de Comptes valenciana, del ejercicio de 2002, fue el primero que se elaboró con el nuevo plan contable e incluía un análisis más pormenorizado de las magnitudes de la contabilidad pública y presupuestaria.

El nuevo PGCPGV aplicó los principios contables a las entidades públicas, de manera que reflejasen lo más fiel posible la imagen patrimonial, la situación financiera, la ejecución presupuestaria y los resultados. Además, el Plan estableció unos requisitos<sup>442</sup> para la información de los estados contables periódicos, con el fin de coadyuvar eficazmente en la toma de decisiones de los destinatarios.

#### ***4.2.3. Las aportaciones de la Sindicatura de Comptes a la modernización y fortalecimiento del Sector Público Valenciano***

El estudio de los informes de fiscalización de la Sindicatura de Comptes sobre el sector público valenciano, revela una evolución positiva y creciente de su productividad, un avance de las nuevas tecnologías y la aplicación de los principios de contabilidad pública.

---

<sup>441</sup> 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.

<sup>442</sup> 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.

---

Una de sus fortalezas es 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<sup>443</sup>.

Este hecho constituye un acontecimiento fundamental porque define y establece criterios homogéneos 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 idea inicial fue diseñar un marco normativo uniforme, que permitiese disponer de informes homologables entre sí y conforme a los principios, las normas y los procedimientos aplicados por los profesionales de la auditoría. 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”<sup>444</sup>.

En la década de los noventa, 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 conseguir una Administración más eficaz, económica, eficiente y de calidad. La filosofía de la Nueva Gestión Pública<sup>445</sup> alimentó las estrategias y las metas modernizadoras de todo el sector público español.

Estas propuestas, que aspiraban a trascender los planteamientos burocráticos, se orientaron a la búsqueda de resultados por encima de los procedimientos, al énfasis en la calidad y en la evaluación de las políticas públicas, como herramientas imprescindibles para la gestión pública puesto que, las responsabilidades de gestión no consisten solo en la rendición de cuentas sino también en el cumplimiento de objetivos, la medición de resultados, la transparencia en la gestión, la confianza de la ciudadanía y la lucha contra la corrupción (Canales, 2002: 201).

---

<sup>443</sup> Creada en mayo de 1989, como ya se ha mencionado en el punto anterior.

<sup>444</sup> 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.

<sup>445</sup> Véase capítulo V de esta investigación.

---

Las principales contribuciones a la modernización del sector público valenciano, por parte de la SC, y que vistas retrospectivamente fueron las más significativas, son las siguientes<sup>446</sup>:

- a) La reiteración constante en los informes de fiscalización, de la necesidad de establecer unos indicadores para cuantificar los objetivos<sup>447</sup> en términos monetarios, y compararlos con los resultados obtenidos y sus costes. Un sistema de objetivos e indicadores operativizado, para cada programa de gasto, coadyuvaría en la tarea de evaluar su cumplimiento o no. Además, cada uno de los objetivos debería tener asignado unos costes que permitieran la comparación de sus actuaciones con los recursos utilizados para su consecución.
- b) La Sindicatura de Comptes era consciente de su papel institucional como órgano de control externo autonómico; pero, también reconocía la falta de metodologías y recursos en su labor auditora, por lo que no se planteaba realizar una auditoría completa en términos de eficacia, eficiencia y economía y menos aún emitir una opinión global en tales términos. Si bien, la tendencia aspiraba ir más allá de verificar la razonabilidad de las magnitudes presupuestarias, en realidad, el criterio control sobre la actividad del sector público valenciano se aplicó sobre los estados presupuestarios: las previsiones de ingresos y las limitaciones cuantitativas (cuánto se puede gastar), cualitativas (en qué se debe gastar) y temporales (cuándo se debe gastar). Por consiguiente, las auditorías operativas<sup>448</sup> se realizaron solo en algunos programas de gastos.

---

<sup>446</sup> Resulta paradójico que muchas de las recomendaciones sugeridas por la Sindicatura de Comptes en sus informes de fiscalización están de actualidad y son desarrolladas por la LOSFEP y la CORA.

<sup>447</sup> Los objetivos deben seleccionar aspectos y dimensiones relevantes de la actividad a evaluar y han de ser pocos, coordinados, compatibles, expresados en términos precisos, cifrados y fechados.

<sup>448</sup> En el informe de fiscalización de 1994, de la Sindicatura de Comptes, ya se establecieron determinadas evaluaciones, vinculadas a las auditorías operativas, sobre los programas de gasto referentes a 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.

- 
- c) El sistema de contabilidad utilizado por la Generalitat, ha tenido una orientación clara hacia el control y el seguimiento del presupuesto. Desde un punto de vista más general, se puede afirmar que este rasgo no es solo exclusivo del caso valenciano puesto que, el sistema de contabilidad de los gobiernos autonómicos se ha caracterizado por la heterogeneidad, la diversidad y la falta de armonización, con una clara orientación presupuestaria (Benito López, Montesinos Julvé y Vela Bargues, 2003:89). En consonancia con esta idea, la Sindicatura de Comptes argumentaba que, sin un desarrollo adecuado de la contabilidad financiera y analítica<sup>449</sup>, no sería posible contar con toda la información necesaria sobre aspectos económicos, financieros y de asignación de costes.
- d) La mejora del sistema informático, para clarificar y generar los estados unitarios en cuanto estructura, terminología y criterios de elaboración. Durante esta etapa existían conselleries sin aplicaciones informáticas, poco adecuadas para el registro y la explotación de datos relacionada con la contratación<sup>450</sup> y las subvenciones<sup>451</sup>.

---

<sup>449</sup> 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.

<sup>450</sup> 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 rebasan 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 garantizaran 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.

<sup>451</sup> 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 SC 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, el 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

---

La generalización de los medios electrónicos, informáticos, la *e-administración* en los procedimientos contables, ha beneficiado la fiabilidad de la información, acortando los tiempos.

- e) Hasta la entrada en vigor del PGCPGV, el día 1 de enero de 2002, la SC reiteró en todos los informes de fiscalización la necesidad de adoptar medidas para la aplicación íntegra del PGPC y la refundición sistemática de toda la dispersa normativa, que afectaban a los procedimientos de contabilidad y de control interno. Lo que se trataba, en resumidas cuentas, era conseguir una homogeneización de la estructura presupuestaria de la contabilidad de la GV. La necesaria armonización contable así como la presentación de los datos contables favorecía la comparabilidad. De este modo, se pretendía conseguir la generación de estadísticas y de información completa, fiable, veraz y transparente que fomentase la divulgación de la información contable a los destinatarios.
- f) A la vez que crecía y se complejizaba el sector público valenciano, se incrementaba el endeudamiento; la Sindicatura de Comptes recomendaba 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, así como de las amortizaciones efectuadas en él.
- g) El rediseño de procesos y la reducción de los circuitos administrativos fueron una de las metodologías principales aportadas por la NGP. Si una organización quería cambiar, debía mejorar sus procesos internos y de control, con el fin de dotarse de más flexibilidad para alcanzar sus objetivos. Una técnica recomendada fue avanzar en los circuitos administrativos, de documentos y procedimientos que permitieran reconocer de forma efectiva todas las obligaciones económicas generadas. Asimismo, el OCEX valenciano recomendaba la cancelación de las cuentas de ingresos que no debían formar parte de la estructura recaudatoria de la GV.
- h) La necesidad de formular y obtener estados financieros consolidados del sector público valenciano se planteaba como un importante desafío. La Sindicatura de Comptes instaba a la adopción de procedimientos que permitiesen formular unas cuentas anuales consolidadas. A medida que el sector público valenciano se

---

cuantificar los efectos esperados en la concesión de subvenciones, sus objetivos y evaluar la eficacia de las actividades subvencionadas (véase informe de fiscalización de 1996, de la Sindicatura de Comptes).

---

ampliaba y se descentralizaba, el ámbito subjetivo de la Cuentas Generales se fue haciendo más complejo. La mera agregación o la suma de los componentes de las cuentas anuales individuales de las entidades integradas en un mismo grupo no satisfacía (ni satisface) el objetivo de conseguir la “imagen fiel” de la situación patrimonial y económica de cada Administración Pública, ya 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. Esta consolidación era (y es) la que permite obtener una visión global de los servicios prestados, con independencia de la forma de gestión utilizada, facilitando la comparación<sup>452</sup> entre las Administraciones similares y el análisis de la evolución en el tiempo de los servicios prestados por una determinada Administración (Pérez Pérez, 2010). Los pronunciamientos internacionales en materia de contabilidad pública favorecieron que los Gobiernos multinivel presentasen la información consolidada, al objeto de obtener una visión holística de las actividades del sector público, con independencia del grado de descentralización o de la forma jurídica de la entidad. El procedimiento de consolidación<sup>453</sup>, pues, debía consistir en la elaboración de una cuenta única consolidada en la que se integrarían (y se integran) las cuentas anuales

---

<sup>452</sup> La comparabilidad es uno de los requisitos fundamentales de todo sistema de contabilidad. La comparación permite establecer nexos causales entre los diversos estados, propiedades o variables, y permite generalizar la información o datos obtenidos. Morlino (2010:25), sostiene que las funciones de la comparación son tres: a) Función cognoscitiva, porque indagamos para conocer mejor los fenómenos estudiados, b) Función explicativa, porque comparamos para explicar las semejanzas y las diferencias entre las unidades, estados o fenómenos analizados y c) Función aplicativa, porque se estudian soluciones adoptadas en otros casos y se proponen soluciones y medidas para resolver los problemas planteados.

<sup>453</sup> Según Pérez Pérez (2010), 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. 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.



---

individuales de todas las entidades que formaban (y que forman) parte del perímetro de consolidación<sup>454</sup>.

- i) La falta de un inventario completo de bienes fue otra de las recomendaciones más reiteradas por la Sindicatura de Comptes, en aras de que la GV lo elaborase y lo tuviera actualizado. La realización de un inventario valorado completo de los bienes propiedad de la Hacienda Pública valenciana, contribuiría a reconocer y recoger todas las alteraciones producidas a lo largo del tiempo, al tiempo de convertirse en una herramienta para obtener información, tanto de naturaleza jurídica como de las fuentes de financiación de cada una de las entidades inventariadas. Precisamente, esta cuestión se ha vuelto a poner de actualidad a raíz de las tendencias hacia la racionalización y supresión de organismos públicos auspiciado por la LOSFEP y la CORA.

### ***4.3. La tercera etapa: la madurez (2004-2015)***

Avanzando en el modelo de las fases de ciclo de vida (Levitt, 1965), llegamos a la etapa en la que organización alcanza su madurez. La idea subyacente es que se da una evolución inevitable por la experiencia, por el paso del tiempo y la dirección debe adoptar el comportamiento más adecuado a las características de esta etapa.

Generalmente, si la vida de la organización es dilatada, la fase de madurez también suele serlo. Los rasgos destacados la fase de madurez se corresponden con la un mercado saturado y expansivo; una creciente gama de productos que se hace extensa; un equilibrio en las transacciones; una disminución de los beneficios debido al incremento de la competencia; se tiende a una estructura descentralizada territorialmente; y, se normalizan los procesos y resultados con un sistema de administración por objetivos. El mayor problema que se puede plantear en esta etapa consiste en que las reglas pueden asfixiar a la organización.

Asimismo, también es propio de la etapa de madurez alcanzar un máximo nivel de diversificación, al tiempo que su estructura es cada vez más compleja.

Las características principales de esta etapa son las siguientes:

---

<sup>454</sup> 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).

- 
- a) La tasa de crecimiento se reduce gradualmente y se limita a un aumento derivado de la propia población.
  - b) La organización interioriza una acumulación de conocimiento y de *know how*, que contribuye tanto a conocer mejor el producto, como los clientes, los costes, la competencia y la prestación de nuevos servicios.
  - c) La intensificación de la competencia puede producir un deterioro de la rentabilidad. Es por ello, que dependiendo del producto, servicio o acuerdos entre organizaciones, la competición se pueda intensificar vía precio o buscando cada vez más sutiles y efectivas formas de diferenciación vía marca.
  - d) La fase de maduración de mercado puede pasar muy rápidamente, como si fuera el caso de una moda pasajera, o puede alargarse y estabilizarse durante generaciones.

Una característica importante de las organizaciones, que llegan a esta etapa, es encontrar un equilibrio entre una mayor necesidad de estructura y una necesidad de continuar siendo flexibles y sensibles a las condiciones cambiantes del entorno. Además, esta fase puede requerir diversas estrategias en función de sus necesidades y objetivos. Así, por ejemplo, algunos autores han denominado a esta fase “etapa de elaboración”, debido a la necesidad de ampliar los mecanismos para su gestión: el trabajo en equipo, la autogestión basada en normas y valores compartidos en un intento de sustituir las reglas y procedimientos burocráticos, la reducción de personal, la reestructuración y la reingeniería de procesos.

La *reestructuración* hace referencia a la configuración de las unidades de trabajo y al establecimiento de mecanismos de control diferentes a los burocráticos. La *reingeniería* se refiere a la configuración del proceso de trabajo, lo que implica modificar la metodología y la tecnología. En estrecha cercanía con estas herramientas de trabajo, se habla de *repensar* la empresa como una actividad encaminada a reevaluar la organización, su identidad, su propósito, sus valores y fines (Hodge, Anthony & Gales, 1998, 180-181).

Por lo que respecta a las organizaciones públicas, tanto desde una perspectiva estratégica como operativa, su verdadero reto consiste en generar valor público a corto y medio plazo. ¿Cómo puede crearse valor público adicional?

---

Moore (1998:299), destaca algunos de los elementos que pueden incrementar de forma significativa el valor público: a) aumentar la calidad o cantidad de las actividades públicas por cada recurso empleado; b) reducir los costes, en términos de dinero y autoridad, utilizados para obtener los niveles actuales de producción; c) hacer que las organizaciones públicas sean más capaces de identificar y responder a las aspiraciones de los ciudadanos; d) potenciar la imparcialidad con que las organizaciones públicas realizan su cometido; y e) aumentar su permanente disponibilidad de respuesta e innovación.

Si se pretende aprovechar las oportunidades de crear valor público, resulta necesario reestructurar las organizaciones, a partir de una visión estratégica, que centre su atención tanto en el interior como hacia el exterior de la organización.

La Sindicatura de Comptes presentó su primer Plan Trienal 2005-2007, para afrontar los serios desafíos, que planteaba la evolución del entorno y que sirvieron de guía para la elaboración de los sucesivos Programas de Actuación Anuales (PAA), puesto que una visión estratégica de la organización, también requería un enfoque operativo realista capaz de conseguir los objetivos y proyectarlos hacia el futuro<sup>455</sup>.

La visión estratégica de la Sindicatura de Comptes se fundamentaba (y se fundamenta) en la creación de legitimidad, lo que traducido en términos operativos implicaba (e implica), elaborar informes valiosos, oportunos, de calidad y realistas sobre la actividad financiera del SPV, en términos de legalidad, conformidad financiera, eficacia, eficiencia y economía. Una de las premisas clave de una institución de autogobierno, como la Sindicatura, es mostrar su utilidad social y para ello ha de asentarse sobre el concepto de legitimidad.

Desde un enfoque neoinstitucionalista, Scott (1995:45), sostiene que la legitimidad no puede ser vista como un recurso, sino que tiene un soporte normativo y cumple las leyes aplicables de la organización-institución. Las instituciones, por tanto, deben cumplir con los cometidos encomendados por una sociedad con el fin de garantizar su supervivencia.

---

<sup>455</sup> Una estrategia organizativa debe asentarse sobre tres ejes estratégicos fundamentales en toda una organización pública: a) mantener la legitimidad, b) adoptar decisiones sustantivas y c) construir capacidades operativas (Moore, 1998:124).

---

Así pues, vamos a desgranar algunos de los indicadores de madurez de la Institución fiscalizadora valenciana que nos permitan sostener el presente estadio vital:

- 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. La asunción de esta competencia desembocó en la ampliación del SPV, a efectos fiscalizadores. Así, durante el primer año de vigencia, tras asumir estas competencias, la Sindicatura las ejerció de forma efectiva dando información puntual a les Corts. 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 D. Rafael Vicente Queralt<sup>456</sup>, Síndico Mayor, junto a los Síndicos D. Marcela Miró Pérez<sup>457</sup> y D. Antonio Mira-Perceval<sup>458</sup>. De esta forma, se continuó con la pauta tácita, iniciada en la etapa fundacional del OCEX valenciano, que combinaba el cambio renovador con la necesaria estabilidad requerida, por una institución de carácter técnico y de relevancia estatutaria.
- c) La elaboración y la presentación de planes estratégicos<sup>459</sup> 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), que desarrollaba las líneas estratégicas de la Sindicatura para el antedicho trienio. Estas directrices estratégicas de actuación orientaban las PAA, que establecía la gestión operativa concreta. Los objetivos estratégicos del Plan 2005-2007, se

---

<sup>456</sup> D. Rafael Vicente Queralt fue nombrado Síndico Mayor en diciembre de 2003, tras el fallecimiento de D. José Antonio Noguera Roig.

<sup>457</sup> D<sup>a</sup>. Marcela Miró, ex presidenta de les Corts, fue propuesta por el Partido Popular.

<sup>458</sup> El candidato para el cargo de síndico era D. 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 a D. Antonio Mira-Perceval, a propuesta del PSPV-PSOE.

<sup>459</sup> Un plan estratégico representa un programa de actuación que establece las principales líneas de acción que una organización, -en este caso, la Sindicatura de Comptes- se propone seguir tanto a medio como a largo plazo. Este programa se concreta en un documento que, liderado por la alta dirección, señala las grandes decisiones que informarán sobre los proyectos y cómo transformarlos en acciones concretas. Las virtudes de los planes estratégicos residen, básicamente, en un ejercicio de autoafirmación de la organización, hacer participar al personal que la integra y contribuye a identificar problemas pero también oportunidades de mejora organizativa.

---

sustanciaron en: a) Mantener y mejorar la confianza depositada en los estados financieros de las entidades públicas de la Comunidad Valenciana; b) Hacer una Sindicatura de Comptes más transparente y eficaz, 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.

d) La renovación tecnológica en profundidad, tanto en medios materiales como en herramientas de software especializadas a disposición de los equipos de auditoría, fue una de las máximas prioridades. La evolución de *la e-administración*<sup>460</sup> materializó la construcción del portal de rendición de cuentas, la sede electrónica y la Base de Datos del Sector Público (BADESVAP). 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. Este acontecimiento fue una innovación en la rendición de cuentas, dentro del dinámico marco de gobernanza del sistema de control externo español, porque en un acto único, las EELL, rendían sus cuentas ante el Tribunal de Cuentas y ante la Sindicatura de Comptes a través del portal informático<sup>461</sup>, de forma simultánea.

---

<sup>460</sup> La Comunidad Valenciana se implicó activamente en la incorporación de la Sociedad de la Información y de las Tecnologías de la Comunicación a sus planes modernizadores. El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Valenciana –PEMAV, 1996- y su prolongación en el Segundo Plan de Modernización –Moderniza.com, 2000- contemplaban una serie de actuaciones en cada uno de estos ejes: a) la reforma administrativa fundamentada en una reestructuración orgánica y funcional, simplificando procesos y homogeneizando procedimientos; b) La inmersión tecnológica de la Administración, tanto en su vertiente organizativa como en sus relaciones con los ciudadanos; c) La gestión de la calidad basada en la excelencia en la prestación de bienes y servicios públicos y, d) El fomento de la Sociedad de la Información y del Conocimiento. AVANTIC 2004-2010, reformuló los planes anteriores y respondía a la exigencia de una *e-Administración* inteligente e interactiva y a la implantación de la ventanilla única *on line* utilizado por los usuarios de los dispositivos móviles y de Internet. Véase capítulo XIII, de esta investigación.

<sup>461</sup> Esta iniciativa es fruto de los acuerdos de los ICEX a raíz de la famosa Declaración de Pamplona de 2006. Véase capítulos VIII y XIII, en concreto, aunque se aborda a lo largo de todo el trabajo. El enlace al Portal de Rendición de Cuentas <http://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html>

- 
- e) La informatización facilitó la gestión masiva de los datos, lo que permitió la realización de auditorías más completas e integrales. En esta etapa comenzaron a realizarse 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<sup>462</sup>. Hasta ese momento, en el proceso de fiscalización se analizaba la información contable presupuestaria de la Generalitat pero no se planteaba la revisión del funcionamiento del sistema (IF, 2005:46). Las nuevas metodologías de auditoría contribuyeron a mejorar la calidad y la fiabilidad de los informes de fiscalización de la Sindicatura valenciana, ya que permitieron la revisión de procedimientos y de entornos intensamente informatizados.
- f) Actualización de la relación de puestos de trabajo (RPT) y de las publicaciones de la oferta de empleo público (OEP), incrementándose el volumen de acciones formativas especializadas, destinadas a los empleados públicos. El presupuesto de la Sindicatura siguió incrementándose en cada ejercicio, con un aumento de la plantilla orgánica. Se adoptaron nuevas medidas organizativas como: a) la creación del Gabinete Técnico como órgano de asesoramiento del Consell de la Sindicatura; b) la Unidad de Auditoría de Sistemas de Información (UASI), como unidad con competencias propias y de apoyo a los equipos de trabajo y, c) la Comisión Técnica de Auditoría, encargada de la preparación, la elaboración y la adaptación de las normas de fiscalización de la Sindicatura, mediante la participación de su personal técnico. Otra de las novedades metodológicas y técnicas introducidas por la Sindicatura fue el fortalecimiento del área jurídica en la elaboración y la emisión de los informes de fiscalización, en un contexto cada vez más complejo y jurificado, con la introducción de novedades legislativas<sup>463</sup>.

---

<sup>462</sup> 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. Para el ejercicio 2013 alcanzaron el 33,2% de las obligaciones reconocidas totales (Informe de Fiscalización 2013; 97).

<sup>463</sup> Los ejemplos de novedades legislativas más importantes de esta etapa (antes del estallido de la crisis económica) fueron: el Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la Ley 28/2006, de Agencias Estatales, la Ley 20/2007, de Contratos del Sector Público (vigente hasta el 16 de diciembre de 2011), el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Todo ello, sin olvidar, que en el contexto valenciano tuvo lugar la reforma del EACV, aprobado mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

Con el deterioro del sistema financiero global y la perseverancia de la crisis, el dinamismo reformista ha sido muy intenso. Las principales aportaciones legislativas estatales han sido: la Ley

- 
- g) Las nuevas tecnologías permitieron un mayor acceso a la información y a la transparencia informativa, como la creación de la *website* y la difusión de los informes y publicaciones de la *e-Sindicatura*. Con esta accesibilidad, la *Sindicatura* convergía con las nuevas corrientes de apertura de datos públicos (en inglés, *OpenData*), que reivindicaban facilitar la información del sector público a toda la sociedad, aprovechando los formatos digitales, estandarizados y abiertos<sup>464</sup>. El OCEX valenciano perseguía el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia contemplados en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana<sup>465</sup>, junto con el principio de inmediatez, en la presentación de los informes de fiscalización del sector público valenciano.
- h) La incorporación de una novedosa metodología de trabajo, se encaminaba a 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 niveles<sup>466</sup> 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

---

2/2011, de Economía Sostenible; la modificación del artículo 135 de la CE; la LOEPSF; la CORA; la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; la ley 25/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; la Ley 15/2014, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa. Además, ha de tenerse en cuenta el marco normativo autonómico derivado de la aplicación de cada una de estas leyes de carácter básico.

<sup>464</sup> La Generalidad Valenciana, consciente del valor estratégico de los datos públicos como un valioso activo, afirma que su explotación tiene un enorme potencial para estimular el crecimiento económico y para generar conocimiento. La difusión de datos estandarizados, abiertos y reutilizables constituye una tendencia que está cristalizando en una auténtica política pública que afectará de forma transversal a todas las áreas de la gestión pública (<http://www.gvaoberta.gva.es/open-data>).

<sup>465</sup> Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

<sup>466</sup> 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 focalizadas en determinadas áreas y que se realiza sobre entidades de tamaño intermedio y, 3) Control formal de rendición de cuentas que se realizan 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.

---

de riesgo de los informes de fiscalización, como la contratación y las subvenciones.

- i) 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, que auspició la elaboración de directrices adaptadas a la nueva normativa, como las propuestas por la Comisión Técnica de Auditoría; y, b) La transición contable al nuevo Plan General de Contabilidad<sup>467</sup>, cuyo proceso requería un tratamiento homogéneo y la necesidad de explicar las diferencias entre los diferentes criterios contables, así como el impacto de esa variación de criterios en el patrimonio, durante la situación transicional.
- j) Desde el punto de vista institucional, se sucedieron varias iniciativas de importantes repercusiones. En primer lugar, la Declaración de Pamplona constituyó un instrumento fundamental en la cooperación entre los OCEX autonómicos al que se sumó el TCU. Esta iniciativa exitosa se enmarcó en un contexto de gobernanza. Los presidentes de los tribunales autonómicos de cuentas se reunieron y crearon este espacio, para abordar problemas comunes y generar una conciencia pública del control para profundizar en la democracia. Por otro lado, el Tribunal de Cuentas, en colaboración con los OCEX autonómicos, a través de la Comisión de Coordinación<sup>468</sup> celebraron los encuentros planificados en pro de una actuación más eficiente y coordinada de todos los ICEX. Un tercer aspecto institucional significativo, dada su incidencia internacional, fue la gestión de los asuntos relacionados con EURORAI<sup>469</sup>.

---

<sup>467</sup> 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.

<sup>468</sup> 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.

<sup>469</sup> El tratamiento de EURORAI se aborda en los capítulos VII, VIII, IX, XIV y XVI de esta investigación.



- 
- k) Otro importante indicador de madurez es el aumento del número de informes de fiscalización, auditorías operativas<sup>470</sup> y de sistemas de información que ha elaborado la Sindicatura, para incentivar la rendición de cuentas de las entidades locales y el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de los informes de fiscalización, el mayor volumen presupuestario y el número de entes públicos como consecuencia del crecimiento del sector público valenciano (Memorias 2006-2015).
- l) Finalmente, resulta significativo atender a la evolución de su presupuesto porque ilumina la evolución y el progreso de la Sindicatura. En la tabla IX.7, puede advertirse el crecimiento de la institución atendiendo a su presupuesto.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>470</sup> Para un análisis pormenorizado, cualitativo y cuantitativo, de las auditorías operativas y los sistemas de información de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana en la cronología de referencia, véase los capítulos XI y XIII de esta investigación.

**Tabla IX.7**  
**Evolución del presupuesto de la Sindicatura de Comptes (1985-2015)**

EJERCICIO ANUAL PRESUPUESTARIO	PRESUPUESTO INICIAL DE LA SINDICATURA DE COMPTES
1985	33*
1986	91'8
1987	131'7
1988	158'9
1989	165
1990	288
1991	307
1992	353
1993	370
1994	370
1995	403
1996	436
1997	439
1998	449
1999	472
2000	536
2001	3'5**
2002	3'7
2003	4'09
2004	4'5
2005	4'8
2006	5'4
2007	5'7
2008	6'1
2009	6'4
2010	6'4
2011	6'3
2012	6'3
2013	6'1
2014	6'1
2015	6'2

Fuente: Elaboración propia, a partir de los informes de fiscalización y de las leyes presupuestarias de la GV.

\* Millones de pesetas

\*\* Millones de euros

---

#### 4.4. ***Cómo evitar el declive de la organización: pautas y recomendaciones***

A diferencia de los seres humanos, las organizaciones no están inexorablemente abocadas a la desaparición, sino que pueden revertir este proceso, lo que no significa que sea tarea sencilla. En cada una de las fases vitales se pueden experimentar crisis y tendencias al declive pero, el éxito radica, no tanto en evitar los estadios críticos sino, en acometer los problemas, adoptando las soluciones necesarias.

El declive se refiere a la incapacidad de la organización o a la reducida capacidad de hacer frente a su entorno y a las demandas cambiantes. Si no se pone remedio a la decadencia, la organización puede desaparecer (Hodge, Anthony & Gales, 2000; 183).

El declive no es una fase separada del crecimiento organizativo sino que es el resultado negativo del fracaso de la organización, a la hora de resolver eficazmente la crisis.

Si bien las organizaciones desarrollan esfuerzos por mantener su supervivencia, la emergencia de fuerzas entrópicas es inevitable. La entropía<sup>471</sup> se presenta como una tendencia natural hacia la desorganización y el caos de la materia que se puede ver negada por la neguentropía o como negación de la entropía.

Las organizaciones, como sistemas sociales, detectan tendencias encontradas. Por una parte, parece inevitable la desorganización de sus elementos pero, al mismo tiempo, se producen esfuerzos reintegradores que la mantienen organizada. Además, experimentan unos cambios no planificados, que no forman parte de sus objetivos estratégicos iniciales y, precisamente, estos aspectos no buscados y sin control, son los que erosionan a la organización.

Una de las grandes áreas temáticas de la teoría organizacional es el papel del cambio<sup>472</sup> en el devenir de la organización. Por cambio, entendemos la modificación del *status quo*. Desde el punto de vista técnico, el cambio sucede continuamente pues no existe un momento que sea igual al anterior.

---

<sup>471</sup> Segundo principio de la termodinámica, que la teoría sistémica utilizó como uno de sus conceptos clave para explicar las tendencias que se presentan en los sistemas sociales hacia la organización de sus elementos o entropía, por un lado, y hacia el caos y desorden o neguentropía, por otro.

<sup>472</sup> Siguiendo a Hodge, Anthony & Gales (2000:342) los cambios se pueden producir mediante tres vías: 1) el cambio planificado incremental, como un tipo de cambio evolutivo y progresivo en la organización; 2) el cambio radical, o rupturista, que es producido por grandes cambios estratégicos en la estructura, en las personas y en los procesos, y 3) el cambio no planificado, que es un cambio que sencillamente sucede. Lo cierto es que son los cambios incrementales los que pueden producir una reacción en cadena en toda la organización.

---

Sin embargo, desde una perspectiva práctica interesa conocer cómo se producen los cambios planificados, intencionales y significativos del sistema organizativo: cambios entre *inputs* y *outputs*, cambios en la tecnología y procesos de transformación, cambios en el diseño institucional o en la estructura, cambios en los mecanismos de coordinación, cambios en las personas y los roles y cambios en la cultura (Hodge, Anthony & Gales, 2000; 337).

Los cambios planificados e intencionales incluyen, a menudo, la innovación<sup>473</sup>. El término innovación se refiere a todo cambio, invención, modificación que altera algo establecido. Si bien un cambio denota alteraciones que debemos sufrir, la innovación denota alteraciones que diseñamos y ejecutamos conscientemente, porque la innovación genera una situación nueva y compleja que entraña un mejoramiento buscado (Oakeshott, 2000:379).

La elección del punto de equilibrio adecuado es una ardua tarea y no existe una respuesta única y concluyente para todas las organizaciones, e incluso, ese punto de equilibrio mutará, dependiendo de la fase del ciclo de vida en que se halla la organización y la forma en que se gestione. Por este motivo, se han planteado algunas de las áreas que más interés suscitan en el cambio de la organización y uno de ellas es la del Desarrollo Organizativo<sup>474</sup> (DO), centrado en la mejora del funcionamiento social de las organizaciones, el aprendizaje organizativo<sup>475</sup> o el cambio en la cultura organizacional<sup>476</sup>.

---

<sup>473</sup> El Manual de Oslo (OCDE y Eurostat, 2005, parag. 146) define la innovación como “la introducción de un producto, bien o servicio, o de un proceso, nuevo o significativamente mejorado”. Para que sea considerado innovación, el producto o servicio ha de ser nuevo o mejorado.

<sup>474</sup> El Desarrollo Organizacional se refiere a un grupo de estrategias de cambio orientadas a incrementar la salud y la eficacia organizativa.

<sup>475</sup> El aprendizaje organizativo propone que, tanto las personas como las organizaciones, pueden aprender y tienen memoria. A partir de cinco grandes rasgos se justifica esta perspectiva: a) las organizaciones que aprenden desarrollan enfoques sistémicos para la resolución de problemas; b) sus miembros deben aventurarse a probar nuevos modelos mentales y experimentarlos; c) las personas que integran la organización han de desarrollar más habilidades sociales y comunicativas; d) la transferencia y la difusión de la comunicación genera conocimiento; y, e) la organización capaz de aprender utiliza el proceso de aprendizaje y la transferencia de información para desarrollar y alcanzar una visión compartida (Hodge, Anthony & Gales, 2000: 353).

<sup>476</sup> El cambio de cultura se refiere a un cambio profundo que afecta a normas, valores, creencias y expectativas de la organización y que nutre los aspectos simbólicos o intangibles y genera marcos interpretativos, con significados asumidos por todos los miembros. También, la cultura incorpora elementos explícitos como conocimientos y tecnologías e implícitos como imágenes, mitos y representaciones. Toda cultura, incluyendo la organizacional, es un constructo de los agentes en su interacción cotidiana y no tanto de una decisión estratégica. Si bien las decisiones y estructuras

---

Todas las organizaciones afrontan un dilema respecto al cambio planificado; si por una parte desean cambiar para adaptarse a las nuevas circunstancias siendo más eficientes y eficaces, por otro la estabilidad de la que gozan, se convierte a menudo en una coraza férrea que les transmite rigidez adaptativa.

El mismo proceso de modernización y el cambio tecnológico, se producen en un contexto caracterizado por la incertidumbre y la complejidad. Buscando la innovación, la creatividad y el desarrollo, se puede generar inestabilidad, tensión y riesgo. Pero también puede ser que, la organización, desarrolle capacidades para enfrentar a esas situaciones y a esto se refiere la reflexividad como base del cambio. Beck (1996) afirmaba que, la reflexividad está presente en los procesos de modernización y este carácter reflexivo permite hacer una lectura diferente al original. La tensión dialéctica puede derivar en la ruptura o la discontinuidad de la organización (empezar de nuevo), pero también en la renovación y en la búsqueda de nuevos caminos (Etkin, 2000: 214).

Un argumento habitual, sobre las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas, tiene que ver con la longevidad. De hecho, se afirma que las organizaciones públicas tienen ciclos de vida diferentes, más largos, porque entre varias razones, están protegidos de las vicisitudes del mercado (Bozeman, 1998: 67) y, por tanto, gozan de cierta inmortalidad (Kauffman, 1993; original 1976. A partir de esta idea, Kauffman desarrolló una relación de factores que favorecerían la larga vida de las agencias, enumerando los siguientes:

- 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. De hecho, el escenario legislativo tiende a favorecer a los defensores del *status quo*. Como señala Kauffman (1998: 419) *“Una agencia cuya acta fundacional se incluye en la legislación parece tener más esperanza de vida que aquellas que se han establecido con menos instrumentos de creación”*.

---

influyen no la condicionan puesto que las resistencias a esas decisiones directivas son también parte de la cultura de la organización.

- 
- b) Otro importante factor que asegura la longeva vida de las organizaciones públicas radica en la influencia que irradian una vez creadas y que sirven de plataformas para avanzar en las carreras políticas.
  - c) Una vez establecida la costumbre de la cooperación y participación, en una red de obligaciones recíprocas políticas, los pronósticos de larga vida son muy alentadores.
  - d) Desde el punto de vista presupuestario, las agencias también se benefician de los fondos públicos porque la realidad del presupuesto ofrece a las agencias un cómodo refugio. Se podrá aumentar o disminuir las partidas presupuestarias de una agencia pero no se eliminarán totalmente.
  - e) Los funcionarios y empleados de las agencias participan en el juego político para preservar la organización: bien para asegurar los puestos de trabajo; bien porque los líderes o los directivos vinculan su reputación profesional a la de la organización o bien por motivos simbólicos como la lealtad o el compromiso con la organización.
  - 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 los entornos públicos, 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 o la institución 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 agencias por arrebatarse funciones, por el presupuesto y, en general, por los recursos, las puede empujar a situaciones de riesgo.

Las expectativas no realistas sobre lo que puede o no conseguir la organización, a juicio de Kauffman, deviene en otro factor que puede propiciar su destrucción, sobre todo, si se crean agencias como respuestas simbólicas a problemas reales.

---

A lo largo de esta investigación, y como planteé en sus capítulos iniciales<sup>477</sup>, la perspectiva neoinstitucionalista, histórica y sociológica<sup>478</sup>, subyace en mi enfoque de las instituciones públicas, entendidas como las reglas del juego, los procedimientos y las organizaciones formales de los sistema políticos.

El peso de los factores culturales, históricos y organizativos de las instituciones opera como un condicionante fundamental, de manera que los individuos no pueden tomar decisiones sin tener en cuenta los aspectos contextuales, que determinan su entendimiento de la realidad.

El contexto institucional, esto es, la realidad inmediata en la que se desenvuelve la institución, es un componente clave en el estudio del neoinstitucionalismo (Meyer y Rowan, 1977; Peters, 2003; Powell y DiMaggio, 1991).

Las aproximaciones neoinstitucionalistas se centran, principalmente, en: a) la búsqueda de la legitimidad como elemento primordial de las instituciones (Rowan y Meyer, 1977 y Powell y DiMaggio, 1983); b) la explicación para adoptar cambios que se producen por el contexto (Powell y DiMaggio, 1983; Tolbert y Zucker, 1983 y; c) el posicionamiento de las instituciones y las organizaciones en base a la escasez de recursos y los nichos que se crean en un contexto determinado (Hannan y Freeman, 1977).

Aplicando el análisis de Kauffman y la perspectiva neoinstitucional a la Sindicatura de Comptes, he extraído los siguientes planteamientos:

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. Ahora bien, los graves efectos que la crisis financiera mundial ha transmitido a la economía española, condujo al establecimiento de medidas de ajuste y racionalización recogidas en los documentos de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Una de las más relevantes a nuestros efectos es la supresión de los OCEX autonómicos calificados como una

---

<sup>477</sup> Véase capítulos del I al V, ambos inclusive.

<sup>478</sup> Este enfoque heterogéneo hunde sus raíces en los clásicos de la sociología y la Ciencia Política, teniendo como referentes a autores como Weber, Durkheim, Parsons, Merton, Selznick y Eisenstadt, entre otros.

---

duplicidad administrativa<sup>479</sup> siguiendo la máxima de “una Administración, una competencia”. La Ley 1/2014, de 24 de abril, suprimió la Sindicatura castellano manchega. Amparándose en el Informe de la CORA, las Cortes de Castilla-La Mancha aprobaron la supresión del OCEX autonómico y 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 que suceda lo mismo con el OCEX valenciano, ello no significa que sea imposible, dada la prescindibilidad que se puso de manifiesto en el caso castellano manchego. Desde el punto de vista centralizador de la AGE, la existencia de los OCEX autonómicos se considera una duplicidad administrativa.

b) El consenso político impera respecto a la Sindicatura de Comptes y su relevancia y su continuidad como órgano estatutario, aparecen garantizados en el EACV. Un aspecto a considerar de capital importancia es que la creación de los OCEX en las distintas CC.AA. siempre han sido aprobadas por mayorías reforzadas o por unanimidad (Fernández Llera, 2015:66). 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 el peso 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, y en general a la ciudadanía y a la sociedad civil, informes de fiscalización de la gestión económica-presupuestaria de la actividad financiera del sector público valenciano y de las cuentas que la justifiquen, que sean de utilidad, para coadyuvar a la mejora del funcionamiento de la Generalitat Valenciana y del sector público en general, bajo los

---

<sup>479</sup> Esta afirmación se sustenta en la clasificación establecida por la CORA, Subcomisión Grupo 1 de Duplicidades Administrativas, Núm. 1.00.004, que incluye a los OCEX entre los objetivos susceptibles de racionalizar a partir de la asunción de las competencias de los órganos fiscalizadores autonómicos por parte del TCU, creando para ello Secciones Territoriales del Tribunal de Cuentas. La justificación argumentada por parte de la AGE se fundamenta en: a) El bajo rendimiento de los recursos destinados a los OCEX, b) La desigualdad entre las CCAA pues no todas tienen órganos propios de control externo, c) La heterogeneidad en las estructuras, composición, funciones y resultados de los OCEX, d) La escasa eficacia en la elaboración de informes del TCU cuando requiere datos obtenidos por los OCEX; e) Las dificultades en la obtención de resultados uniformes y en el calendario pactado en las fiscalizaciones “horizontales” sobre políticas competencia de las CCAA, encargadas por las CCGG; f) La redundancia de estructuras, manifestada en la ausencia de órganos de fiscalización de cuatro CCAA y, g) La duplicidad de rendición de cuentas de las EELL al TCU y al órgano autonómico. Véase capítulos V y VIII de esta investigación, principalmente.



criterios de economía, eficacia, eficiencia, transparencia y estabilidad presupuestaria, en beneficio de los ciudadanos valencianos. Podemos, pues, colegir que esta misión ha sido y es cumplida con creces<sup>480</sup>. En la tabla IX.8 puede apreciarse el número total de informes de fiscalización que ha realizado durante estas tres décadas:

**Tabla IX.8**  
**Número de informes de fiscalización totales elaborados por la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana 1985-2015**

Tipos de informes	Número de informes
<b>Cuenta General de la Generalitat</b>	<b>36</b>
<b>Cuenta General de las Corporaciones Locales</b>	<b>35</b>
<b>Informes de Ayuntamiento</b>	<b>157</b>
<b>Varios (FCL, gastos electorales, etc.)</b>	<b>80</b>
<b>Total</b>	<b>308</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información de la SC.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

<sup>480</sup> En los capítulos XI y XII, abordo en profundidad las funciones y la gestión del personal, respectivamente, y en el capítulo X, la estructura de la institución fiscalizadora valenciana. En los tres capítulos hago un tratamiento intensivo de su misión desde diferentes ángulos, en los que fundamento esta afirmación, a partir de las fuentes utilizadas. Asimismo, en el capítulo XIV se puede consultar la transcripción de las entrevistas a los Síndicos Mayores, como líderes y directivos de la Institución en los últimos treinta años, que sostienen la consecución del mandato de la Sindicatura de Comptes. En el capítulo XV ofrezco algunos indicadores relevantes, en perspectiva comparada, que arrojan resultados positivos en el rendimiento de la Sindicatura valenciana.

Además, los Informes de Fiscalización de la Sindicatura de Comptes han servido para fundamentar sentencias judiciales sobre casos de fraude y corrupción. Por ejemplo, de los 29 procesos judiciales en trámite en la Comunitat Valenciana sobre delitos relacionados con el fraude y la corrupción, en todos ellos se había señalado algún tipo de incidencia o irregularidad en el ámbito del ejercicio y de los alcances de la función fiscalizadora (Vicente Queralt, 2015:17).

---

d) El EACV establece que les Corts y el resto de instituciones de la Generalitat, como la Sindicatura de Comptes, se integran presupuestariamente en la Cuenta de la Administración de la Generalitat y cada institución tiene asignada una sección de dicha Cuenta. El Consell de la institución fiscalizadora elabora el proyecto de presupuesto de la institución fiscalizadora<sup>481</sup>. La Sindicatura, que orgánicamente depende del parlamento autonómico, tiene la obligación de presentar a Les Corts<sup>482</sup> sus cuentas anuales y una memoria anual de sus actuaciones. Por consiguiente, esta autonomía para elaborar su presupuesto 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 ha focalizado el centro de atención en la labor fiscalizadora de la institución de control externo, ante los casos de fraude, de irregularidades, de corrupción y 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.

f) Los debates sobre lo que debe representar y lo que, en realidad, representa la fiscalización han sido intensos en sede parlamentaria. La hemeroteca<sup>483</sup> recuerda unas declaraciones del Síndico Mayor, D. Rafael Vicente Queralt, reivindicando su función: “*el auditor audita, probar el fraude es cosa de otros*”, para defender el papel desempeñado por la Sindicatura valenciana en la elaboración de los informes de fiscalización<sup>484</sup>. Además, desde un punto de vista mediático, los *media* han llevado

---

<sup>481</sup> Artículo 17, b de la Ley 6/1985, de 11 de mayo de la Sindicatura de Comptes y artículo 12, b del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes.

<sup>482</sup> Aunque ya se ha mencionado expresamente en otros capítulos (capítulos VIII, X y XI) de esta investigación, conviene recordar que la Sindicatura de Comptes ha de rendir sus informes y responder de su actuación ante Les Corts. Junto a las funciones de la Sindicatura por delegación de les Corts, también las asesora en las materias de su competencia.

<sup>483</sup> *Las Provincias*, 12 de febrero de 2015; *El País*, Comunidad Valenciana, 11 de febrero de 2015; *Levante*, 11 de febrero de 2015; *La Vanguardia*, Comunidad Valenciana, 11 de febrero de 2015.

<sup>484</sup> Conviene recordar que los informes de fiscalización elaborados por la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, constituyen un ejercicio de control externo del sector público autonómico valenciano y su objetivo es el control y la censura de las cuentas públicas; señalando las actuaciones de los gestores públicos que presupongan incurrir en responsabilidades, tanto penales como contables. Si la persecución del fraude y de la corrupción ha de ser una competencia explícita o no

---

titulares de la Sindicatura en sus portadas: la Sindicatura como “*azote*” *del control de las cuentas públicas, en peligro de cierre*<sup>485</sup> y el escrutinio público sobre *si hace falta o no la Sindicatura de Comptes*<sup>486</sup>. La afirmación del Síndic Major de que no contemplaba<sup>487</sup> la supresión del OCEX valenciano, actualizó un debate polémico, en una etapa caracterizada por los ajustes presupuestarios y la racionalización del gasto público.

g) Relacionado con la competencia entre organizaciones públicas por acaparar funciones y recursos, algunas Administraciones autonómicas pretenden crear agencias antifraude<sup>488</sup> y de lucha contra la corrupción. De entre las preocupaciones iniciales, derivadas de la coexistencia entre ambos organismos, refiere la supuesta interferencia o no entre ambas instituciones.

Un aspecto a considerar es la relación de la Sindicatura de Comptes con la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación<sup>489</sup>. La creación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, regulado en el artículo 39, de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la

---

de la Sindicatura de Comptes valenciana, en todo caso, corresponde su positivización en la Ley de la Sindicatura de Comptes, por parte de los grupos políticos con representación en les Corts y que, en estos momentos, es objeto de unos de los debates más intensos y controvertidos que se han realizado desde 1985, fecha de creación del OCEX valenciano.

<sup>485</sup> *Valencia Plaza*, 16 de mayo de 2012.

<sup>486</sup> *Levante*, 4 de julio de 2013, <http://goo.gl/RoLkYt>

<sup>487</sup> *Las Provincias*, <http://goo.gl/nLEZZs>

<sup>488</sup> 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 ha reforzado el papel del Consello de Contas y, por tanto, es una apuesta por reforzar el papel del legislativo, mientras que la Comunitat Valenciana ha optado por la creación de la Agencia Antifraude, en el poder ejecutivo. La adecuación y elección de una u otra vía es, en última instancia, una decisión obviamente política.

<http://www.europapress.es/comunitat-valenciana/noticia-montiel-alcaraz-aseguran-2016-habra-agencia-antifraude-incluida-presupuestos-20150722145848.html>

[http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/07/13/valencia/1436809279\\_695659.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/07/13/valencia/1436809279_695659.html)

<sup>489</sup> El Decreto 7/2015, de 29 de junio, del presidente de la Generalitat, por el que se determinan las conselleries en que se organiza la Administración de la Generalitat, crea la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, con competencias en materia de transparencia, responsabilidad social, fomento del autogobierno, participación ciudadana y cooperación al desarrollo.

El Decreto 160/2015, de 18 de septiembre, del Consell, aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación.

---

Comunitat Valenciana, ha planteado el debate sobre el hipotético solapamiento con las funciones de la Sindicatura de Comptes. Sin embargo, las funciones de la Sindicatura (dependiente del poder Legislativo) y las del Consejo de Transparencia (dependiente del poder Ejecutivo), no se solapan ni se confunden. No sólo tienen diferentes competencias y de materias distintas, sino que la Sindicatura es una institución de autogobierno, con relevancia estatutaria, mientras que el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, es un órgano administrativo del organigrama de la Conselleria de Transparencia Responsabilidad Social, Participación y Cooperación. El núcleo gordiano reside en identificar cuál es la voluntad política de los legisladores para incorporar según qué modificaciones en la Ley de la Sindicatura de Comptes y, en este caso, si coinciden o no, con las competencias del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

h) Respecto a la competencia por la captación de funciones y recursos, lo cierto es que, el Plan de Estabilidad del Gobierno y la CORA, suprimieron el OCEX castellano manchego. Su propia ley de supresión lo justificaba como un ejemplo de duplicidad. Una de las corrientes de opinión (Ordoki Urdazi, 2014; Fernández Llera, 2015), en el ámbito de los órganos de control autonómico, sostiene que el control que pueda ejercer el Tribunal de Cuentas es escaso, lejano e inoportuno mientras que los tribunales de cuentas autonómicos ejercen un mayor control, y uno de los indicadores de su productividad es el mayor número de informes de fiscalización<sup>490</sup>. La idea subyacente es acercar el control a la gestión, tanto en tiempo como en el espacio, y que los ejecutivos autonómicos, con sus administraciones al frente, rindan cuentas de su gestión antes sus asambleas autonómicas, por la sencilla razón de que son ellos quienes han aprobado sus presupuestos. El corolario lógico de esta idea es que los parlamentos autonómicos necesitan dotarse de los órganos técnicos de control capacitados para fiscalizar su gestión financiera. Todo ello sin perjuicio de que el TCU reciba los informes emitidos por los OCEX autonómicos con rigor, profundidad, inmediatez, cercanía y periodicidad, para desempeñar su labor de informar a las Cortes Generales como órgano fiscalizador supremo del Estado.

---

<sup>490</sup> A juicio de Fernández Llera (2015:67), la respuesta serena de los OCEX al Informe CORA ha sido la de más coordinación institucional con el TCU y más cooperación horizontal.

En los capítulos VIII y XV de este trabajo ofrezco un cuadro sintético de los principales hitos de Gobernanza de los ICEX, en el marco de las relaciones intergubernamentales, a partir de la Declaración fundacional de Pamplona en 2006.

---

i) 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 Cuentas, o por las autoridades competentes de un Estado miembro de la Unión europea o de un tercer país”. Además, el artículo 1, de dicha disposición, 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”*. Si la pretensión es dotar a la Sindicatura de capacidades de intervención ejecutiva, ante ciertas irregularidades, habrá que considerar dónde se ubican los límites entre la actividad de los auditores y la de aquéllos que hayan de realizar tales intervenciones ejecutivas, ante las irregularidades o las sospechas detectadas en los informes de fiscalización.

j) La Sindicatura recibe el apoyo de sus grupos profesionales, pero no solo de las instituciones y órganos de control externo sino de interventores, auditores y contables, tanto del sector público como privado. Estos apoyos se sustentan en la vinculación con organizaciones de magnitud como la INTOSAI, la EUROSAI, la EURORAI y otras asociaciones como el Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España, la Asociación Española de Auditores de Cuentas y Economistas (AESA), el Instituto de Auditores Internos de España, la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), entre otros. En una red de gobernanza para la procura de mejores servicios, la Sindicatura 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 como órgano de expresión de los OCEX y desde marzo de 2015 publican el boletín OCEX como herramienta comunicativa de los instituciones de control externo autonómicas.

---

k) Según consta en la Memoria de Actividades de 2014, la Sindicatura ha firmado diversos convenios con la Universitat de València, la Fundació Universitat Empresa (ADEIT), la Universidad Politécnica de Valencia, la Universidad de Alicante, la Universidad Jaume I, la Universidad Miguel Hernández, la Academia de la Llengua, el Tribunal Constitucional, la Fundació Universitat Empresa Jaume, ISACA-CV, I y la Universidad Católica de Valencia para que el alumnado pueda realizar las prácticas en la SC. De reciente renovación es el convenio de colaboración con el Colegio de Economistas de Valencia; por otro lado, en el marco del convenio entre la Fundació FIASEP (Formación e Investigación en Auditoría para la transparencia en el sector público) y la Sindicatura se siguen realizando reuniones periódicas para el cumplimiento de sus objetivos e intereses comunes.

### 5. El liderazgo del directivo público en la Sindicatura de Comptes

Existen ciertos conceptos como democracia, justicia o paz, que sabemos intuitivamente lo que expresan pero cada individuo le puede otorgar un sentido concreto diferente a los demás. Una situación similar ocurre cuando abordamos la definición de liderazgo; detrás de la cortina conceptual se descubren numerosos significados que, a su vez, identifican una serie de elementos constantes.

A las dificultades conocidas por establecer una definición unánime compartida, lo cierto es que no existe una definición única de liderazgo (Yukl, 2009), pero una mayoría de las definiciones al uso contienen referencias a que es un proceso de influencia, que se ejerce dentro o con respecto a un grupo y va encaminado a una meta, sea cual sea ésta (Northouse, 2001).

Generalmente, las definiciones de liderazgo incluyen distinciones entre los roles de líder y seguidores; la facilitación de la conducta grupal u organizacional hacia metas comunes; abarca un espectro de influencia interpersonal; y como proceso de dotación de sentido colectivo.

La historia del pensamiento político ha documentado con suficiencia la importancia del liderazgo para la transformación de la sociedad<sup>491</sup>. Un análisis clásico de obligada referencia es el de Max Weber, que identificaba tres tipos de legitimidad para el ejercicio de la dominación, a saber: el liderazgo “carismático”, el “autoritario” y el

---

<sup>491</sup> El filósofo sabio de Platón, el Príncipe de Maquiavelo, el Leviatán en Hobbes, el ciudadano en la Ilustración o el proletariado en Marx, constituyen ejemplos históricos de prototipo de liderazgo político.

“legal burocrático”. El primero sería aquel al que se le atribuyen unas capacidades y habilidades superiores a las de otros dirigentes, el líder autoritario o tradicional es aquel que hereda el poder y, el líder legal-burocrático sería aquel que alcanza el poder conforme a métodos oficiales ya sea mediante elecciones, oposiciones o por la demostración de su calidad de experto.

La respuesta sobre la emergencia del rol de liderazgo se ha sustanciado, básicamente, en a) el líder nace, no se hace; b) un líder actúa de una determinada manera y c) un líder actúan en función de las demandas situacionales o contingentes del liderazgo.

La evolución de su significado se puede rastrear en la literatura sobre la materia, que ha transitado desde un modelo centrado en la teoría del gran hombre (Carlyle, 1993); hacia un enfoque basado en los atributos o cualidades personales del líder; posteriormente, hacia modelos conductuales (Stogdill, Good & Day, 1962) pasando por teorías relacionales o de contingencia como la teoría del intercambio líder seguidor (Schriesheim, Castro & Cogliser, 1999) y el de liderazgo situacional (Hersey & Blanchard, 1969), que consideraba la interacción entre ambiente y la persona.

En la siguiente tabla he sintetizado los principales enfoques sobre el liderazgo.

**Tabla IX.9 Las principales tendencias sobre liderazgo**

<b>Cronología</b>	<b>Enfoques sobre liderazgo y tendencias</b>		<b>Teoría fundamentadora</b>
<b>Hasta 1930</b>	Control y poder		Teoría del gran hombre
<b>1930-1940</b>	Características personales		Teoría de los rasgos
<b>1940-1960</b>	Conductual		Conductismo
<b>1960-1970</b>	Situacional-contextual		Teoría de la contingencia
<b>1970-1990</b>	Transaccional- Transformacional		Teoría transaccional y transformacional
<b>1990-</b>	Liderazgo adaptativo	Orientado a la tarea	Teoría del liderazgo adaptativo
		Orientado a la relación	

Fuente: Elaboración propia a partir de la literatura citada en el este capítulo.

---

Por tanto, las diferentes perspectivas sobre el liderazgo han alumbrado numerosas definiciones que acentúan diferentes elementos.

Las recientes contribuciones reconocen al liderazgo como un potente motor de la innovación (Gumusluoglu & Ilsev, 2009). Desde este punto de vista, algunos autores han identificado dos tipos de liderazgo que afectan al proceso de innovación organizativa: el liderazgo transformacional y el liderazgo transaccional (Burns, 1978; Bass, 1985; 1990; Oke, Munshi & Walumbwa, 2009). Estas teorías son más integradoras e incorporan tanto los rasgos y conductas del líder como las variables situacionales (Yukl & Van Fleet, 1992; Nader y Castro, 2007).

Bass (1985), describe el liderazgo a partir de los efectos que produce sobre sus seguidores. Si éstos manifiestan lealtad, confianza, admiración y respeto hacia el líder, además de sentirse motivados, para abordar las tareas asignadas, se entiende que asistimos a un liderazgo transformacional.

Los líderes transformacionales tienen la capacidad de convencer a los demás, para que abandonen sus propios intereses, en beneficio de los intereses de la organización.

Estos elementos lo caracterizan como un liderazgo mucho más efectivo que el de tipo transaccional, entendido éste como un proceso que defiende la existencia de una transacción entre el líder y los miembros del grupo, donde se acepta la influencia del líder siempre que éste les proporcione recursos valiosos.

Mientras los líderes transformacionales utilizan el carisma, proveen de significado a las acciones de sus subordinados, alientan y estimulan intelectualmente y se preocupan de las necesidades individualizadas de sus seguidores; los líderes transaccionales utilizan la negociación y el intercambio con sus colaboradores para conseguir el logro de los objetivos y metas de la organización (Bass y Riggio, 2006).

Estos autores afirman que el modelo transformacional ha evolucionado hacia *Full Range Leadership* o liderazgo de rango completo, que integra las propiedades tanto del liderazgo transformacional como transaccional e incorpora una dimensión conocida como *Laissez Faire*, cuyo liderazgo evita tomar decisiones, eluden intercambios para el logro de objetivos y soslayan el uso de autoridad implícita en su rol.

La virtud del modelo de liderazgo de rango completo 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).



---

El liderazgo impulsa y compromete tanto los rasgos del líder, sus habilidades motivadoras y de gestión, como sus capacidades para diagnosticar e interpretar correctamente las variables situacionales; todos estos elementos influyen en la cultura organizativa y en la capacidad para innovar.

El elemento personal influye en la producción y motivación de la organización, pues ésta depende de la energía, el compromiso y las actuaciones de su liderazgo. Mediante sus iniciativas, tanto a nivel de gestión como a nivel simbólico establecen las pautas y los valores que se transmiten a la organización y, que, forjarán su cultura organizativa. En las organizaciones públicas, como ocurre también en las privadas, existen la autoridad, el poder y la jerarquía, donde se adoptan legítimamente las decisiones y se imparten órdenes a los subordinados.

Para Canales Aliende (2002:162), la jerarquía existe porque es necesaria; la cuestión es cómo se ejercita ésta en el seno de la organización. El estilo de la dirección es importante porque afecta a la dinámica de la organización, al clima laboral y a la motivación de los recursos humanos; el liderazgo no es solo *potestas* sino también *auctoritas*.<sup>492</sup>

Un liderazgo basado en la *potestas* se presenta como un liderazgo formal y jerarquizado, que basa su ascendencia en la posición del cargo que detenta, en sus facultades coercitivas y en el mandato legal. Un liderazgo basado en la *auctoritas* privilegia los atributos personales, las aptitudes y cualidades del líder por encima de la jerarquía.

En las organizaciones públicas –de naturaleza burocrática-, el liderazgo lleva implícito el ejercicio de la autoridad; la adopción de decisiones; la influencia en las personas, en el entorno y el cambio estratégico. Pero, también, conlleva unos valores asociados a la persona, de sus méritos y al compromiso con un proyecto común.

Las tareas del liderazgo son numerosas y pueden verse aumentadas, según escojamos un modelo u otro. Un enfoque sugerente sobre el liderazgo en crisis, contempla algunas de las principales funciones que ha de desempeñar el líder y que parecen adecuadas, *mutatis mutandi*, para aplicarlas también en situaciones de normalidad (Boin, Hart, Stern & Sundelius, 2007), que son las siguientes:

---

<sup>492</sup> El derecho romano diferenciaba entre *potestas* y *auctoritas*; la primera se refería al cargo de quien tenía la capacidad legal para tomar decisiones y la segunda era una cualidad, un atributo, por la que una persona se hacía merecedora del respeto y prestigio social derivada de su valía y de su capacidad personal.

- 
- a) Proporcionar sentido sobre lo que está ocurriendo y puede ocurrir después, así como definir la situación;
  - b) Adoptar decisiones, que implica priorizar necesidades, recursos y coordinar respuestas eficaces en aras de modelar el esfuerzo colectivo;
  - c) Elaborar significado, que supone activar la comprensión, convertir la información en un cuadro coherente, reducir la incertidumbre y proporcionar un relato autorizado;
  - d) Terminar las tareas, en las que el proceso de rendición de cuentas aparece como una fundamental tarea para el liderazgo; y
  - e) El aprendizaje, que incluye la extracción de enseñanzas y aprovechamiento de oportunidades para fortalecer la organización.

Los líderes deben conocer los puntos ciegos de la organización y asegurarse que su sistema consultivo y de conocimiento, opera según el principio de “diversidad controlada”, es decir, la existencia de diversidad de conocimientos técnicos, de valores, de bagajes culturales, de perspectivas y de interpretaciones del entorno.

Si no se organiza activamente la diversidad en su sistema consultivo, hay riesgo de que la tradición organizativa solo reproducirá una opinión determinada, lo limitada y parcial de la situación (Boin, Hart, Stern & Sundelius, 2007).

En un contexto político-institucional diverso, fragmentado, complejo, plural y ambivalente el liderazgo del directivo público, guiado por su *know how*, ha de liderar su institución y el ciclo de vida organizativo que le corresponda. Los valores predominantes han de ser conjugados con una nueva cultura administrativa que, a su vez, puede introducir nuevos valores y el directivo público debe ser capaz de dar una respuesta a las necesidades de la organización.

En las organizaciones públicas, la posición y el papel del directivo adquiere unas peculiaridades propias: a) su poder político-administrativo y su relación directa e influencia continua con la clase política; y b) su liderazgo en la modernización administrativa<sup>493</sup> [...] (Canales Aliende, 1996:152).

---

<sup>493</sup> Esta modernización administrativa debe ser impulsada por los directivos públicos, cuyas tareas principales son: a) el asesoramiento y apoyo a la clase política en la toma de decisiones y en la determinación de las políticas públicas; b) la planificación estratégica y la asignación de recursos; c) la identificación con los objetivos globales y sectoriales de la organización; d) la capacidad y posibilidad de toma de decisiones responsables; e) la capacidad de escucha, de comunicación interna y externa; f) la orientación a los resultados, bajo los principios de eficacia y eficiencia; g) la capacidad de innovación; y h) la capacidad de integración y de dirección en equipo de las personas (Canales Aliende, 1996:153).

---

Los rasgos que reposan en un estilo de liderazgo público se relacionan con dos dimensiones: a) la dimensión autoridad, que conjuga la capacidad de influencia y de imponerse a los subordinados y éstos reconocen su autoridad y constatan que es el jefe; b) la dimensión cooperativa, que concediendo autonomía y compañerismo, permite que los empleados se distribuyan el trabajo, disfruten de cierto margen de maniobra y desarrollen iniciativas que se traduzcan en ciertas dosis de confianza (Parrado 2001:152).

En una época, caracterizada por la desconfianza hacia las instituciones políticas parece necesario implementar fórmulas de fortalecimiento de la legitimidad institucional. El directivo público ha de coordinar los principios de actuación públicos que enfatizan la apertura a la sociedad, la transparencia informativa y de gestión, con la defensa de la especificidad que conlleva lo público.

Ante un panorama como el descrito, la habilidad pasaría por conjugar los enfoques modernizadores administrativos de la Nueva Gestión Pública con su inclinación hacia la flexibilidad; el Neoweberianismo, con su especial atención a la seguridad jurídica y al papel de lo público frente al mercado; la Gobernanza, como la necesidad de entendimiento y codirección con otras organizaciones en un sistema tan complejo y de las nuevas corrientes democráticas neopúblicas, extraer la orientación y proyección hacia una ciudadanía, cada vez más exigente e instruida.

El perfil del directivo público actual no puede esbozarse de manera uniforme, sino que, además de los conocimientos, aptitudes, actitudes, capacidades debe poseer los conocimientos singularizados y exigencias propias de las organizaciones públicas que lidere. El diseño de los perfiles y las competencias requeridas para gestionar el talento y el capital humano constituye uno de los grandes retos de las organizaciones, tanto públicas como privadas.

En el caso de las públicas tiene un calado político porque, finalmente, afecta a las relaciones entre la Política y la Administración Pública y, tiene una clara incidencia política, al determinar la forma presente y futura de dirigirse y gestionarse las organizaciones administrativas (Canales Aliende, 1996:153).

---

La influencia del ejecutivo público se proyecta especialmente porque ocupa la zona superior de los organigramas de las Administraciones Públicas, -en terminología de Mintzberg, el ápice estratégico-; es decir, el espacio existente entre los altos cargos de naturaleza política y que son seleccionados por criterios de elección o confianza política<sup>494</sup>. Su situación, en puestos de alta dirección, les permite ejercer cierto poder político-administrativo y, además, gestionar las relaciones de su organización en el sistema interorganizativo, enfocado desde un marco de gobernanza.

De hecho, el directivo público constituye un instrumento, no un fin en sí mismo, para mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas al servicio del interés general y para satisfacer las demandas de la ciudadanía (Canales Aliende, 1996:158).

A continuación voy a exponer una breve semblanza de los síndicos mayores<sup>495</sup>:

- a) **D. Manuel Girona i Rubio**. Es Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia, titulado periodista por la Escuela de Periodismo de Madrid y licenciado en Ciencias de la Información por la Universidad del País Vasco. Miembro de partidos socialistas desde 1973, fue el primer presidente de la Diputación de Valencia (1979-1983), Síndic Major de Comptes (1985-1991) y síndico de Comptes (1998-2004), Alcalde de Sagunto (1991-1997). Ha escrito varios libros<sup>496</sup>, colaborado en la prensa y ha dirigido una editorial de publicaciones infantiles en Valencia durante 18 años. A lo largo de su vida ha escrito numerosos artículos en periódicos y revistas así como ha impartido conferencias sobre su labor política y profesional.

---

<sup>494</sup> Según Canales Aliende (1996:157-158), en nuestro sistema político-administrativo, se ha sustituido el criterio profesional por el de confianza política y el de lealtad personal, como una auténtica manifestación del llamado *spoil system*. Las consecuencias de esta desprofesionalización y politización conducen al nombramiento, para los puestos de alta dirección, de personas con falta de conocimientos, de capacidad gestora y a una ausencia de continuidad y de liderazgo, que repercute en el mal funcionamiento administrativo.

<sup>495</sup> En el capítulo XIV, se encuentra la transcripción de las entrevistas realizadas a los síndicos mayores, por lo que volveré a la cuestión del liderazgo, a través del análisis de las declaraciones de los entrevistados.

<sup>496</sup> Dialnet; publicaciones de D. Manuel Girona i Rubio  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1030125>

- 
- b) **D. 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 Síndico de la Sindicatura de Comptes de 1985 a 1991, año en que fue nombrado Síndico Mayor hasta 1998. Ha sido Presidente de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad; ha liderado el grupo de expertos que elaboró el estudio para diseñar la reforma contable y presupuestaria de la Comisión Europea, de la que es miembro de su Comisión de Normas Contables. Es el actual Vicepresidente de FIASEP. Su producción intelectual es prolífica y extensa<sup>497</sup>. Participa activamente en congresos, foros y seminarios sobre su área de conocimiento.
- c) **D. Jose Antonio Noguera Roig.** Licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia y doctorado por la Universidad Complutense de Madrid. Fue el presidente de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Valencia entre 1968-1978 y Presidente de la Feria de Muestras valenciana. En 1977, fue elegido Senador por la UCD en la circunscripción de Valencia. En 1998 fue nombrado Síndico Mayor de Comptes de la Comunidad Valenciana, cargo que ocupó hasta su fallecimiento en diciembre de 2003.
- d) **D. Rafael Vicente Queralt.** Licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia y Graduado Social. Diplomado por la Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación y por el Instituto de Estudios de Administración Local. Funcionario del Cuerpo de Interventores de Administración Local en Ayuntamientos de Onda, Vila-real, Oropesa y Benicàssim. Técnico Superior del Ministerio de Administraciones Públicas. Ha sido, entre otros, Tesorero del Ayuntamiento de Castellón (1995), Gerente de la UJI (1996) e Interventor General de la Diputación de Castellón (1998). Fue síndic de comptes desde 2000 y síndic major, desde 2003 a 2016. Ha sido profesor asociado de derecho administrativo de la Universitat Jaume I de Castellón y participa en seminarios, congresos y jornadas de auditoría pública. Tiene varias publicaciones<sup>498</sup> sobre las materias de su especialidad.

---

<sup>497</sup> Publicaciones de D. Vicente Montesinos Julve  
Dialnet; <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=270647>  
Redalyc; <http://goo.gl/ayTE08>  
SCielo: <http://www.scielo.org.co/cgi-bin/wxis.exe/iah/>

<sup>498</sup> Publicaciones de D. Rafael Vicente Queralt

---

## 6. La imagen corporativa y los aspectos institucionales

Todas las organizaciones tienen una identidad<sup>499</sup> y una imagen<sup>500</sup> 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 organización también genera sus propias imágenes a partir del diálogo y las interacciones, en la figura del líder y en las comunicaciones que se transmiten a la sociedad. Las imágenes se concretan en el discurso, en los mensajes, en las marcas, emblemas y símbolos, el que las organizaciones están dotadas de sus propios procesos de socialización, de normas y estructuras sociales.

La cultura de la organización está vinculada a la identidad y a la imagen institucional, que es la expresión pública de la institución, cómo la interpreta la ciudadanía o la sociedad. Las funciones de la cultura organizativa, básicamente, son: a) define los límites de la organización respecto a las demás, b) transmite un sentido de identidad a los miembros de la organización, c) facilita la creación de un compromiso personal con los objetivos organizativos, minimizando la fragmentación de objetivos e intereses individuales, y d) fomenta la estabilidad de la organización y la permanencia de sus miembros (Canales, 2002; Román Masedo, 2001; Ramió, 1999).

La fuerza de una gran organización moderna se basa en múltiples aspectos. Sin duda, uno de los más importantes en una sociedad eminentemente audiovisual y tecnológica, es el de disponer de una imagen representativa y 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.

La consecución de este objetivo se logrará unificando un triple criterio: lo que la organización dice que hace, lo que hace y las influencias entre sus diferentes destinatarios sobre lo que hace y dice que hace.

---

[https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL\\_TODO=Rafael+Vicente+Queralt](https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL_TODO=Rafael+Vicente+Queralt)

<sup>499</sup> La identidad se refiere a la percepción que una organización tiene sobre sí misma.

<sup>500</sup> 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.

---

Por ello, la forma en cómo se exprese una organización es tan importante para la fuente de la que emana la imagen como para quien la recibe. (Fernández-Souto, 1999). 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, facilitada por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, proyectan mensajes institucionales acompañados de su simbología al espacio público.

Todas las organizaciones están pendientes de la necesidad de normalizar los criterios de imagen, tanto a nivel físico como digital<sup>501</sup>, y pretenden asegurar que son percibidos e identificados correctamente, sin errores, bajo una marca común.

---

<sup>501</sup> La imagen institucional ha pasado a ocupar un lugar destacado en la agenda pública. El R.D. 1465/1999 establecía los criterios de imagen institucional para la AGE, abarcando la producción documental, el material impreso y otros soportes al objeto de potenciar una imagen única y no atomizada. El Manual de Imagen Institucional de la AGE tiene como objetivo facilitar la comunicación entre los ciudadanos y la Administración mediante su identificación clara y sencilla. También, la Generalitat Valenciana elaboró un Manual de Identidad corporativa con todos los elementos identificables como: el símbolo, el logotipo, las tipografías auxiliares, los colores corporativos, el identificador institucional y el *restyling* o rediseño de la marca.

Véase <http://publicaciones.san.gva.es/cas/inst/identidad/mimag.html#manual>

---

En el caso de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, su logotipo lleva la inscripción *Magister Rationalis*, que se refiere como ya se ha mencionado al inicio de este capítulo a la institución de *Maestre Racional*, figura histórica de la Corona de Aragón, encargada de la fiscalización de las finanzas y el patrimonio monárquico. Esto se puede ver todavía hoy en día en los logotipos que utilizan la Sindicatura de Comptes de Cataluña, la de la Comunidad Valenciana y la de las Islas Baleares, ya que las tres comparten el mismo sello en forma de almendra con la inscripción *magister rationalis*.

**Figura IX. 1**  
**Logotipo de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana**



Fuente: website de la Sindicatura de Comptes.

El artículo 64 del RRI de la Sindicatura de Comptes, establece que en los informes, memorias y dictámenes definitivos, en que se materialice la función fiscalizadora y asesora de la Institución, se podrá 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.

La imagen institucional se concibe como un elemento fundamental dentro un plan estratégico. La Sindicatura de Comptes estableció en el Plan Trienal 2005-2007, como segundo objetivo estratégico: *“hacer una Sindicatura de Comptes más transparente y eficaz, maximizando la influencia de nuestros informes en la mejora de las prácticas de gestión de los entes públicos y manteniendo unas relaciones externas de alto nivel”*.

El objetivo de la Sindicatura de Comptes es difundir sus actividades e informes y ser percibida como una institución próxima a la ciudadanía.

El desarrollo de este objetivo se materializado a través de dos áreas de actuación (Plan Trienal 2005-2007), que son la comunicación y las relaciones externas, por un lado y el fomento de buenas prácticas, por otro.

### **6.1. La comunicación y las relaciones externas**

La Sindicatura de Comptes ha sido consciente, desde su etapa fundacional, de la importancia de su identidad institucional y de la necesidad de difusión de sus informes y actividades ante los entes públicos y la sociedad en general<sup>502</sup>. El fortalecimiento de su identidad debe ser bidireccional, tanto interna -de forma que todos los empleados públicos se sientan identificados con la Sindicatura y su buena marcha-, como la externa, -para transmitir una imagen coherente y positiva de la organización y de su quehacer-. La legitimidad de sus acciones, no sólo de incardina en el proceso democrático y en las leyes sino, también, en su difusión. En el contexto de democrático actual, las relaciones externas y, de forma destacada, con los medios de comunicación, es fundamental por varias razones.

En primer lugar, el factor informativo de la misión y funciones de la Sindicatura de Comptes deviene en un elemento relevante para que la ciudadanía y la sociedad civil puedan estar informadas de los resultados del ejercicio de control externo realizado.

---

<sup>502</sup>La Sindicatura acerca la información presupuestaria a los medios  
[http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/titulares/02\\_10\\_2015\\_2262121](http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/titulares/02_10_2015_2262121)

---

Por otra parte, los medios de comunicación ejercen una influencia mediática y social de primer orden en nuestra sociedad, hasta el punto que se les atribuye una labor de *accountability social*, al ejecutar tareas de control social, de denuncia pública, de plasmación de visibilidad y cuestionamiento de los comportamientos irregulares detectados en las instituciones del sistema político.

De esta manera, la Sindicatura adoptó, entre sus actuaciones, un tratamiento singularizado en sus relaciones con los medios de comunicación y la implantación progresiva del Manual de identidad corporativa, aprobado por el Consejo de la Sindicatura.

La propia evolución de la Sindicatura como organización y la constante modernización de la Administración valenciana, han conducido a la implantación de una nueva imagen en todas las áreas, servicios, actividades y elementos de comunicación de la Sindicatura.

La comunicación externa de la organización, como instrumento de gestión y de dirección, ha resultado fundamental para contribuir a la difusión de la información contenida en los informes de fiscalización, entendida desde la perspectiva de la transparencia y el acceso de la información.

La Sindicatura se propuso definir el programa de comunicación externa a partir de los siguientes ítems: a) el establecimiento de canales internos para la preparación de materiales y mensajes destinados a la comunicación externa, b) la contratación de asistencia técnica para dotar de fluidez las interacciones con los medios de comunicación, c) la difusión de eventos como la convocatoria del Premio *Mestre Racional*<sup>503</sup> y las visitas institucionales a la Sindicatura, a través de más presencia en los medios de comunicación, d) la designación de un responsable de la coordinación de comunicación que cuidará de la homogeneidad de la imagen corporativa, e) la creación del servicio de publicaciones.

La institución fiscalizadora valenciana, ha sido también galardonada con diferentes premios, entre ellos el premio a la Transparencia Informativa<sup>504</sup> 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).

---

<sup>503</sup> 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 D. Vicente Montesinos Julve. Esta convocatoria se puede ver en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-3532](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-3532)

<sup>504</sup> Edición 2008 de los premios anuales del semanario de información económica *El Boletín*.

---

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 valenciana con un gran éxito de asistencia.

Desde aquella fecha, se han realizado varias ediciones<sup>505</sup> 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.

Estos *Encuentros y Foros Tecnológicos* se orientan a la consecución de un entorno integrado de las Tic's con los sistemas de información contable-económico y de gestión supone un constante desafío para optimizar y abarcar todos los aspectos económicos, financieros, patrimoniales y de información de las actuaciones de las administraciones públicas y que la práctica tradicional no contemplaba.

Entre los eventos institucionales más importantes de la Sindicatura de Comptes se encuentra la convocatoria y entrega del Premio *Mestre Racional* cuya décima edición está convocada.

En el año 1995, el Consejo de la Sindicatura, presidido por D. 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<sup>506</sup>. De carácter bianual, en las sucesivas ediciones ha ido adquiriendo cada vez más notoriedad, lo que ha fortalecido, si cabe, el prestigio con el que nació el premio *Mestre Racional*, institucionalizándose como un reconocimiento a la labor de investigación relacionada con el control de la gestión pública. Con el tiempo, ha ido incorporando a su ámbito temático un abanico de materias, en sintonía con la actualización y modernización del control de la gestión pública.

De esta forma, las materias que engloba son: 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, OCEX, las nuevas tecnologías, el marco

---

<sup>505</sup> Los días 18 y 19 de junio de 2015 se celebraron en Oviedo los XI Encuentros Técnicos y la VI edición del Foro Tecnológico.

<sup>506</sup> 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](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-3532)

---

histórico de las instituciones de control externo y, en general, todos los temas relacionados, directa o transversalmente con los órganos de control externo.

El premio *Mestre Racional* está patrocinado por el Banco Sabadell, antes Caja de Ahorro del Mediterráneo, y el premio consiste en una cantidad dineraria variable para los ganadores<sup>507</sup> de las diferentes ediciones. En estos momentos está convocado el X Premio de Investigación *Mestre Racional* para el año 2016.

Abundando en la importancia estratégica de la comunicación integral de la Sindicatura, ésta acordó designar a un responsable de las 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, la *website*<sup>508</sup> de la Sindicatura, se convirtió en un elemento esencial de comunicación para todos los destinatarios como les Corts, el Gobierno Valenciano, los entes locales, los cuentandantes, los medios de comunicación y la ciudadanía, en general. En ella, se publican todos los resultados de los informes de fiscalización elaborados anualmente, por la institución fiscalizadora.

Los propósitos declarados para la mejora de la página web, aspiraban optimizar la estructura, el contenido y su presentación, con un aumento y actualización de los mismos, facilitando la accesibilidad tanto de la navegación de los usuarios como de los empleados públicos de la Sindicatura.

El otro gran eje de esta línea estratégica, consistió (y consiste) en el fortalecimiento de las relaciones institucionales con el TCU, con los OCEX autonómicos, con el Tribunal de Cuentas Europeo y con la EURORAI. He abordado en los capítulos precedentes, el marco de gobernanza que presiden las relaciones entre los ICEX, para favorecer mayores niveles de coordinación institucional y una más estrecha cooperación horizontal.

Este objetivo de una colaboración, más estrecha y coordinada, es una de las aspiraciones para desarrollar actuaciones enmarcadas en el campo de las relaciones

---

<sup>507</sup> 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 Fuertes, Víctor Mantea Valdelande, Guadalupe Fernández Espinosa, José Antonio Aparisi Candela, Manuel Pons Rebollo, Antonio Minguillón Roy y Antonio-Martín Porras Gómez.

<sup>508</sup> La website será objeto de análisis en el capítulo XIII de esta investigación.

---

interadministrativas e intergubernamentales, y que sirven para la gestión de problemas comunes del ejercicio del control externo entre las diversas CC.AA.

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 del TCU y los 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<sup>509</sup> 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.

En el portal de los OCEX<sup>510</sup>, con información actualizada de los informes de fiscalización, también está presente la Sindicatura de Comptes, así como en la Revista Auditoría Pública<sup>511</sup> de la que es impulsora junto a los demás OCEX autonómicos.

## **6.2. El fomento de las buenas prácticas de gestión**

Otro de los grandes objetivos institucionales de la Sindicatura es potenciar las buenas prácticas de gestión, tanto con les Corts, como con la Generalitat.

La necesaria coordinación y cooperación con la Intervención General de la Generalitat Valenciana (IGGV), requiere un marco de relaciones que haga más fluida la colaboración, más eficaz la fiscalización de la Cuenta General y mejore la utilidad de los informes de auditoría de las empresas y fundaciones públicas realizados por firmas privadas contratadas por la IGGV.

---

<sup>509</sup> <http://www.informesocex.es/pag/conferencia-presidentes/>

<sup>510</sup> <http://www.informesocex.es/>

<sup>511</sup> 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/>

---

En este sentido, una de las grandes e irrenunciables aspiraciones es optimizar el grado de aceptación e implantación de las recomendaciones señalada en sus informes de fiscalización.

La Sindicatura realiza auditorías de regularidad de las entidades que forman el sector público valenciano, por lo que es de gran importancia fomentar las buenas prácticas de gestión mediante dos líneas de acción: dando una atención singularizada a las recomendaciones elaboradas en sus informes de fiscalización, al tiempo que se realiza un seguimiento del grado de implantación de las mismas en los ejercicios siguientes.

También, el aumento del número de auditorías operativas realizadas, se presenta como una meta deseada. La falta de recursos no ha permitido realizar las auditorías integrales deseadas (financiera, de cumplimiento de legalidad y operativa) para todo el sector público valenciano<sup>512</sup>, lo que supone una aspiración para los próximos años.

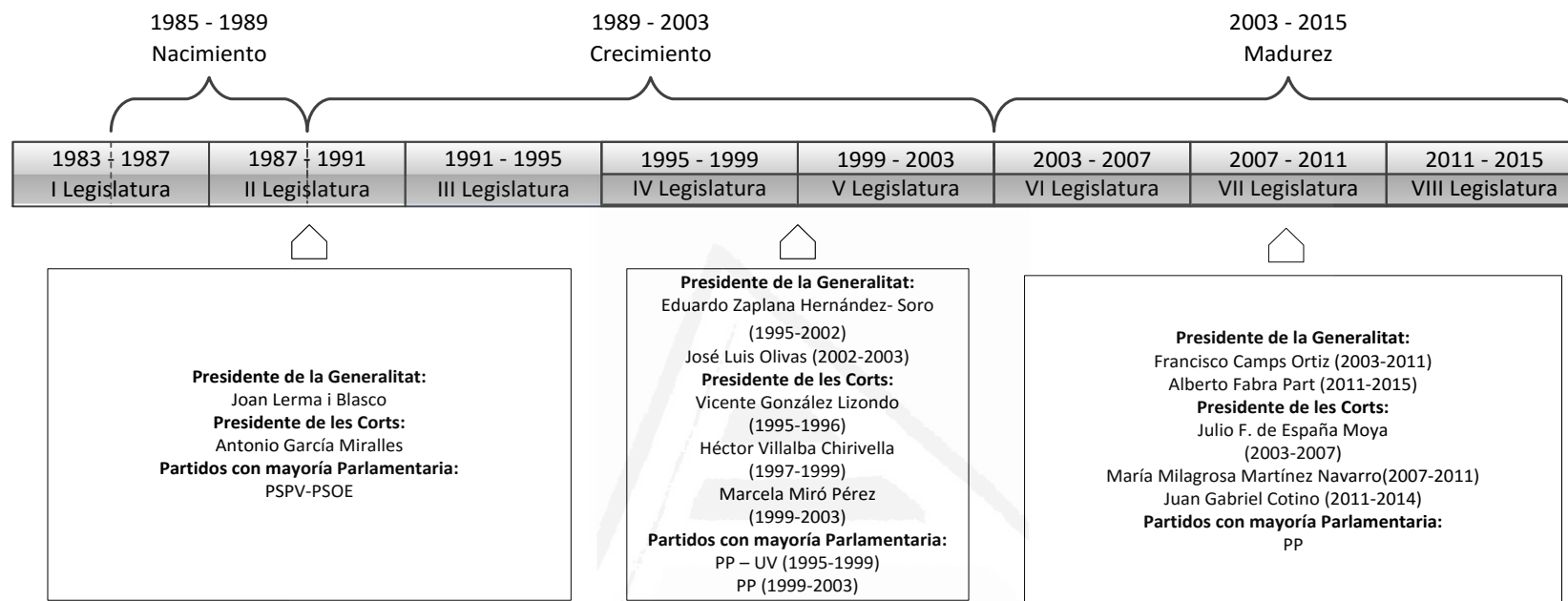
A modo de conclusión, podemos afirmar que la Sindicatura ha cuidado sensiblemente a lo largo de tres décadas su reputación e imagen corporativa, como bien valioso e intangible, a través de sus trabajos, en todos los actos y aspectos institucionales en los que ha estado presente.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>512</sup> De hecho, la Sindicatura recuerda en sus informes de fiscalización que, las auditorías de organización y sistemas no están muy desarrolladas en el sector privado, pero las características peculiares del sector público suponen dificultades adicionales, lo que conduce a que no se plantee emitir una opinión global en términos de eficiencia, eficacia y economía. El control de la actividad del sector público valenciano se ha realizado por medio de los estados presupuestarios que indican las previsiones de ingresos y las limitaciones de gasto. Este criterio de control de la actividad económica financiera ha ido complementándose con la realización de fiscalizaciones específicas sobre determinados aspectos de la actividad de la Generalidad. Véase capítulo XI de este trabajo.



1985 - 1991	1992 - 1998	1998 - 2003	2003 - 2015
<b>Síndico Mayor:</b> Manuel Girona i Rubio	<b>Síndico Mayor:</b> Vicente Montesinos Julvé	<b>Síndico Mayor:</b> José A. Noguera Roig	<b>Síndico Mayor:</b> Rafael Vicente Queralt
<b>Síndicos:</b> Francisco Miguel Gil Pérez Vicente Montesinos Julvé	<b>Síndicos:</b> Isidro Antuñano Maruri Francisco Miguel Gil Pérez	<b>Síndicos:</b> Manuel Girona i Rubio Francisco Miguel Gil Pérez Rafael Vicente Queralt	<b>Síndicos:</b> Marcela Miró Pérez Antonio Mira-Perceval

**Tabla IX.10 Resumen de las fases del ciclo vital con los principales actores políticos institucionales**  
Fuente: Elaboración propia.

---

## CAPÍTULO X LA ESTRUCTURA DE LA SINDICATURA DE COMPTE

### 1. Acerca de la estructura de la organización

El desarrollo de las funciones de la organización requiere métodos de coordinación y de división del trabajo en las diferentes de trabajo. En la teoría organizacional coexisten diversas interpretaciones sobre lo que se considera estructura. Un sector de la disciplina sostiene que la estructura es resultado de las elecciones tecnológicas; otros sugieren que ésta se desarrolla como respuesta a las condiciones del entorno y un tercer grupo de teóricos entiende que la estructura es el resultado de estrategias específicas que persigue la organización (Hodge, Anthony & Gales, 2000; 27).

La división del trabajo y la coordinación funcional afectan, tanto a la estructura como al diseño de la organización. La estructura de la organización puede definirse como “el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo la coordinación de las mismas” (Mintzberg, 1998:26). Por tanto, cuando nos referimos a estructura aludimos al cómputo total de formas que una organización divide el trabajo y lo concreta en tareas más sencillas, coordinándolas después.

El concepto de estructura nos informa de dos elementos sustanciales: la diferenciación y la integración. Mientras que la primera supone separar el trabajo, la integración se refiere a la coordinación de las actividades en aras de conseguir la unidad de esfuerzo (Kast & Rosenzweig, 1988:259). 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. Respecto al diseño de la organización implica un concepto más amplio que incluye no sólo la estructura, sino otros parámetros de diseño como la agrupación, el tamaño, el *continuum* centralización-descentralización en la adopción de decisiones y los sistemas de planificación y control.

Un referente en el estudio de las estructuras organizativas es Mintzberg (1998), que a partir de un análisis integral<sup>513</sup> de los elementos de la organización y sus interrelaciones, establece los cinco mecanismos de control existentes que aseguran las

---

<sup>513</sup> 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.



---

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. 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 crecimiento de su estructura. El crecimiento de la plantilla orgánica implica un aumento de trabajadores pero también de los directivos que dirigen a los operarios e incluso a otros directivos.

Con el crecimiento de tamaño y complejidad, la estructura organizativa necesita instrumentos más sofisticados de coordinación, y la normalización se presenta como un mecanismo adecuado para tal función.

Llegados a este punto, la organización necesita incorporar otro grupo profesional compuesto por analistas, ingenieros, planificadores con conocimientos de carácter abstracto y altamente codificado<sup>514</sup>, basado en sistemas automatizados de procesamiento de la información y control, que son los que desarrollarán los procesos de normalización.

Una vez conocidos los mecanismos de control, Mintzberg (1998:44) 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.

---

<sup>514</sup> Este fenómeno ha sido estudiado por teóricos de la talla de Touraine, Giddens, o Bell, desde una perspectiva macrosocial, que bajo distintas denominaciones como “sociedad programada” o “sociedad postindustrial” destacan como la posesión de conocimiento teórico-técnico se aplica a fines económicos, políticos y sociales predeterminados, dando lugar a la generación de los tecnócratas. Para Galbraith se trata de una tecnoestructura. (Véase Touraine, *La sociedad postindustrial*; y Giddens, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*).

---

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.

Establecidos los mecanismos de coordinación y las partes fundamentales de la organización, Mintzberg elabora los parámetros de diseño<sup>515</sup> y las configuraciones estructurales, que resultan de la combinación del diseño y del peso atribuido a cada parte de la organización.

---

<sup>515</sup> Mintzberg (1988: 97 y ss) establece nueve *parámetros de diseño* (componentes básicos de la estructura organizativa) para tipificar las distintas estructuras organizativas. Estos parámetros se dividen en cuatro agrupaciones y cada una de ellas contiene una serie de conceptos clave sobre la organización. Las agrupaciones son las que se mencionan seguidamente incorporando en cada una de ellas sus parámetros de diseño:

- 1) Diseño de puestos: especialización, formalización del comportamiento, preparación y adoctrinamiento.
- 2) Diseño de la superestructura: agrupación de unidades, tamaño de la unidad.
- 3) Diseño de los enlaces laterales: sistemas de planificación y control, dispositivos de enlace.
- 4) Diseño del sistema de toma de decisiones: descentralización vertical y horizontal.

---

Estas configuraciones estructurales son: a) la estructura simple<sup>516</sup>; b) la burocracia maquinal<sup>517</sup>; c) la burocracia profesional<sup>518</sup>; d) la forma divisional<sup>519</sup>; y, e) adhocracia<sup>520</sup>.

---

<sup>516</sup> 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.

<sup>517</sup> La burocracia maquinal, que es tipo descrito por Weber, se caracteriza por la normalización de los procesos de trabajo de operaciones de las que depende para su coordinación. Por ello, la tecnoestructura que aloja a los analistas encargados de la normalización deviene como la parte central de la estructura. Las reglas y las normas impregnan toda la estructura y la comunicación formal se fomenta en todos los niveles y la toma de decisiones sigue la cadena de autoridad formal. Esta configuración estructural otorga mucha importancia a la división del trabajo y a la diferenciación de las unidades en todas sus formas. 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. Además, el control es una obsesión para la burocracia maquinal que prevalece en todos sus niveles y que se utiliza tanto para eliminar toda incertidumbre posible y para contener los conflictos que indefectiblemente genera ese diseño. El ápice estratégico, que es poderoso, 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 y estable, control externo y escasa influencia por la moda (Mintzberg, 1988: 357).

<sup>518</sup> 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 sumamente 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, denominadas contingencias, que están también normalizadas e incluso protocolizadas. El núcleo de operaciones constituye la parte central de la burocracia profesional, y suele hacer gala de cierta descentralización. De hecho, 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 que se introducen en esta configuración no son incorporados repentinamente sino que 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).

<sup>519</sup> 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. La administración que las reúne se conoce como sede central. 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).

<sup>520</sup> La adhocracia es la configuración innovadora; si la estructura simple solo puede innovar de forma sencilla, y la burocracia maquinal y profesional son estructuras de rendimiento diseñadas

---

En cada configuración estructural domina uno de los cinco mecanismos de coordinación, que desempeñan una labor fundamental en cada una de las cinco partes de la organización. O dicho de otro modo, cada configuración estructural lleva vinculado un mecanismo de coordinación.

La configuración estructural más innovadora de todas es la *adhocracia* pero, también, la más compleja. Su estructura es informal y se crea o implanta en función de sus necesidades, como respuesta al rápido crecimiento y expansión.

De hecho, el liderazgo intenso e intervencionista junto con la gran implicación de sus fundadores constituyen en muchos aspectos el sustituto de la estructura formal.

Si innovar significa romper con las pautas establecidas, una organización innovadora no puede contar con formas de normalización para su coordinación. La capacidad de innovación deviene en una característica muy valorada por las organizaciones, pero también lo aquéllas que persiguen un diseño eficaz de la estructura.

De hecho, los diseños organizativos deberían poseer ciertos rasgos para ser eficaces como la eficiencia de los esfuerzos, el fomento de la innovación, la flexibilidad y la adaptación, el desempeño y desarrollo personal motivador, facilitar la coordinación y la comunicación en el seno de la organización y la implementación de la estrategia (Hodge, Anthony & Gales, 2000:215).

Toda organización cuenta con dos tipos de estructuras, la formal y la informal. La primera se refleja de forma gráfica en los organigramas formales, donde sus líneas conectan las relaciones jerárquicas que existen en la organización. Cada línea horizontal del organigrama representa un nivel de autoridad.

De esta forma, el organigrama formal representa la estructura oficial autorizada explícitamente por la organización, constituida por las funciones y relaciones designadas formalmente, con independencia del individuo que ocupa esta función y de las personas con las que establece relaciones.

---

para perfeccionar programas normativos, esta novedosa configuración estructural es capaz de combinar expertos multidisciplinares para formar equipos de proyectos. Se caracteriza por la escasa formalización del comportamiento, 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).

---

Las relaciones informales se hallan solapan y se entremezclan con las formales de forma que es imposible separar los roles y funciones de los individuos. Los patrones de relaciones sociales y los rasgos personales están presentes en la estructura informal porque son parte de la interacción entre las personas que trabajan en la organización (Hodge, Anthony & Gales, 2000:28).

Como corolario lógico a esta sistematización de la estructura organizativa, en términos de Mintzberg, 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<sup>521</sup> de Max Weber, que se presenta como una formulación, según la cual, en un momento determinado de la historia<sup>522</sup>, 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

---

<sup>521</sup> Según Weber, la dominación o *Herrschaft* es la probabilidad de hallar obediencia a un mandato determinado y puede fundarse en varios motivos: la legitimación o dominación legal-racional, la carismática y la tradicional. La dominación legal racional, cuyo tipo puro es la burocracia, invoca a la legalidad del derecho y las normas; se obedece a la regla estatuida y no a la persona; el que ordena es el superior, cuyo mando está legitimado por la regla estatuida, en el marco de una competencia muy concreta, cuyas delimitación y especialización se fundan en la utilidad objetiva y en las exigencias profesionales. Este tipo de autoridad está administrada por un órgano burocrático que es jerárquico con funcionarios a tiempo completo, asalariados, con formación especializada y cuyas condiciones de servicio se basan en un contrato, graduado según el rango del cargo y derecho de ascenso acorde a reglas fijas. Por otro lado, el deber de obediencia está graduado en una jerarquía de cargos, con subordinación de los inferiores a los superiores y dispone de un derecho de queja reglamentado. La burocracia así entendida es un instrumento de dominación pero con sujeción a las reglas y normas institucionalizadas. (Véase Weber, *Economía y Sociedad*, 1993).

<sup>522</sup> Los trabajos de Max Weber forman parte de su filosofía de la historia; su análisis se orientó a la clarificación del significado de conceptos clave, al método analítico de los tipos ideales, al estudio de la organización política y el poder, a la contraposición papel de científico frente a las valoraciones éticas y a la conexión entre el papel de las ideas religiosas y la mentalidad capitalista, por citar algunos de sus temas más importantes. La amplitud, profundidad e influencia ulterior de los trabajos de Weber difícilmente pueden ser sintetizados en estas líneas y solo se pretende dar una panorámica general de los intereses intelectuales del sociólogo alemán.

---

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 neoweberianismo<sup>523</sup>. Esta expresión se refiere al modelo de modernización resultante tras el paso de la NGP por la Europa continental y, en nuestro caso, España.

La incorporación de los principios de la Nueva Gestión Pública modernizó las estructuras burocráticas 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 estructuras 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) No propiedad del cargo; 8) Formación técnica para acceder al puesto de trabajo y, 9) Procedimientos establecidos de control y régimen disciplinario.

---

<sup>523</sup> Véase capítulo IV.

---

Estos principios burocráticos weberianos y su configuración estructural, serán el objeto del siguiente epígrafe, donde esbozaré con concreción 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 burocráticas y de forma más notable cuando se trata, como este caso, de una institución de naturaleza estatutaria.

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”*.

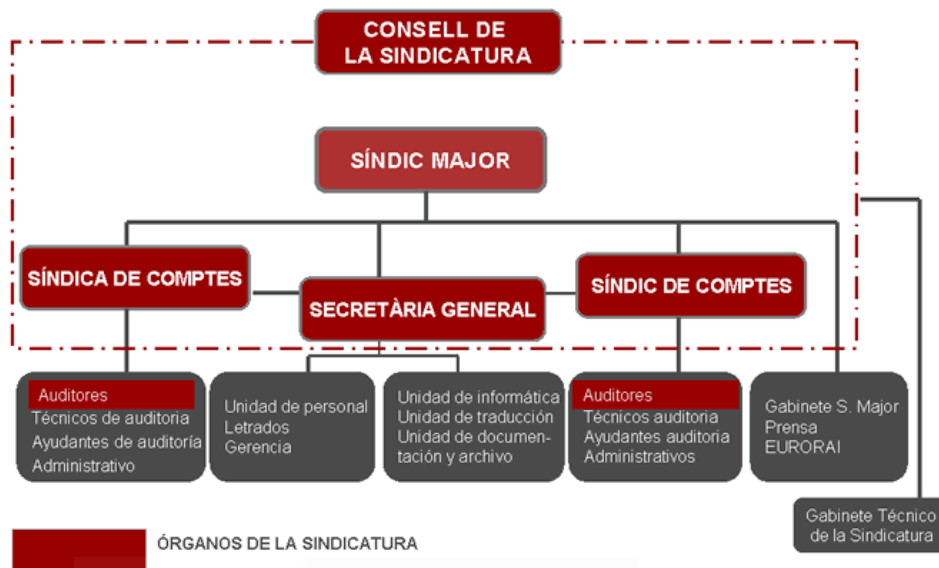
La Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes establece que el control externo económico presupuestario de la actividad financiera del sector público valenciano corresponde a la SC y que ésta dependerá orgánicamente de las Cortes Valencianas, pero gozando de independencia 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 Reglamento de Régimen Interior (RRI), señala que los órganos de la Sindicatura son:

- a) El Síndico Mayor
- b) El Consejo
- c) Los Síndicos
- d) La Secretaría General
- e) Los Auditores

En la figura X.1 se visualiza el organigrama formal explícito de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana.

**Figura X. 1 Organigrama formal de la Sindicatura de Comptes**



Fuente: Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana.

Los principales componentes de la estructura administrativa son: la jerarquía y la división horizontal, los sistemas de coordinación, los puestos de trabajo, las unidades y la diferenciación entre las unidades que prestan servicios sectoriales y las que prestan servicios comunes (Ramió, 1999:45).

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 maquina<sup>524</sup>.

<sup>524</sup> Desde mi punto de vista, la burocracia maquina y la burocracia profesional son tipos puros ideales en sentido weberiano, con una pureza conceptual que no existe empíricamente. La estructura de la Sindicatura de Comptes participa de las características de ambos modelos, con predominio de la segunda. Así por ejemplo, la normalización de habilidades característica de la burocracia profesional se combina con la normalización de procesos de trabajo propia de la burocracia maquina. Por otro lado, el núcleo de operaciones es la parte fundamental de la burocracia profesional pero, entiendo, que la intervención de la tecnoestructura es significativa en la tarea normalizadora y también el rol del ápice estratégico, como corresponde a una institución política-administrativa, de naturaleza técnica. Como veremos en el capítulo XI, las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), son un conjunto de principios y normas técnicas fundamentales en la labor auditora del sector público. El Consell de la Sindicatura, junto con las unidades de la tecnoestructura, adaptan las ISSAI y se implican en la normalización de la citada normativa, que se aplica a las fiscalizaciones. Además son los responsables de actualizar el Manual de Fiscalización de la SC. Respecto a los parámetros de diseño y los factores de contingencia se corresponde expresamente con la configuración de burocracia profesional.



---

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 Reglamento de Régimen Interior.

Respecto a su carácter colegiado<sup>525</sup>, se suele argumentar en defensa de la colegiación que, el contraste de opiniones y de puntos de vista permite matizar, cuantificar y enriquecer los informes (Ballart, 1994:280). 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, dotado de su 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 *tecnoestructura* 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 tecnoestructura y reduce la necesidad de supervisión directa.

---

<sup>525</sup> El Síndic mayor, D. Rafael Vicente Queralt, me manifestó en una entrevista, el día 2 de diciembre de 2015, que el carácter colegiado de la terna es el contrapeso idóneo a quienes auditan; y contribuye al equilibrio entre los gestores y los auditores.

---

Por otro lado, la tecnoestructura 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 *tecnoestructura* 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 analizaré en el capítulo XII.

Los auditores, recordemos que la Ley 6/1985 los define como órganos de la Sindicatura de Comptes, realizan las 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.

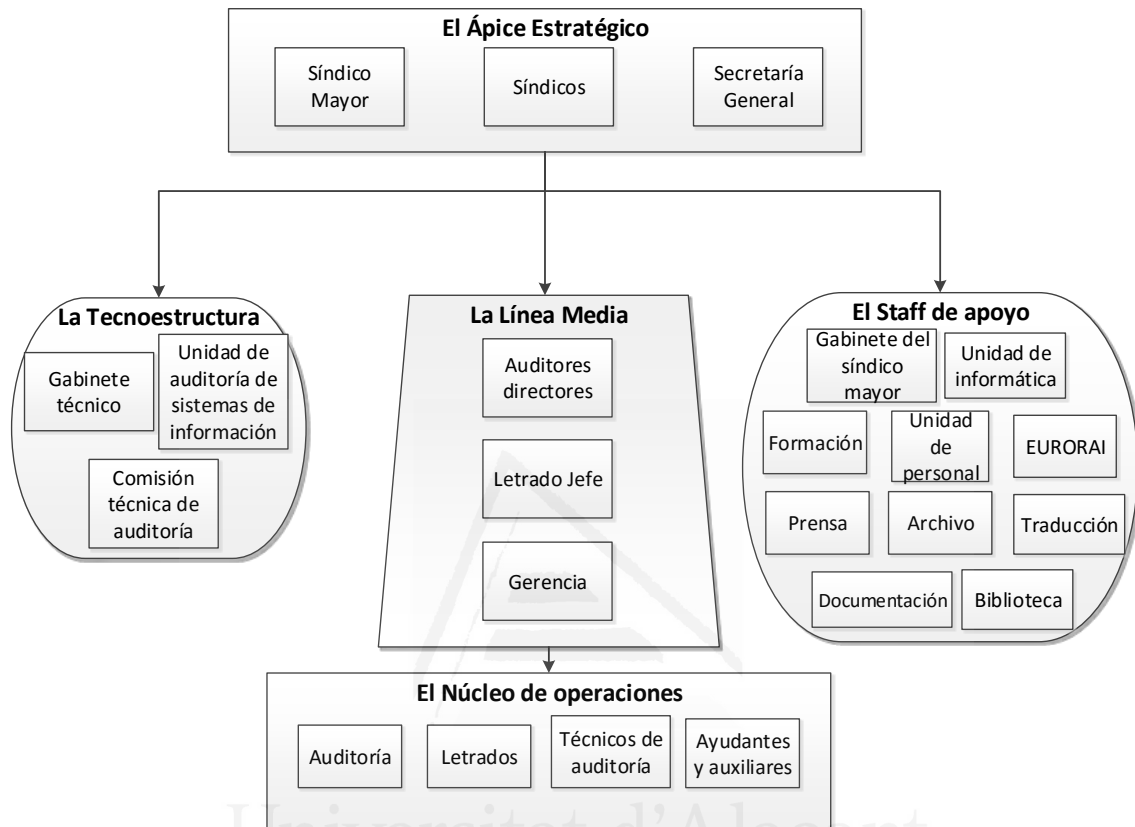
De hecho, la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas, recoge en su artículo 20 que “bajo la superior autoridad de los Síndicos, con arreglo a los principios de *especialización y división del trabajo*<sup>526</sup>, corresponde a los Auditores la dirección y ejercicio de las facultades que conducen a la verificación de la gestión económica del sector público valenciano y de sus cuentas”.

En la figura X.2 se ilustra la ordenación de los elementos de la estructura organizativa basándonos en Mintzberg.

---

<sup>526</sup> 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. (La cursiva es mía).

**Figura X.2**  
**Las cinco partes básicas de la organización.**



Fuente: Elaboración propia basada en Mintzberg, 1998

Al contrario que otros OCEX, que apuestan por la estructura divisional basada en secciones especializadas en algún tipo de entes<sup>527</sup>, la Sindicatura valenciana presenta menos complejidad en su diseño, respecto a la división del trabajo. El tamaño, sin duda, es un factor que condiciona la complejidad organizativa.

<sup>527</sup> 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.

---

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

Los planes estratégicos de la Sindicatura, conocidos como Planes Trienales 2005-2007 y 2008-2010, incorporaron nuevas propuestas como el desarrollo del Gabinete Técnico, el diseño de un sistema de gestión del conocimiento, la potenciación de la unidad informática y del área jurídica, el establecimiento de un sistema de control de calidad y la mejora de la metodología auditora.

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

### **3. Los órganos de Gobierno**

#### **3.1. El Consell de la Sindicatura**

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<sup>528</sup>, que está integrado por el Síndico Mayor, los Síndicos y el Secretario General.

El liderazgo corresponde al Síndico Mayor, que es quien preside el Consejo 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

---

<sup>528</sup> 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.

---

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 pueden 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<sup>529</sup>. 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 tendrá que expresar cuando se adopte el acuerdo y se hará constar en el acta de la sesión, que redactará el Secretario General<sup>530</sup>.

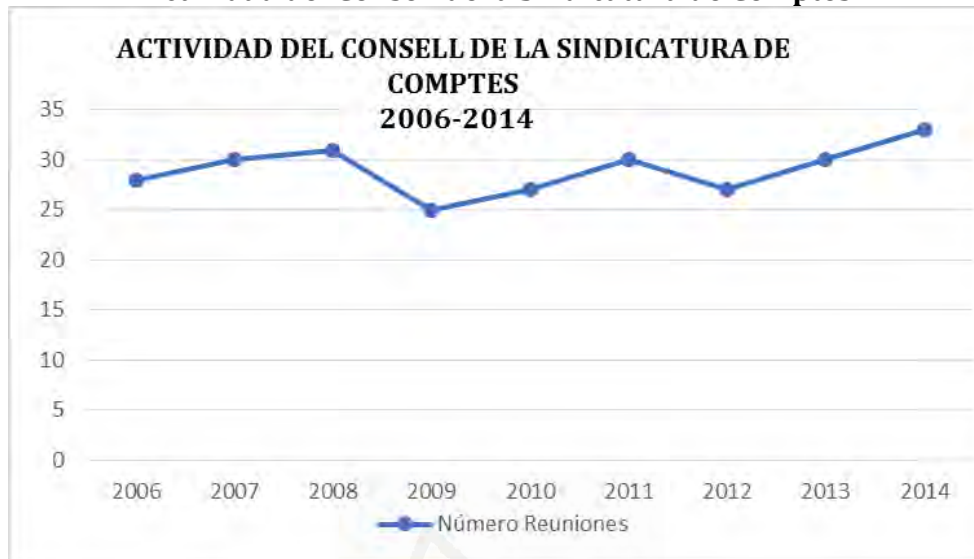
La figura X.3 muestra la actividad del Consell de la SC en el período de referencia, cuantificado según en número de reuniones anuales.

---

<sup>529</sup> 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.

<sup>530</sup> 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.

**Figura X. 3**  
**Actividad del Consell de la Sindicatura de Comptes**



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de la SC.

Como órgano fundamental y supremo de la Sindicatura, el Consell ha de aprobar las disposiciones reglamentarias de la institución, el programa anual de actuación (PAA), el Plan estratégico trianual, el proyecto presupuestario, 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 que, a la Sindicatura de Comptes, encomiende la Ley y el Reglamento de Régimen Interior. Así, por ejemplo, la aprobación por la Comisión de Coordinación de los órganos de Control Externo de los *Principios y normas de auditoría del Sector Público (PNASP)*, aprobados por el Consell de la Sindicatura el 16 de abril de 1991 para aplicarlos a la actividad fundamental del OCEX valenciano.

La aplicación, en 2015, en el sector privado español de las Normas Internacionales de Auditoría (NIA-ES)<sup>531</sup> requería una renovación de las normas técnicas de auditoría del sector público.

<sup>531</sup> Las Normas Internacionales de Auditoría NIA y su adaptación española NIA-ES se tratarán en el siguiente capítulo de esta investigación.

---

Esta adaptación fue realizada por la Comisión de Normas y Procedimientos<sup>532</sup>, bajo la presidencia del presidente de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. De esta forma se implantaron las normas internacionales ISSAI, desarrolladas por la INTOSAI, que han pasado a denominarse ISSAI-ES para distinguirlas de la versión original.

b) Aprobar el proyecto de Presupuesto de la propia Sindicatura, que previamente elabora la Secretaría General. El EACV señala que Les Corts y el resto de instituciones de la Generalitat –entre ellas, la Sindicatura de Comptes- se integran 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 el proyecto de presupuesto de la propia Sindicatura<sup>533</sup>. 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<sup>534</sup> al servicio de la Sindicatura, conforme a lo dispuesto en el Título VI del RRI.

---

<sup>532</sup> La Comisión de Normas y Procedimientos del Tribunal de Cuentas-Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas se reunió el 10 de abril de 2014 y acordó elevar las primeras cuatro ISSAI-ES adaptadas a la Conferencia de Presidentes de las ICEX para que, posteriormente, pudieran ser aprobadas por este órgano de gobernanza, lo que se produjo el día 27 de junio de 2014. Estos cuatro documentos fueron aprobados el 23 de julio de 2014 por el Consell de la Sindicatura valenciana para aplicarlos en su funcionamiento y constituyen los principios fundamentales de la fiscalización del sector público y son: a) ISSAI-ES 100: Principios fundamentales de la fiscalización del sector público; b) ISSAI-ES 200: Principios fundamentales de la fiscalización o auditoría financiera; c) ISSAI-ES 300: Principios fundamentales de la fiscalización operativa y, d) ISSAI-ES 400: Principios fundamentales de la fiscalización de cumplimiento.

Este mismo proceso intergubernamental se volvió a realizar en noviembre de 2014 para aprobar otro conjunto más amplio de normas que el Consell de la Sindicatura aprobó en diciembre de 2014 y son: a) ISSAI-ES 1000: Directriz de auditoría financiera. Introducción general a las directrices de auditoría financiera de las ICEX, b) ISSAI-ES 1003: Glosario de términos de las directrices de auditoría financiera, c) ISSAI-ES 1700: Formación de la opinión y emisión del informe de auditoría sobre los estados financieros; d) ISSAI-ES 3000: Normas y directrices para la fiscalización operativa; e) ISSAI-ES 3100: Anexo a las directrices para la fiscalización operativa y f) ISSAI-ES 4000: Directrices para la fiscalización de cumplimiento.

Todas estas ISSAI-ES son aplicables en las fiscalizaciones que se iniciaron el 1 de enero de 2015, lo que supone una homogeneización de criterios normativos de actuación y homologación de resultados de todos los ICEX españoles (TCU + OCEX).

<sup>533</sup> Artículo 17, b de la Ley 6/1985, de 11 de mayo de la Sindicatura de Comptes y artículo 12, b del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes.

<sup>534</sup> Véase capítulo XII del presente trabajo.

---

d) Aprobar el programa anual de actuación donde se contendrán las previsiones de las actuaciones fiscalizadoras y los criterios que han de observar los Síndicos y restante personal a su servicio en el desarrollo de sus funciones. Una vez que el Consell de la Sindicatura apruebe el Programa Anual de Actuación 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 2º 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 cinco Consejos<sup>535</sup> como se visualiza en la tabla X.1:

**Tabla X. 1**  
**Consejos de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana 1985-2015**

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

Fuente: Elaboración propia.

<sup>535</sup> En junio de 2016, se constituyó el sexto Consell de la Sindicatura de Comptes, para el siguiente sexenio, compuesto por D. Vicent Cucarella Tormo, como Síndic Major, acompañado de los Síndics D<sup>a</sup>. Marcela Miró Pérez y D. Antonio Mira-Perceval Pastor.

---

### 3.2. *El Síndico Mayor y los Síndicos*

Las organizaciones públicas necesitan directivos, por sus dimensiones organizativas, la complejidad gestora y el volumen presupuestario que éstas manejan; si bien, dada la especificidad de las públicas, hará que éstas tengan un perfil y características propias y diferenciadas de las organizaciones privadas. Los directivos públicos han de enfrentarse a entornos complejos, inestables, intensamente informatizados y tecnificados, con carestía de medios y necesidad de cambios (Canales Aliende, 1996:151).

Además, han de enfrentarse a lo que Handy (1996), denominó *era de la paradoja* y de la incertidumbre, para referirse al entorno en el cual, las organizaciones están expuestas, de un modo constitutivo, a un dinamismo que exige de ellas una respuesta acorde a esa situación.

El perfil del directivo público actual no puede esbozarse de manera uniforme, sino que, además de los conocimientos, aptitudes, actitudes, capacidades debe poseer los conocimientos singularizados y exigencias propias de las organizaciones públicas que lidere (Canales Aliende, 1996:153).

Los Síndicos de Comptes de la Comunidad 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 constitución de la Sindicatura, son<sup>536</sup>: D. Manuel Girona i Rubio, D. Vicente Montesinos Julve, D. Jose Antonio Noguera Roig y D. Rafael Vicente Queralt, que han liderado la evolución de la institución valenciana de control externo durante las tres décadas de su existencia<sup>537</sup>.

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 redundan 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.
- 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.

---

<sup>536</sup> Véase capítulo IX.

<sup>537</sup> Con esta investigación cerrada, el día 21 de junio de 2016, tomaron posesión del cargo los síndicos D. Vicent Cucarella Tormo, Marcela Miró Pérez y D. Antonio Mira-Perceval Pastor, constituyendo el sexto Consell de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. El cargo de Síndic major recayó en D. Vicent Cucarella Tormo, por Decreto 5/2016, de 17 de junio, del president de la Generalitat Valenciana.

Su discurso de toma de posesión puede consultarse en:

[http://www.sindicom.gva.es/web/valencia.nsf/titulares/21\\_06\\_2016\\_1043467/\\$file/Discurs%20presa%20de%20possessi%C3%B3%20s%C3%ADndics%20de%20comptes.pdf](http://www.sindicom.gva.es/web/valencia.nsf/titulares/21_06_2016_1043467/$file/Discurs%20presa%20de%20possessi%C3%B3%20s%C3%ADndics%20de%20comptes.pdf)

- 
- f) Ordenar el gasto, de acuerdo con el presupuesto aprobado, y los pagos correspondientes, así como 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 concretiza 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 Sindicatura<sup>538</sup> y velar por la correcta ejecución de los acuerdos del Consell.

Estas competencias del Síndico Mayor están recogidas en los textos normativos y, por tanto, adoptan un enfoque formal-legal. Sin embargo, también, desde la óptica del liderazgo -que abordo en los capítulos IX y XIV-, se pueden describir sus actuaciones, a través de un liderazgo activo de rango completo, que integra tanto el liderazgo transformacional como transaccional.

Como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, la diferencia entre ambos estilos de liderazgo radica en que, el primero se orienta hacia el ámbito socioemocional para conseguir una atmósfera organizativa más armoniosa; el liderazgo transaccional, por su parte, se centra especialmente en el rendimiento de la tarea y la consecución de los objetivos de la organización.

---

<sup>538</sup> [...] 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.

---

En otro orden de cosas, la designación de los Síndicos es uno de los acontecimientos más importantes de la institución. El nombramiento de los síndicos por los grupos parlamentarios suele reproducir la correlación de fuerzas políticas<sup>539</sup> 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, como se desprende de la información que nos suministra la tabla X.1, sobre la evolución de los Consejos de la Sindicatura de Comptes.

En cada sexenio se ha renovado la composición de los diferentes Consejos pero, al mismo tiempo, se ha mantenido 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 D. José Antonio Noguera Roig, que fue nombrado, directamente, Síndico Mayor en 1998, acompañado en la terna por la experiencia en la Institución de D. Manuel Girona i Rubio y D. Francisco Miguel Gil Pérez, lo que aseguraba la estabilidad frente al cambio. 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 inelegibilidad<sup>540</sup> de los Síndicos<sup>541</sup> se plantean expresamente como garantía de su independencia y como dispositivos preventivos para no comprometer las decisiones adoptadas.

---

<sup>539</sup> Giovanni Sartori denomina a este sistema *parlamentarismo funcional*. El pensador italiano sostiene que el problema subyacente de los parlamentarismos es el de tener partidos cuyos miembros no se aparten en las votaciones de la cámara de los lineamientos del partido. En cualquier caso, la comprensión del parlamentarismo supone cierto conocimiento de quienes controlan los partidos y de lo que éstos controlan, a su vez. (Sartori, 2001:117).

<sup>540</sup> No podrán 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 será incompatible con cualquier otra actividad, pública o privada, que no sea la administración de su propio patrimonio. Tampoco se podrá compatibilizar funciones directivas o ejecutivas en partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales o colegios profesionales.

<sup>541</sup> 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:

---

En todo caso, la competencia para acordar la separación del cargo derivada de la responsabilidad disciplinaria corresponde a las Cortes Valencianas, previo expediente tramitado por el Consejo 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).

También, el Síndic Major, debe comunicar al Presidente de la Generalitat con dos meses de antelación, la formalización del período para el que fue nombrado como Síndico Mayor<sup>542</sup> y, cuando proceda, también comunicar la vacante de algún Síndico, y con dos meses de antelación la finalización del período para el que fueron nombrados los Síndicos y decidir los asuntos no atribuidos expresamente a la competencia de otros órganos de la Sindicatura.

Respectos 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 Sindicatura de Cuentas, y el examen, comprobación y censura de sus cuentas.

- 
- 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.

<sup>542</sup> 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. Por tanto, en ese día y mes del presente año finalizará el periodo de nombramiento. El artículo 9.n) del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes, aprobado por Acuerdo de 19 de septiembre de 1986, de la Comisión de Coordinación y Régimen de las Instituciones de la Generalitat, de Les Corts, 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 síndics de Comptes.

- 
- 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 o propias de cada Servicio. Por otro lado, deben vigilar el cumplimiento del programa de actuación anual respecto a las funciones que tengan asignadas por el Síndico Mayor.

También, los síndicos están autorizados, mediante su firma, a autorizar los diferentes informes, memorias, dictámenes o cualesquiera otros documentos les corresponda despachar y, han de ejercer las atribuciones que tengan encomendadas y los acuerdos de los órganos con poder decisorio de la propia Sindicatura (art. 19 de la Ley de la Sindicatura de Comptes).

En la actualidad (diciembre 2015), los Síndicos son D. Antonio Mira-Perceval Pastor, que se encarga de la sección de los entes locales y universidades; y D<sup>a</sup> Marcela Bravo Pérez, que tiene a su cargo el sector público autonómico<sup>543</sup>.

### **3.3. La Secretaría General**

Este órgano forma parte del Consejo 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<sup>544</sup>.

---

<sup>543</sup> En el capítulo XIV, he transcrito las entrevistas en profundidad realizadas a lo Síndicos Mayores y parece muy sugerente y oportuna las declaraciones de D. Vicente Montesinos Julve. Véase su respuesta a la pregunta número 4.

<sup>544</sup> 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 podrá expedir certificaciones, ni librar copias sin autorización del Síndico Mayor.

---

El artículo 43 del RRI establece que, el Secretario General<sup>545</sup>, desarrollará 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 aquellas.

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 Ley de la SC, 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.

Las funciones específicas, tal y como establece el art. 37 del RRI, del Secretario General son:

- a) Prestar asesoramiento jurídico al Consejo, así como la redacción de sus acuerdos y actas.
- b) Ejercer directamente, por delegación del Síndico Mayor, la Jefatura Superior de todo el personal de la Sindicatura de Cuentas.
- c) La dirección del archivo de documentos.
- d) Asistir con voz pero sin voto a las sesiones del Consejo.
- e) Elaborar el anteproyecto del presupuesto de la Sindicatura de Cuentas.
- f) Llevar los Registros Generales de entrada y salida.
- g) Citar a los miembros del Consejo a las reuniones convocadas.
- h) Redactar la Orden del Día del Consejo 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) Actuar como instructor en los expedientes que se instruyan con motivo de faltas cometidas por el personal de la Sindicatura y elevar al Síndico Mayor la correspondiente propuesta.

---

<sup>545</sup> 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<sup>a</sup>. 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 Consejo de la Sindicatura 20-12-2012. Desde entonces, D. Robert Cortell Giner detenta el cargo de Secretario General, hasta la actualidad.



- 
- k) Velar por que todos los que actúen en representación lo acrediten debidamente.
  - l) La contabilidad y la gestión económica y presupuestaria de la Sindicatura.
  - m) Todas aquéllas que le correspondan en virtud de las presentes normas y las que pueda asignar el Consejo 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 en Derecho, 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 de la Institución. En la actualidad, el Secretario General es D. Robert Cortell Giner<sup>546</sup>.

#### 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 su Ley 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 directivos 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

---

<sup>546</sup> Secretario General.

---

de Trabajo (RPT). Posteriormente distinguiré 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 -en la terminología de Mintzberg-, 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, para lograr sus objetivos, han rediseñado e innovado sus procesos metodológicos; 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<sup>547</sup>, 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 y coordinación económica presupuestaria y de los servicios comunes le corresponde al Gerente de la Sindicatura de Comptes. Este cargo será 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 General en 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.

---

<sup>547</sup> Su Director es D. Antonio Minguillón Roy, auditor de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

- 
- 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 líneas funcionales de la Gerencia -además de las que el Síndico Mayor y el Secretario General le encomienden y las establecidas en el RRI (ver supra) 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 el control y seguimiento de los efectos de tales contratos. 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**

Hemos mencionado que el cargo de Síndico Mayor conlleva competencias de representación institucional y la suprema dirección de la Sindicatura, por lo que contará con la asistencia de un Gabinete para el ejercicio cotidiano de sus funciones.

La Jefatura del Gabinete<sup>548</sup> recaerá sobre una persona de confianza del Síndico Mayor y tendrá la consideración de personal eventual, lo que implica que será nombrada y cesada libremente por el Síndico Mayor.

Las atribuciones de la Jefa de Gabinete abarcan las funciones propias de un jefe de gabinete de un alto cargo como: a) asistencia a las funciones asignadas al Síndico Mayor, b) realización y control de las actividades relacionadas con la representación institucional de la Sindicatura, c) gestionar las relaciones interinstitucionales, d) actividades protocolarias y de ceremonial, e) procesar información de interés para el Consell de la Sindicatura, f) relaciones con los medios de comunicación, g) 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.

Otra de las figuras del entorno del Síndico Mayor es el Técnico de Relaciones Institucionales, que bajo la dirección de aquel desarrolla las funciones de

---

<sup>548</sup> Se trata de la Jefa de Gabinete, D<sup>a</sup> Carmen Segura Cardona, que ha ocupado la Jefatura del Gabinete, desde el 25 de mayo de 1992 hasta la actualidad, con todos los Síndicos Mayores: D. Manuel Girona i Rubio, D. Vicente Montesinos Julve, D. José Antonio Noguera Roig y D. Rafael Vicente Queralt. En cada ocasión que ha cesado el Síndico Mayor, también lo ha hecho la jefa de Gabinete.

---

asesoramiento, organización y gestión encomendadas y que se relacionan con la participación de la Sindicatura en las asociaciones integradas por organizaciones regionales de control externo público, como 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 también 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; éstos asistirán tanto al Síndico Mayor y al Técnico de relaciones institucionales en las funciones asignadas y en general servirán de soporte para las relaciones interinstitucionales y de forma destacada las tareas de secretaría de dirección del secretario general de EURORAI, que estatutariamente recae en el Síndico Mayor de la Sindicatura valenciana.

#### **4.3. Los Servicios Jurídicos y Generales**

Como parte de su Planes Trienales 2005-2007 y 2008-2010, la Sindicatura ha intensificado la participación de los servicios jurídicos en las fiscalizaciones, a través de informes de fiscalización puntuales y concretos sobre aspectos jurídicos complejos. 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 participación<sup>549</sup> de los servicios jurídicos.

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

---

<sup>549</sup> 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.

---

formación, en la preparación de actos administrativos y la resolución de recursos y en cuestiones relativas a la defensa en juicio. Además, entre sus funciones, ha de elaborar y mantener el archivo legal y de jurisprudencia actualizado.

Asimismo, también existe un servicio instructor para los procedimientos jurisdiccionales delegados por el Tribunal de Cuentas, integrado por uno 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 existirán 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) Actuar 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 Secretaría General en la gestión de trámite de expedientes y asuntos de su competencia.

Además, asesora 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, bajo la supervisión de la Secretaria General, 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 Secretaría 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 los funcionarios de la SC. 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 de la Sindicatura de Comptes tiene como función principal el control de la calidad lingüística de todos los documentos de la Institución. 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 de la institución, informes jurídicos, ponencias y presentaciones, comunicaciones internas, resoluciones, cartas y otros textos. Sus principales funciones son la redacción y corrección de documentos administrativos en las dos lenguas oficiales de la Comunidad 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, archivo y control de la documentación relacionada con los informes de fiscalización.

---

#### **4.3.3. La Biblioteca, el Archivo y el Servicio de Documentación**

Desde que la Sindicatura comenzó su andadura, como institución de autogobierno, mostró 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 para este servicio que se estructuró como servicio de archivo, biblioteca y documentación<sup>550</sup>.

La prensa constituye una de las áreas más sensibles para muchas instituciones y, dada la importancia de la comunicación integral en la estrategia de la organización, la Sindicatura acordó designar a un responsable de las 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 comunicación<sup>551</sup> con los *mass media* designó a un responsable de la coordinación de la estrategia comunicativa del OCEX valenciano.

Orgánicamente, este servicio depende de la Secretaría General y se divide en tres grandes áreas:

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.

---

<sup>550</sup> *Memoria de quince años de la Sindicatura de Comptes*, pp. 66.

<sup>551</sup>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 Comunicación* (Memoria, 2007:31).  
[http://www.gruporcomunicacion.com/comunicacion\\_economica.php](http://www.gruporcomunicacion.com/comunicacion_economica.php)

---

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<sup>552</sup>. Asimismo, la Comisión de Valoración Documental de la Sindicatura trabaja en 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 de la Comunitat Valenciana 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 e interconectado con la red de bibliotecas de la Generalitat, de Les Corts, otras cámaras de cuentas de España, el Centro de Documentación Europeo, etc.

La biblioteca de la Sindicatura de Comptes fue uno de los primeros servicios de documentación de la Generalitat Valenciana que se informatizó desde sus comienzos. El servicio de biblioteca también se ha visto afectado por la revolución tecnológica y su transformación al formato digital. Los informes de fiscalización se archivan 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<sup>553</sup>, cuenta con un fondo documental compuesto por 4.335 monografías, 3.800 informes de fiscalización de los OCEX<sup>554</sup> (todos electrónicos), 69 títulos de revistas (la mayoría en formato digital) y 6 bases de datos.

Según la Memoria de 2014 de la SC, 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, a los que se puede acceder desde la misma ficha del catálogo.

---

<sup>552</sup> Durante 2014 se ha revisado la documentación de 1983 a 1988 de la Cuenta General, Cuenta General de CLLL, fiscalizaciones de ayuntamientos, FCI, cámaras de comercio, universidades y otras auditorías de ese período.

<sup>553</sup> Datos facilitados, en noviembre 2015, por D<sup>a</sup> Antonia Ribera Torrentí, bibliotecaria de la Sindicatura de Comptes.

<sup>554</sup> Según un acuerdo de los responsables de los servicios de archivo, biblioteca y documentación de los OCEX, cuando alguno de los órganos emite un informe, el servicio de documentación correspondiente avisa con un enlace al resto de servicios para su información y acceso al informe, y su posterior catalogación, e inclusión en la biblioteca de los OCEX.



---

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* (recogida) 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 al 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 y el servicio de bibliotecas de las universidades valencianas y el servicio de documentación de Les Corts.

#### **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, 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 (Mintzberg, 1998:394).

---

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 cuenta con 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, dada la dispersión territorial de la Comunidad Valenciana.

Como he mencionado al inicio de este epígrafe, 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, 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<sup>555</sup>**

En el año 2008, se puso en marcha el Gabinete Técnico de la Sindicatura, 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. Este servicio, de naturaleza funcional, desarrolla tareas de auditoría y proporciona apoyo al Consell en materias relacionadas con las fiscalizaciones y depende orgánicamente del Síndico Mayor, quien designa al auditor director del Gabinete Técnico de la Sindicatura de Comptes<sup>556</sup>. 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 Comisión Técnica de Auditoría y de los distintos grupos de trabajo que la conforman.

---

<sup>555</sup> El Consell de la Sindicatura de Comptes acordó su creación en septiembre de 2007 (Memoria, 2007:28).

<sup>556</sup> El director del Gabinete es el auditor D. Antonio Minguillón Roy.

---

Con la creación de este Gabinete, se pretendía prestar apoyo al Síndico Mayor y a los Síndicos, en el ámbito de la fiscalización; coordinar e impulsar las tareas de la Comisión Técnica de Auditoría y la integración de sus grupos de trabajo, así como coordinar el desarrollo y la aprobación de directrices técnicas de fiscalización.

Por ello, desde una perspectiva funcional, propone e impulsa trabajos relacionados con la elaboración de procedimientos, de manuales de fiscalización y materias conexas; revisa la metodología, establece procedimientos estandarizados, elabora la propuesta del sistema de calidad integral de la actividad fiscalizadora, pone en funcionamiento los desarrollos de las técnicas de fiscalización y actualiza continuamente la normativa interna y el manual de fiscalización de la Sindicatura, subsanando cualquier fallo o error que se advierta en el manual de fiscalización.

El diseño de procesos<sup>557</sup> forma parte de la estrategia del Gabinete Técnico, como parte de los procedimientos de normalización y de nuevas estrategias de trabajo y metodologías de la fiscalización.

En líneas generales, son varias las razones que sostienen el apoyo a la mejora y rediseño de procesos, como la reconstrucción de los principales sistemas para optimizarlos y ofrecer respuestas más adecuadas a las necesidades de coordinación y gestión de las interdependencias funcionales (Davenport, 1992; 1998).

#### **4.4.2. La Unidad de Auditoría de Sistemas de Información (UASI)**

Esta unidad, conocida como UASI, figuraba como una aspiración en el Plan Trienal 2008-2010, y se constituye una unidad orgánica-funcional con competencias propias, que apoya a los siete equipos de auditoría y, por consiguiente, 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.

---

<sup>557</sup> 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 Gabinete Técnico, como a la Unidad de auditoría de Sistemas de Información y Apoyo y a la Comisión Técnica de Auditoría, bajo la superior autoridad del Consell de la Sindicatura.

---

El órgano colegiado de la Sindicatura acordó crear la jefatura de esta unidad como medida de apoyo al Gabinete Técnico, para dar soporte a los equipos de fiscalización, en el ámbito de las nuevas herramientas informáticas de auditoría, revisión de sistemas de información y metodologías novedosas. La UASI está dirigida por un secretario que depende del director del Gabinete Técnico y ha pasado de 1 (2008) a 4 personas (2015).

La Sindicatura de Comptes era consciente de la necesidad de integrar la auditoría de sistemas de información en las fiscalizaciones<sup>558</sup>, dada la generalización en todos los órdenes de los entornos informatizados.

Los cuentandantes han ido informatizando sus sistemas de gestión, los presupuestarios, los contables y de control interno y, el corolario lógico, implica que los auditores públicos se adapten a los nuevos contextos tecnológicos mediante la adquisición de capacidades relacionadas con las tecnologías de la información aplicada a su ámbito funcional.

El actual director del Gabinete Técnico<sup>559</sup> afirma la necesidad de introducir en las fiscalizaciones la metodología ASI (Auditoría Sistemas Informáticos) adaptada a los nuevos tiempos, con la finalidad de realizar auditorías con un grado aceptable de riesgo y de eficacia.

#### **4.4.3. La Comisión Técnica de Auditoría (CTA)**

Esta Comisión fue creada por el Consell de la SC, de acuerdo con las facultades de autoorganización contenidas en la Ley de la Sindicatura, y en 2005 se aprobaron las Normas de funcionamiento de la CTA<sup>560</sup>.

---

<sup>558</sup> La Declaración de Pamplona 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.

<sup>559</sup> Diapositivas de una acción formativa: "La experiencia de la Sindicatura. Metodología ISSAI-ES/NIA-ES", cedidas por D. Antonio Minguillón Roy.

<sup>560</sup> Este punto se desarrolla basándose en el Acuerdo por el que se modifica la composición, se amplían las competencias y se aprueban las normas de funcionamiento de la CTA, aprobado por el Consell de la SC el 22 julio 2008.

---

Su presidente es el director del Gabinete Técnico y está compuesto por un total de ocho funcionarios<sup>561</sup>, que como miembros permanentes son: el presidente que es el auditor director del Gabinete Técnico, el secretario que es el jefe de la UASI, dos auditores, dos técnicos de auditoría, un ayudante y el letrado jefe.

Además de los miembros permanentes, pueden asistir a las reuniones de la CTA, con voz pero sin voto, los coordinadores de los 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 es liderado por coordinador.

Su funcionamiento es flexible y la iniciativa de proyectos de estudio y creación de GT puede tomarla cualquiera de los implicados: el Consell, alguno de sus miembros, la CTS o el auditor director del GTS. Incluso, cualquier miembro potencial de un GT puede proponer la apertura de un proyecto o creación de un GT.

Cada coordinador fija la forma y el ritmo para desarrollar las tareas asignadas. 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, pero los miembros de CTA, pueden solicitar incluir algún punto, siempre que se comunique al secretario, al menos con un día hábil de antelación a la celebración de las reuniones. La Comisión Técnica de Auditoría se reúne, el primer 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 y, en todo caso, las conclusiones definitivas de cada proyecto se dictaminan por mayoría simple de los presentes, en la reunión de la CTA. En caso de empate el presidente tendrá voto de calidad.

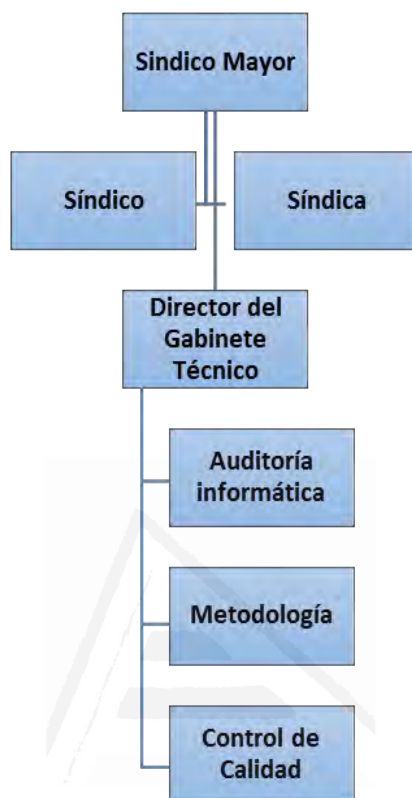
En la figura X.4, puede apreciarse la organización del Gabinete Técnico de la Sindicatura, desde la perspectiva orgánica-funcional.

---

<sup>561</sup> 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.

---

**Figura X. 4**  
**Organigrama del Gabinete Técnico de la Sindicatura de Comptes (2008-2015)**



Fuente: Elaboración propia a partir diapositiva del director del GTS.

## 5. La Secretaría de EURORAI

Como ya se mencionó en el capítulo VII, la sede permanente de la Secretaría de la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público<sup>562</sup> (EURORAI), organismo que agrupa a las instituciones de control del gasto público de los gobiernos regionales europeos, se ubica en Valencia, en la Sindicatura de Comptes, conforme se contempla en sus estatutos.

---

<sup>562</sup> Para profundizar sobre EURORAI, véase:

[http://www.eurorai.org/eurorai/eurorai\\_es.nsf/documento/portada?opendocument&menu=6817B2E8393CA4BBC125730500304C6A](http://www.eurorai.org/eurorai/eurorai_es.nsf/documento/portada?opendocument&menu=6817B2E8393CA4BBC125730500304C6A)

---

Por consiguiente, esta Secretaria General implica una infraestructura administrativa y técnica, de carácter políglota, para atender los asuntos de EURORAI relacionadas 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. En estos momentos, se está preparando para 2016, el IX Congreso de EURORAI en Francia.

#### **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 pero respetando su Ley de 1985. El sector público 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.

En el capítulo, he descrito las principales trayectorias por las que ha recorrido las Administraciones Públicas españolas, con su impronta modernizadora y, en el capítulo V he sostenido cómo la implantación de la *e-Administración*, de la mano de Internet y la telefonía móvil, ha transformado la fisonomía del sector público.

---

La NGP ha constituido una de las líneas reformistas más influyentes en la modernización de la Sindicatura de Comptes, a través de la Calidad, la administración electrónica, la evaluación, el *benchmarking*<sup>563</sup> 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, tal y como se puede apreciar en la figura X.4.

Según el profesor Montesinos Julve (2000:41), la Nueva Gestión Pública se ha desarrollado a través de aspectos como: a) la desregulación, que aspira a reducir las normas para flexibilizar la gestión y eliminar las trabas burocráticas y la parálisis reformista; b) la orientación hacia el cliente, que son los ciudadanos como destinatarios de los servicios públicos y por una relación de agencia, tanto por razones democráticas como por razones financieras patrimoniales; c) el énfasis en las responsabilidades de gestión y motivación para las mejoras, diseñando los procesos de gestión y asignando responsabilidades multinivel; d) la introducción de la competencia y el mercado, puesto que según este modelo eficientista, la ausencia de competencia se considera una de las causas de las deficiencias de los servicios y comportamientos públicos; e) los métodos de evaluación y técnicas de gestión, entendiendo que la actividad evaluadora debe incardinarse como metodología en todos los niveles de la gestión pública; f) la descentralización, que implica la preferencia por unidades de gestión más pequeñas y el prototipo es la agencia, con más flexibilidad normativa y sometidas a la lógica del mercado; g) la reorganización e implicación de la función pública en la gestión y las reformas y h) la mayor sensibilidad hacia las cuestiones medioambientales e implicación ciudadana en programas de solidaridad social, lo que ha conllevado una parte creciente de los presupuestos dedicados a estos fines, sobre todo en el conocido Tercer Sector, y sin embargo, no ha crecido de forma pareja la eficacia de los mecanismos de control, constituyendo un ámbito sensible desde el punto de vista la fiscalización y la auditoría de la gestión pública y la asignación de recursos.

---

<sup>563</sup> 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". Estas comparaciones exigen la medición de resultados y la evaluación de los procesos desarrollados para alcanzar tales resultados. 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).



---

La primacía de la eficiencia empresarial para eliminar las trabas burocráticas de las Administraciones Públicas, pretende introducir nuevos instrumentos de gestión pública que Albi Ibáñez (1999) denomina mecanismos cuasicompetitivos y de mercado (MCM), que abarcan fórmulas como la contratación externa, los vales públicos, las concesiones de infraestructuras, la competencia simulada, el precio público, la concesión de licencias y permisos y las privatizaciones.

La evaluación, por su parte, constituye otra de las grandes áreas temáticas modernizadoras de la Administración Pública, en aras de incrementar la eficacia y la eficiencia de su funcionamiento. Por ello, la institucionalización de los procedimientos de evaluación, puede permitir superar un modelo de administración basado en los recursos utilizados, para orientarse hacia un modelo centrado en los resultados y que complementen los sistemas tradicionales de control del funcionamiento de las Administraciones y de los OCEX, basados casi exclusivamente en la verificación del cumplimiento de las previsiones legales y presupuestarias (Esteban Galarza, 2005:36). 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 relevancia estatutaria pero con una orientación clara a la modernización administrativa.

Esta doble vertiente, burocratismo y modernización, se plasma en la búsqueda de la eficiencia pero salvaguardando la seguridad jurídica y el carácter legal formalista. El reconocimiento de la democracia representativa como elemento valioso de convivencia, el fortalecimiento institucional y la necesidad del control económico financiero de esa democracia constituyen las aspiraciones legitimadoras de la Sindicatura de Comptes.

**Figura X. 5**  
**Influencias modernizadoras de la Sindicatura de Comptes**



Fuente: Elaboración propia.

Las ideas clave de servicio público, de transparencia, de calidad, fomento de una buena gestión de los recursos y una modernización legal orientada a los resultados han pasado a formar parte del bagaje de la Sindicatura de Comptes. El neoweberianismo, como desenlace del encuentro de la visión burocrática weberiana con la Nueva Gestión Pública ha generado una visión<sup>564</sup> basada en la profesionalización, en la flexibilidad presupuestaria, en la gestión operativa y en la modernización del derecho administrativo (Pollitt, van Thiel y Homburg, 2007).

Otro de los frentes teóricos que cuestiona a la NGP procede –y parcialmente la complementa– del enfoque conocido como Nuevo Servicio Público (NSP) (Denhardt y Denhardt 2001, 2007) que compendia una serie de ideas sobre el papel que desempeña la Administración Pública en la participación ciudadana y en el refuerzo de la democracia.

El contexto político ha cambiado por la incidencia de fenómenos como la globalización, la tecnologización de la sociedad informacional, la complejidad y las

<sup>564</sup> Según Pollitt (2005) la variante neoweberiana que moderniza el Derecho Administrativo es más evidente en Francia, Alemania, España y Portugal.

---

interdependencias necesarias para asegurar la gobernabilidad que junto a problemas de difícil solución se une una ciudadanía más exigente y crítica con sus gobernantes.

De hecho, aspira a conseguir la nivelación de los valores administrativos: además de la consecución de la eficiencia, la ciudadanía debe ser el centro de la acción pública (Denhardt y Denhardt, 2003; 2007). La ciudadanía pasa a ocupar el centro del espacio público y se instituye como un valor que contribuye a la eficiencia de las instituciones. La rendición de cuentas no es un mero acto simple sino una necesidad de las reglas democráticas que alimenta sus valores y normas.

Los entes públicos y sus gestores han de asumir una cultura de rendición de cuentas y presentación de información más transparente, cualitativamente distinta a la tradicional, oportuna en el tiempo, relevante y sometida a controles externos e independientes, garantes profesionales de la veracidad y adecuación de la información que se proporciona (Montesinos Julve, 1999)<sup>565</sup>.

En síntesis, el NSP propugna una nueva forma de gestión pública abierta a los valores críticos de la democracia, de la ciudadanía y del interés general enfatizando los ideales de servicio público y la necesidad de posicionar en la vida pública valores como la transparencia y el reconocimiento de la ética pública como concepto que ha de presidir todas las actuaciones que persigan el interés general.

Para Canales Aliende (2002:2), el contenido de la ética pública en las administraciones públicas incorpora tres perspectivas: *a) su consideración como actividad social, que persigue un bien público; b) su aspecto organizativo, habida cuenta que una organización, es un grupo humano compuesto por personas especialistas que trabajan juntos en una tarea común y; c) una cultura organizacional, o sólido grupo de creencias sobre las que se orienta la política y acciones; porque las organizaciones son comunidades morales, que interactúan y desarrollan relaciones humanas, y resulta esencial en este grupo humano las buenas relaciones, las relaciones de cooperación entre quienes trabajan en ella y los ciudadanos.*

La ética pública incorpora valores como la profesionalidad, la transparencia, la eficiencia, la calidad, la objetividad, la imparcialidad y la sensibilidad hacia la ciudadanía.

---

<sup>565</sup> <http://www.carm.es/chac/igmu/Congre-OCEX-Toledo%20-1999.pdf>

---

Por la importancia del componente ético en la labor fiscalizadora, la Sindicatura de Comptes abraza valores y principios como la eficiencia, eficacia, economía, la legalidad, la inmediatez, la transparencia, la publicidad, la lealtad institucional y la independencia funcional.

En este sentido, la Sindicatura de Comptes constata la necesidad de transparentar diáfananamente sus informes de fiscalización, con sus resultados, conclusiones y recomendaciones para difundirlos a la ciudadanía con rigor, responsabilidad, calidad y accesibilidad de la información y enlaza con algunas corrientes contemporáneas como el *Open Government* y el *Open Data*.

Finalmente, el órgano de control externo valenciano mantiene un intenso campo de relaciones interinstitucionales, imprescindibles para su funcionamiento en el nuevo contexto de Gobernanza y que abarca configuraciones asociativas en una red sinérgica de búsqueda de soluciones ante problemas comunes.

La creación de normas y principios de los ICEX se han convertido en coproducciones internacionales, puesto que los órganos de control externo e Instituciones de Fiscalización Superior y asociaciones afines<sup>566</sup> participan tanto en la definición como en su aplicación las instituciones públicas pero también privadas<sup>567</sup>. La gobernanza<sup>568</sup> de los OCEX supone una actuación interinstitucional dinámica, compleja y plural que integra las capacidades de los diferentes actores en liza.

La gobernanza y el buen gobierno son conceptos equivalentes como un medio para lograr una democracia más plena y fortalecida (Canales Aliende y Martínez Moscoso, 2014:20).

---

<sup>566</sup> INTOSAI, EUROSAI, EURORAI y todas las organizaciones regionales que hemos descrito en el capítulo VII de esta tesis.

<sup>567</sup> La aprobación por la Comisión de Coordinación de los órganos de Control Externo de los *Principios y normas de auditoría del sector público* obedece a la aplicación para el sector privado español de las Normas Internacionales de Auditoría (NIA-ES) que requería una renovación de las normas técnicas de auditoría del sector público.

<sup>568</sup> El concepto de gobernanza es un concepto contemporáneo que recoge algunas de las transformaciones sociales producidas por la creciente diferenciación interna de los ámbitos de acción de la sociedad contemporánea y su mayor independencia de la política (Kooiman, 1993; Aguilar Villanueva 2008).



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## **CAPÍTULO XI**

### **LAS COMPETENCIAS Y LAS FUNCIONES DE LA SINDICATURA DE COMPTES**

#### **1. Las relaciones con Les Corts**

El Parlamento, como estructura compleja, parte de la constatación de la existencia de órganos auxiliares del poder legislativo, puesto que éste, por sí solo, no puede acometer todas las funciones que se le han encomendado y precisa del auxilio de órganos especializados. No es difícil entender esta idea porque las instituciones comisionadas, como los órganos de control externo, están destinadas a controlar el creciente poder del ejecutivo en las sociedades contemporáneas. El adecuado control de ese gasto es una de las demandas sociales más generalizadas y que, además, 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 por su papel en la fiscalización de los caudales públicos y en la rendición de cuentas, algunas de las 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.

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; asimismo, también, se contempla en la Ley 6/1985 de la Sindicatura de Comptes, en el Reglamento de Régimen Interno así como en sus Planes Trienales 2005-2007 y 2008-2010.

La Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana es un órgano comisionado de les Corts y, por delegación suya, ha de realizar el control externo de la gestión económica financiera del sector público autonómico valenciano, 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.

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.

---

La misión de la Sindicatura, pues, 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.

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<sup>569</sup> y tras una síntesis hermenéutica, voy a exponer algunas puntualizaciones interpretativas que me parecen 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 como órgano supremo de institución fiscalizadora. Es decir, el informe de fiscalización lo aprueba el Consell de la Sindicatura; el Parlamento valenciano lo que *ha de aprobar es la Cuenta General de la Generalitat Valenciana*.

Si bien, el artículo 22 del EACV establece las funciones de les Corts, no contempla, de manera explícita, la función de examen y aprobación de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana. Sin embargo, 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<sup>570</sup>.

---

<sup>569</sup> 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).

---

Por otro lado, el *Reglament de les Corts* tampoco dedica ningún título o capítulo al ejercicio de la competencia del parlamento valenciano en materia de fiscalización económica-financiera de su sector público o de las relaciones con la Sindicatura de Comptes, que, recordemos es un órgano comisionado, de carácter técnico, que auxilia a les Corts, en la función de control.

Y es, a través de la Comisión Permanente Legislativa de Economía, Presupuestos y Hacienda, donde 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 minutos.

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, con debate de totalidad y en el que 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 en el BOCV y en el DOGV.

Como se infiere de todo este procedimiento de tramitación parlamentario, la Sindicatura ha de gozar de autonomía funcional, de iniciativa y responsabilidad fiscalizadora para llevar a cabo la misión encomendada.

---

<sup>570</sup> 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 expresa y 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 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 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.



---

En el presente capítulo, voy a abordar los aspectos funcionales de la Sindicatura de Comptes. Me parece pertinente destacar que, el OCEX valenciano, 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, que analizaré en el siguiente punto.

## 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<sup>571</sup>, 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.

La Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, elaborada durante el IX Congreso de INTOSAI, en su artículo. 4.3. establecía que: *“los objetivos de control a que tienen a que tienen que aspirar las Entidades Fiscalizadoras Superiores, legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones, tienen básicamente la misma importancia; no obstante, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de determinar, en cada caso concreto, a cuál de estos aspectos debe darse prioridad”*.

La Norma ISSAI-ES 300, de Principios Fundamentales de la Fiscalización Operativa, señala en el párrafo 13, que: *“las ICEX tienen la capacidad para seleccionar las materias o ámbitos en los que se llevará a cabo el trabajo de fiscalización, los criterios que se utilizarán, las entidades fiscalizadas, quiénes son los responsables y la utilidad de la fiscalización para los destinatarios previstos”*.

Por tanto, es la propia Sindicatura, a través de su Consell como órgano supremo colegiado, a quien corresponde aprobar el programa anual de actuación (PAA) y los

---

<sup>571</sup> 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”*.

---

critérios que han de observar los Síndicos y el resto de personal, en el ejercicio de sus funciones<sup>572</sup>.

Junto a los PAA, la Sindicatura elaboró dos Planes Trienales, 2005-2007 y 2008-2010, en los que plasmó las principales características de la estrategia de la institución para ese período, y que sirvieron como guía para elaborar los PAA, con un mayor nivel de concreción operativa.

Los Planes Trienales resultaron de un compromiso interno para analizar y mejorar la propia actividad y organización, en aras de mayor eficacia, eficiencia, objetividad e independencia, junto con la necesaria adaptabilidad al entorno. Estos planes fueron aprobados por el Consell de la Sindicatura y fijaron las líneas estratégicas de su actuación<sup>573</sup>. Los principios rectores de los Planes Trienales se han dirigido a la búsqueda de la eficacia<sup>574</sup>, la eficiencia<sup>575</sup> y la inmediatez<sup>576</sup>.

Por otro lado, el principio de transparencia se sustantiva tanto como un criterio de actuación general del sector público, que exige la rendición de cuentas de forma clara y veraz, como en la gestión de las cuentas anuales de la Sindicatura que son auditadas externamente<sup>577</sup>.

La institución autonómica de control externo planifica su programa de trabajo sobre una base plurianual y anual; ambos tipos de programación son herramientas que persiguen una exposición sistemática de la planificación estratégica, de los objetivos operativos y de las previsiones para un determinado período.

---

<sup>572</sup> Artículo 17, Ley 6/1985 de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana.

<sup>573</sup> Memoria-Resumen de las Actividades de la Sindicatura de Comptes en una Legislatura de Les Corts. Propuesta de Futuro (2011-2015), véase pág. 4.

<sup>574</sup> Eficacia entendida como ausencia de duplicidades en la rendición de cuentas de los sectores autonómico y local y en la colaboración con el Tribunal de Cuentas.

<sup>575</sup> Eficiencia en su personal, en su normativa y en la calidad de los trabajos elaborados. La creación del Gabinete Técnico, de la Unidad de Auditoría de Sistemas de Información y la Comisión Técnica de Auditoría se realizó sin incremento presupuestario.

<sup>576</sup> Presentación de informes de fiscalización en tiempo y forma, en cumplimiento del interés público.

<sup>577</sup> Las cuentas anuales de la Sindicatura de Comptes son auditadas por la firma Price Waterhouse Coopers Autores S.L., con la finalidad de transparentar su gestión. 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 les Corts para su examen (Memoria de la SC, 2010:25).

---

El plan plurianual permite definir, conducir y actualizar la estrategia de la Sindicatura; mientras que el PAA concreta las tareas que han de realizarse durante un ejercicio determinado. Así, se materializa su programa de trabajo que detalla las actividades prioritarias y los recursos necesarios para su realización, tanto a corto como a largo plazo.

La PAA se elabora a finales de año y es aprobada por el Consell de la SC, de forma que en el mes de enero del ejercicio de referencia ha de estar operativa. La Ley 6/1985, de la Sindicatura de Comptes, en su artículo 14, apartado Seis, establece que: *“la actividad de control debe realizarse conforme un programa previo confeccionado por el OCEX y con cuya ejecución pueda formarse un juicio suficiente sobre la calidad y la regularidad de la gestión económica financiera del sector público valenciano”*.

El PAA ha de fijar los criterios para la asignación de personal, en función de las tareas a desarrollar, y tiene prioridad sobre cualquier otra iniciativa que se le pudiera encomendar a la Sindicatura por parte de las instituciones representativas<sup>578</sup>.

En la tabla XI.1, aparecen reflejados los principales elementos estratégicos de los planes trianuales de la Sindicatura de Comptes, con una descripción de cada uno de ellos.

---

<sup>578</sup> 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 muy 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.

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.

ITEM	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	<b>Objetivo estratégico 1</b>	<b>Objetivo estratégico 2</b>	<b>Objetivo estratégico 3</b>
	La fiscalización de la Generalitat Valenciana	La comunicación y las relaciones externas	El capital Humano y la formación La organización
	La fiscalización de las Entidades Locales	Las buenas prácticas de gestión	Las tecnologías de la información La metodología de auditoría
El ámbito de actuación	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	
	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	
Gastos electorales de las elecciones autonómicas			

**Tabla XI. 1 Cuadro-resumen del Plan Estratégico de la Sindicatura de Comptes**

Fuente: Elaboración propia

---

## 2.1. *La estructura del Plan Anual de Actuación*

El plan anual de actuación, constituye una herramienta de programación y control que contribuye a establecer las prioridades, para la consecución eficiente y eficaz de los objetivos de una organización como la Sindicatura de Comptes. El diseño del plan de acción permite planificar las actividades acordes con los objetivos y estrategias organizativas; implementar dichas 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.

Como instrumento de trabajo dinámico, la PAA describe las principales actividades a desarrollar durante un ejercicio anual, su alcance y ámbito con una clara orientación a su finalidad que viene determinada por la Ley 6/1985 de la Generalitat.

La estructura básica de una programación anual de actuación contiene los siguientes elementos:

- a) **Una introducción**, con una breve descripción funcional de la Sindicatura, su marco institucional y la fundamentación jurídica de la PAA, junto con la exposición de las principales líneas de trabajo que envuelven la actividad de la Sindicatura.
- b) **El ámbito de actuación** en el que se va a desenvolver la actividad de la Sindicatura y que se corresponde con el sector público valenciano.

### **La Generalitat Valenciana<sup>579</sup>**

- . 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

---

<sup>579</sup> Se toma como referencia el ejercicio 2013.

---

### 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

c) **Los Objetivos Generales.** Los objetivos generales vienen expresamente establecidos en la Ley de la Sindicatura, y los informes habrán de concretar la información procedente de las fiscalizaciones, para dar cumplimiento al mandato legal. 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.

En este apartado de la PAA, se justifica la iniciativa fiscalizadora de la Sindicatura en función de: a) la amplitud del SPV, b) la variedad y pluralidad de tipos posibles de fiscalizaciones a realizar, y c) 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 legalidad<sup>580</sup>; la auditoría operativa, según establece el Manual de fiscalización, sección 951<sup>581</sup>.

---

<sup>580</sup> 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.

<sup>581</sup> 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. 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.

---

d) **El alcance de las fiscalizaciones.** La determinación del alcance de cada entidad a fiscalizar estará en función de ciertos aspectos esenciales como son: el nivel de importancia en términos cuantitativos, los aspectos cualitativos, el riesgo inherente a la actividad y otros riesgos identificados<sup>582</sup>, el impacto de la auditoría, la cobertura de fiscalizaciones y las auditorías internas y externas, la complejidad del área a auditar y los recursos necesarios, el interés manifestado por los miembros de Les Corts y las prioridades establecidas. Se trata de una metodología de trabajo que diferencia el sector público autonómico del local, en aras de delimitar el campo específico de cada ámbito. La metodología, pues, es la vía de acceso para conocer la gestión económica presupuestaria de los entes públicos y la elección de aquélla depende de los objetivos que se persigan.

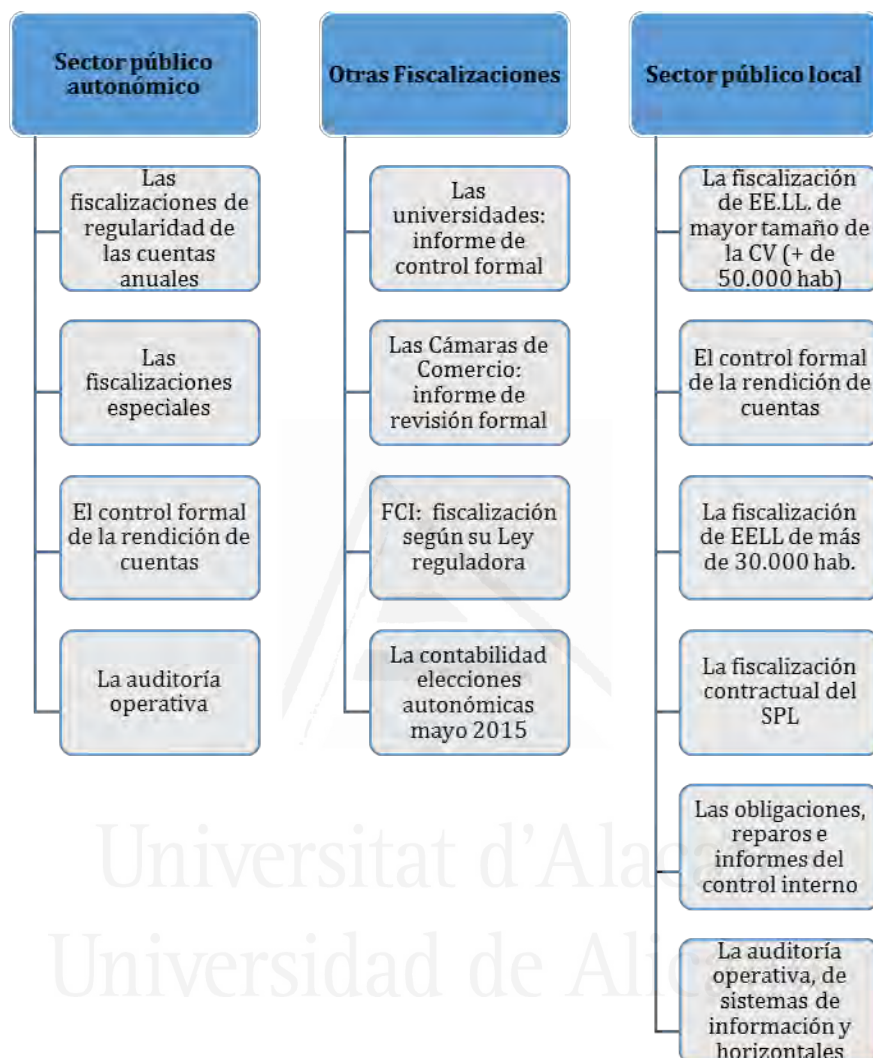
En función de esta distinción, la metodología de trabajo de la Sindicatura la he esquematizado sintéticamente en la figura XI.1.



---

<sup>582</sup> Según el Manual de Fiscalización de la Sindicatura de Comptes, 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? Se pueden distinguir dos tipos de riesgo, el riesgo inherente y el riesgo de control. El riesgo inherente es la susceptibilidad de una afirmación sobre un tipo de transacción, saldo contable u otra revelación de información a una incorrección que pudiera ser material, ya sea individualmente o de forma agregada con otras incorrecciones, antes de tener en cuenta los posibles controles correspondientes. El riesgo de control es el riesgo de que una incorrección que pudiera existir en una afirmación sobre un tipo de transacción, saldo contable u otra relevación de información, ya sea individualmente o agregada con otras incorrecciones, no sea prevenida, detectada y corregida oportunamente por el sistema de control interno de la entidad. El riesgo inherente será evaluado siguiendo la metodología establecida en la sección 342 del Manual de fiscalización a través de una serie de adaptaciones según los casos y situaciones relacionadas con la entidad de la que se trate, el entorno, los factores externos, la complejidad de los cálculos, el grado de subjetividad requerida y de las estimaciones realidad, la competencia del personal de la entidad y la incidencia en ejercicios anteriores.

**Figura XI.1**  
**La metodología de trabajo para las fiscalizaciones de la SCCV**



Fuente: Elaboración propia a partir de la PAA 2015, de la Sindicatura de Comptes

- e) **La fiscalización de la Generalitat**; en este epígrafe, la Sindicatura establece la relación de los Entes a auditar, con indicación de su presupuesto inicial en millones de euros, señalando cuáles serán objeto de fiscalizaciones de regularidad, de fiscalizaciones especiales, de control formal de la rendición de cuentas y de auditoría operativa.



- 
- f) **Las Entidades Locales;** este apartado se refiere al sector local que se sistematiza en varios epígrafes según el tamaño demográfico de las localidades. En primer lugar, se exponen las entidades objeto de fiscalización de mayor tamaño, es decir, superior a 50.000 habitantes incluyendo a las Diputaciones Provinciales, de la Comunidad Valenciana. En este punto se abordan tanto las fiscalizaciones de las cuentas de los entes que se señalen como aquellas fiscalizaciones específicas sobre las cuentas de las entidades seleccionadas. La fiscalización de las Entidades Locales se realiza conforme a la Sección 902 del Manual de Fiscalización de la SC 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.
- g) **Otras Fiscalizaciones.** Como puede visualizarse en el gráfico anterior, la Sindicatura fiscaliza también a las cinco universidades públicas de la CV, y en este apartado expone la metodología de la que serán objeto, es decir, si corresponde un informe de control formal de la rendición de cuentas, un examen de control interno o un seguimiento de las recomendaciones recogidas en informes anteriores. Esta planificación también se aplica a las Cámaras de Comercio, a los FCI y a las contabilidades electorales, cuando las hubiere.
- h) **Los informes para emitir.** Aquí se recogen una serie de consideraciones sobre las características de los informes en cuanto estructura, contenido y criterios de calidad y tramitación. Los informes provisionales se someterán al trámite formal de alegaciones<sup>583</sup> por los cuentandantes, y las alegaciones recibidas se publicaran en los informes de fiscalización respectivos.
- i) **La comunicación a los entes fiscalizados del control realizado.** Por mandato legal, debe comunicarse a los organismos controlados el resultado del informe de fiscalización, solicitando la adopción de medidas para subsanar las incidencias detectadas. En los informes de fiscalización se hará, también, un seguimiento de las recomendaciones con el grado de aceptación de las recomendaciones.

---

<sup>583</sup> 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, se deberá poner 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).

- 
- j) **La asignación de tareas y de equipos de trabajo.** La Ley de la Sindicatura establece que el Síndico Mayor asignará a los síndicos las tareas recogidas en el programa, con los objetivos concretos a cumplir 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.
- k) **Otros aspectos organizativos.** En este apartado se subsumen aquellas colaboraciones, actividades y actuaciones que vayan encaminadas a la mejora de los productos de la Sindicatura, esto es, la mejora de la calidad de los Informes de Fiscalización. La emisión de informes sobre aspectos jurídicos complejos de las leyes, las colaboraciones con experto independientes en los términos marcados por la Ley, y la formación del personal son elementos que aportan un gran valor añadido al cumplimiento de los objetivos de la Sindicatura.
- l) La **rúbrica** oficial del Síndico Mayor, con fecha de la aprobación del PAA.

### 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<sup>584</sup>.

Por tanto, el 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) acompañado 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.

De hecho, en los últimos años ha adquirido un gran valor legitimador y de fortalecimiento de la institución, la capacidad de detectar las infracciones, los abusos,

---

<sup>584</sup> Artículo 7 de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes.

---

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. La sensibilización social ante los casos de corrupción, fraude y de irregularidades en el manejo de los recursos públicos, ha conducido a la Sindicatura de Comptes a implementar un conjunto de medidas tendentes a detectar indicios de actos punibles<sup>585</sup>.

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 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: 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, que se refiere a la publicación de los datos en diferentes formatos que favorezcan su reutilización.

---

<sup>585</sup> 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.

---

La materia prima con la que trabaja la Sindicatura de Comptes es la información procedente de la liquidación presupuestaria del gasto público y la verificación de la regularidad financiera y del cumplimiento de la legalidad vigente en la gestión de los fondos públicos, mediante una orientación a los criterios de eficacia, eficiencia y economía en los programas de gasto. 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 en los asuntos públicos.

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.

En la tabla XI.2, se sintetiza esta correspondencia, que proporciona una panorámica global de los principios y de la metodología auditora, que será objeto de análisis en los epígrafes siguientes.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

**Tabla XI.2 La concordancia entre objetivos de la fiscalización, los principios aplicables y los tipos de auditoría**

<b>LOS OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN</b>	<b>LOS PRINCIPIOS DE APLICACIÓN</b>	<b>EL TIPO DE AUDITORÍA</b>
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	La 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	La auditoría de cumplimiento de legalidad
La evaluación del desarrollo de la gestión de recursos humanos, materiales y fondo presupuestarios	La economía y la eficiencia	La 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

La fiscalización de los fondos públicos es el fundamento de las IFS y, por extensión, de la Sindicatura de Comptes valenciana. Por ello, en aras de un marco normativo uniforme, 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), que son los criterios fundamentales que han de observar los órganos institucionales de control externo y los expertos independientes, de forma que los informes sean homogéneos.

La elaboración de estos principios se fundamenta en las normas de auditoría nacionales e internaciones 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)<sup>586</sup>, son normas elaboradas por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (*International Auditing and Assurance Board-IAASB*)<sup>587</sup> de la Federación Internacional de Contadores (*International Federation of Accountant-IFAC*).

La misión de este Consejo es lograr el reconocimiento de las NIA, por parte de los reguladores de todo el mundo, y la adopción de éstas a escala global de todos los organismos miembros de la IFAC. La INTOSAI también adoptó las NIA a través de unas Directrices que, junto con la Declaración de Lima, el Código de Ética y las Normas de Auditoría, constituyen el cuerpo normativo de esta organización internacional. El *corpus* normativo elaborado por la INTOSAI aglutina una colección de normas profesionales y de lineamientos de mejores prácticas, para la fiscalización pública conocidas como ISSAI<sup>588</sup> (siglas en inglés de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores), que sustancian los principios fundamentales para el funcionamiento de las EFS y los requisitos previos de auditorías públicas.

Una de las claves que permite comprender la importancia de las normas internacionales de auditoría de la INTOSAI, reside en su penetración a escala mundial, lo que permite la comparabilidad y la homogeneidad de la información contable

---

<sup>586</sup> 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.

<sup>587</sup> <http://www.iaasb.org/>

<sup>588</sup> *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. <http://www.issai.org/>

---

pública y una visión a largo plazo más fiable e integral, que coadyuva a los gestores en la toma de decisiones. 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 rendimientos de las políticas públicas implementadas.

Las EFS miembro de la INTOSAI aplican los principios y las directrices establecidos en estos manuales, adaptándolos a los diferentes contextos de auditoría. Estas adaptaciones, a las circunstancias nacionales de cada Estado miembro, contribuyen a que la labor auditora sea más eficiente, eficaz y profesional.

La INTOSAI ha generado dos tipos de normas profesionales: las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadores Superiores (ISSAIs) y las Directrices de la INTOSAI para la Buena Gobernanza (INTOSAI GOVs), que transmiten los principios y las experiencias profesionales compartidas de la comunidad de EFS.

En 2010, se celebró en Sudáfrica en XX Congreso<sup>589</sup> 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*<sup>590</sup> mediante el cual, la INTOSAI, emite, modifica, revisa, desarrolla o elimina las Normas Internacionales, a través del Comité de Normas Profesionales (PSC)<sup>591</sup>, responsable último del *debido proceso*.

Según la INTOSAI, las normas ISSAIs forman una jerarquía de pronunciamientos oficiales con cuatro niveles:

- a) **El nivel 1**<sup>592</sup> – Principios fundamentales<sup>593</sup>, que incluye la norma ISSAI 1, popular por corresponderse con la Declaración de Lima de 1977.

---

<sup>589</sup> Declaración de Sudáfrica [http://es.issai.org/media/13522/south\\_africa\\_declaration.pdf](http://es.issai.org/media/13522/south_africa_declaration.pdf)

<sup>590</sup> 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. Para profundizar en el proceso, consultar [http://es.issai.org/media/14904/duo\\_process\\_spanish.pdf](http://es.issai.org/media/14904/duo_process_spanish.pdf)

<sup>591</sup>El Comité de Normas Profesionales (PSC), se concibió en el Plan Estratégico aprobado por el XVIII INCOSAI. Su meta consiste en promover EFS fuertes, independientes y con un enfoque multidisciplinar contribuyan a liderar mediante el ejemplo al desarrollo y adopción de normas profesionales apropiadas y eficaces. Desde el punto de vista orgánico, el PSC se compone de un Comité Rector y cinco Sub-Comités que son: Sub-Comité de Auditoría Financiera, Sub-Comité de Auditoría de Cumplimiento, Sub-Comité de Auditoría para el Rendimiento, Sub-Comité de Normas de Control Interno y Sub-Comité de Contabilidad e Informes. <http://www.psc-intosai.org/>

<sup>592</sup> Nivel 1 ISSAI 10, de la Declaración de Lima [http://es.issai.org/media/14482/issai\\_1s.pdf](http://es.issai.org/media/14482/issai_1s.pdf)

<sup>593</sup> Publicado en el BOCV 263/VIII, de fecha 31/07/2014 <http://goo.gl/YPBdaZ>

- 
- b) **El nivel 2**<sup>594</sup>– Este nivel engloba los prerrequisitos para el funcionamiento de las EFS (ISSAIs 10-99), que implica el establecimiento de las condiciones previas para el correcto funcionamiento y profesionalidad de las entidades fiscalizadoras como la independencia, transparencia, ética, rendición de cuentas y control de calidad.
- c) **El nivel 3**<sup>595</sup> – Se corresponde con los Principios Fundamentales de Auditoría (ISSAIs 100-999), que sustancian 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. La importancia de este nivel reside en la adaptación realizada por la Comisión de Normas y Procedimientos del Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas<sup>596</sup>, para disponer y aplicar normas comunes y asegurar fiscalizaciones de calidad y eficaces. El Consell de la Sindicatura valenciana, aprobó las ISSAI-ES, el día 23 de julio de 2014, siendo publicadas en el BOCV núm. 263, VIII Legislatura, con fecha 31 de julio de 2014 y se incorporaron a su Manual de Fiscalización<sup>597</sup>. Las nuevas ISSAI-ES y NIA-ES, profundizan en el enfoque de auditoría basado en el análisis de los riesgos, lo que conlleva un ejercicio metódico de investigar, documentar y

---

<sup>594</sup>El nivel 2 incorpora: ISSAI 10 Declaración de México; ISSAI 11 Pautas básicas y buenas prácticas; ISSAI 12 Valor y Beneficio de las EFS; ISSAI 20 Principios de Transparencia y rendición de cuentas; ISSAI 21 Principio de transparencia y rendición de cuentas; ISSAI 30 Código de ética; ISSAI 40 Control de Calidad para las EFS. <http://goo.gl/HTMcAV>

<sup>595</sup> Nivel 3 <http://es.issai.org/3-principios-fundamentales-de-auditoria/>

<sup>596</sup> La reunión se produjo el 21 de enero de 2014 en la sede del Tribunal de Cuentas; la adaptación se realizó en 10 de abril de 2014 por la Comisión mixta TCU-OCEX y fue aprobada por la Conferencia de presidentes de las ICEX el 27 de junio de 2014. La revisión española consistió en la traducción oficial, adecuándola a la terminología de nuestras instituciones y legislación y a las empleadas por otros documentos de normalización de técnicas auditoras como las nuevas NIA-ES publicadas por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. Esta adaptación de las ISSAI a la realidad española toma la denominación de ISSAI-ES. Esta norma empezó a aplicarse el 1 de enero de 2015.

<sup>597</sup> La metodología auditora incluye, además de las ISSAI-ES, las nuevas normas NIA-ES que son las normas internacionales de auditoría en su aplicación en España. Para una mayor profundización, véase <http://www.icac.meh.es/Temp/20151025202307.pdf>; <http://goo.gl/tOVsCh>



---

auditar procedimientos del sector público tanto manuales como automáticos, los sistemas de control interno integrados en tales procedimientos y los sistemas informáticos que soportan a los anteriores.

- d) **El nivel 4**<sup>598</sup>- Directrices de Auditoría (ISSAIs 1000-5999)<sup>599</sup>, que concretan los principios fundamentales de auditoría en unas directrices muy específicas, detalladas y operativas. Cada una de las directrices puede ser aplicada en puridad o bien, adaptada a las circunstancias de cada situación o jurisdicción. En el nivel 4 existe dos categorías de directrices: Directrices generales de auditoría<sup>600</sup> y Directrices sobre temas específicos<sup>601</sup>.
- e) **Las directrices de la INTOSAI 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.

El Manual de Fiscalización de la SCCV es, pues, 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. Por otro lado, mantiene una constante dinámica de actualización permanente de su contenido y una revisión periódica como requisito imprescindible para su vigencia.

---

<sup>598</sup> <http://goo.gl/zgwMK7>

<sup>599</sup> BOCV 319/VIII de fecha 27/02/2015 <http://goo.gl/E0SYS5xw>

<sup>600</sup> Las Directrices Generales de Auditoría se corresponden con ISSAI 1000-2999 de Directrices de Auditoría Financiera compuesta por treinta y ocho documentos; ISSAI 3000-3999 Directrices de Auditoría de Desempeño, con dos documentos y ISSAI 4000-4999 Directrices de Auditoría de Conformidad, con tres documentos.

<sup>601</sup> Las Directrices sobre Temas Específicos, incluye las ISSAI 5000-5099 Directrices de auditoría de las instituciones internacionales, con 2 documentos; ISSAI 5100-5199 Directrices de auditoría ambiental, 4 documentos <http://www.environmental-auditing.org/>; ISSAI 5300-5399 Directrices de la IT auditoría; ISSAI 5400-5499 Directrices de auditoría de la deuda pública, 7 documentos de trabajo, <http://goo.gl/YzhViV>; ISSAI 5500-5599 Directrices de auditoría de ayuda del desastre, con 5 documentos; ISSAI 5600-5699 Guía para revisiones entre pares y ISSAI 5700-5799 *Guidelines on Audit of Corruption Prevention* <http://goo.gl/YBQYWu>

---

De esta forma, los equipos de auditores -en la terminología de Mintzberg, el núcleo de operaciones-, tienen a su disposición un instrumento de trabajo que, en un contexto complejo caracterizado por la dispersión normativa, les facilita la accesibilidad a la normativa aplicable a las fiscalizaciones.

El Manual de Fiscalización está estructurado en un formato de fichas, con un acceso individualizado, numerado y sistematizado, que comienza con la normativa general hasta desembocar en la más específica.

En la figura XI.2, puede visualizarse cómo se materializa el proceso de adaptación de las normas y principios ISSAI, su conversión en ISSAI-ES, hasta su incorporación final al Manual de Fiscalización<sup>602</sup> de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.



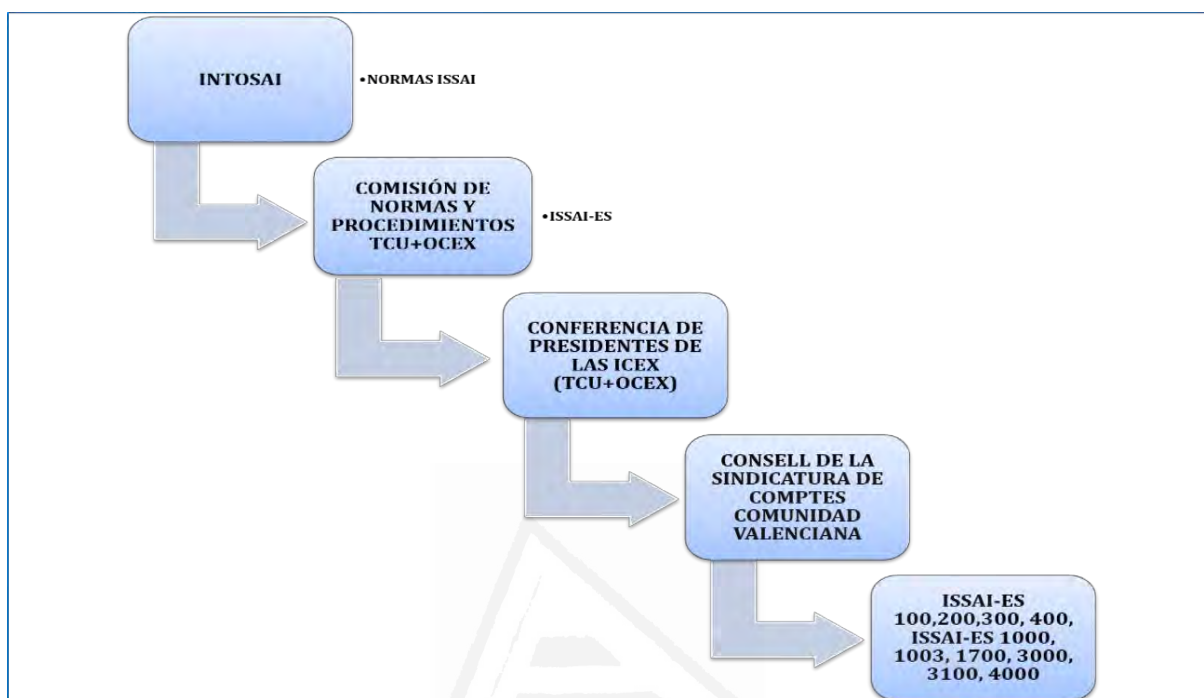
Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>602</sup> El Manual de Fiscalización de la Sindicatura de Comptes, compendia todas las leyes y normas, tanto generales como de auditoría, que afectan a su actividad como órgano de control externo. La importancia de este Manual es la herramienta clave para el desempeño de los auditores y, por ello, se mantiene constantemente actualizado a través de la actuación del Gabinete Técnico de la Sindicatura que se ocupa de las labores de normalización.

[http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/manual\\_de\\_fiscalizacion](http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/manual_de_fiscalizacion)

**Figura XI. 2**  
**El proceso de adaptación de las normas y principios ISSAI**



Fuente: Elaboración propia.

Universitat d'Alacant  
 Universidad de Alicante

Las nuevas normas de fiscalización nacen con vocación holística, para profundizar en el enfoque de auditoría de riesgos<sup>603</sup> y de implementar las técnicas de sistemas de información.

Los riesgos no están exentos en la labor de auditoría, tanto si su procedencia es exógena como endógena, y desde hace unos años el enfoque basado en riesgos ha adquirido un papel significativo en la metodología auditora.

<sup>603</sup> [http://es.issai.org/media/14609/issai\\_5240\\_s.pdf](http://es.issai.org/media/14609/issai_5240_s.pdf)

---

Por una parte, encontramos riesgos procedentes del entorno –tanto de los contextos estatales como de las EFS (ISSAI 5240)<sup>604</sup> -, riesgos de los partenariados<sup>605</sup> públicos-privados así como otras fórmulas procedentes de la NGP y los denominados 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)<sup>606</sup>. El objetivo del auditor es obtener una seguridad razonable, de que no existen errores significativos en las cuentas auditadas por irregularidades.

Este panorama supone el establecimiento de tres pasos consecutivos: a) Evaluar el riesgo de incorrección material en las cuentas anuales; b) Diseñar y ejecutar los procedimientos de auditoría precisos, en respuesta a los riesgos evaluados y reducirlo a un nivel aceptablemente bajo y, c) Emitir un informe basado en la evidencia obtenida.

La necesidad de adaptarse a las circunstancias inciertas, globales y complejas del sector público, ante un panorama diversificado y de riesgos, condujo a que la Conferencia de Presidentes de los OCEX, de 24 de marzo de 2015, encargase a la Comisión Técnica de los OCEX<sup>607</sup> la elaboración de unas Guías Prácticas.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>604</sup> [http://es.issai.org/media/14609/issai\\_5240\\_s.pdf](http://es.issai.org/media/14609/issai_5240_s.pdf)

<sup>605</sup> 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. Esta fórmula se incluye dentro del modelo de NGP y Gobernanza comentado en el capítulo V de esta investigación.

<sup>606</sup> La metodología ABAR se trata en el capítulo XIII de esta investigación.

<sup>607</sup> 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).

---

Estas Guías de Fiscalización de los OCEX, se conocen como GPF-OCEX<sup>608</sup>, 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 a la que ha de fiscalizar, de forma que el procedimiento se dirige de lo general a lo particular.

Las guías auditoras incorporan un análisis de riesgos, con una metodología, para conocer a fondo los diferentes tipos de riesgos: el riesgo de auditoría<sup>609</sup>, el riesgo inherente<sup>610</sup>, el riesgo de control<sup>611</sup> y el riesgo de detección<sup>612</sup>.

Las nuevas GPF-OCEX 1315<sup>613</sup>/1317<sup>614</sup>/1330<sup>615</sup> son normas fundamentales que sistematizan el enfoque de riesgos y que debe aplicar el auditor.

Este novedoso marco normativo, adapta la norma NIA-ES 315, de gran extensión y complejidad, a un formato más accesible que facilita su aplicabilidad a los auditores.

---

<sup>608</sup> 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.

<sup>609</sup> 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).

<sup>610</sup> El riesgo inherente, consiste en que los estados financieros contengan incorrecciones materiales antes de realizar la fiscalización.

<sup>611</sup> 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.

<sup>612</sup> 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.

<sup>613</sup> Identificación y valoración de los riesgos de incorrección material mediante el conocimiento de la entidad y su entorno.

<sup>614</sup> Guía para la identificación y la valoración de los Riesgos de Incorrección Material.

<sup>615</sup> Respuestas del auditor a los riesgos valorados.

---

En entornos intensamente informatizados, como los actuales, el enfoque de riesgo debe ser necesariamente abordado puesto que es el único enfoque aceptable en un contexto informático complejo<sup>616</sup>.

Los sistemas informáticos soportan el proceso de gestión y de control interno de las Administraciones Públicas y el núcleo gordiano estriba en cómo auditar esos procedimientos y controles informatizados. Esta consideración me lleva a establecer la dependencia organizativa respecto de la TIC, que trataré en el capítulo XIII.

#### 4. Las auditorías, la ética y el trabajo del auditor

En la fiscalización se utiliza, fundamentalmente, la auditoría que consiste en la actividad sistemática de examen, revisión, verificación y valoración de los documentos contables y de procedimientos de control y de gestión, aplicando una metodología fiscalizadora conforme a los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público.

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<sup>617</sup> de los Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, define la auditoría pública como: *“un proceso sistemático y objetivo, en*

---

<sup>616</sup> Diapositivas cedidas por D. Antonio Minguillón Roy, director del Gabinete Técnico de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

<sup>617</sup> Para profundizar en la Norma ISSAI 100, véase <http://es.issai.org/media/79467/issai-100-s-new.pdf>

---

*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.

La auditoría del sector público es un potente instrumento que contribuye al fortalecimiento de las expectativas y de la legitimidad institucional. Hoy día, la expresión auditoría se utiliza tanto para la censura de cuentas, la revisión contable como para designar actuaciones de control que afectan a la actividad económica financiera de las instituciones.

Esta idea ha sido desarrollada por Michael Power (1996), con la expresión “explosión de auditoría” para referirse a la expansión de la cultura auditora, procedente del impacto de la NGP en la modernización del control. Porque 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.

Esta afirmación se corresponde con un profundo cambio de patrones de comportamiento en las sociedades contemporáneas y surge del cambio de concepto sobre la Administración y la gobernabilidad. 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<sup>618</sup>, en campos que van más allá del financiero para extenderse en ámbitos como el medio ambiente, la medicina o la educación (Power, 1996).

---

<sup>618</sup> Si bien, en este capítulo me estoy refiriendo a los riesgos de auditoría, no puedo dejar de mencionar las grandes amenazas a las que se enfrenta la *sociedad del riesgo* para referirse al incremento sostenido de riesgos no calculados, que impactan socialmente y que tienen consecuencias políticas y económicas en nuestras sociedades. La utilización de la metáfora del *volcán civilizatorio* constata esta situación de riesgo. Dentro de este marco general, incluyo los riesgos de auditoría, los riesgos fiscales (diferencial entre los pronósticos gubernamentales y la posición fiscal de facto), los riesgos procedentes de la crisis ecológica (Valencia Sáiz, 2009), los riesgos procedentes de la globalización supranacional derivados del proceso avanzado de la modernización (Beck, 1998, 2008), los riesgos macroeconómicos, geopolíticos o tecnológicos y que todos juntos pueden producir un impacto global sistémico.

---

En una época sensibilizada con los procesos de rendición de cuentas y la transparencia, en un marco de Gobernanza de las Administraciones Públicas, la auditoría pública deviene en una herramienta esencial para conocer información sobre el desempeño de las políticas públicas, de los programas y actuaciones por parte de los representantes políticos, con responsabilidad en el manejo de fondos públicos. Una ciudadanía que percibe que las instituciones y los empleados públicos desempeñan sus funciones de forma eficiente, eficaz, ética y con pleno sometimiento a la legalidad robustece el *ethos* democrático de esa sociedad.

Las auditorías públicas contribuyen a la buena gobernanza porque:

- a) Suministran a los ciudadanos información independiente, objetiva y confiable, así como conclusiones, opiniones y recomendaciones fundamentadas en evidencias empíricas suficientes y verificaciones de razonabilidad de las magnitudes presupuestarias, de que sean un reflejo de la imagen fiel de la actividad económica financiera del sector público.
- b) Mejoran los procesos de rendición de cuentas, la transparencia y la promoción de una cultura de la mejora continua y de confianza sostenida en el uso apropiado de los recursos y bienes públicos y, en general, del desempeño de nuestras administraciones públicas.
- c) También, como ya se ha apuntado, fortalecen la eficacia tanto de aquellos organismos que ejercen la supervisión general y de control sobre los poderes ejecutivos (órganos legislativos y de supervisión), como de los responsables de la administración de actividades financiadas con fondos públicos.
- d) Finalmente, crean incentivos para el cambio, pues aportan conocimientos, análisis completos y recomendaciones de mejora para la toma de decisiones, tanto desde un punto de vista económico financiero como político y de gestión.

Todas las auditorías se rigen por una serie de principios básicos, recogidos en las Normas ISSAI-ES y que son los siguientes:



**Figura XI. 3**  
**Síntesis de los principios generales de auditoría del sector público**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Norma ISSAI-100

Los principios son los fundamentos básicos de la actividad de auditoría y su incumplimiento desvirtuaría y comprometería gravemente la labor auditora. Los principios se agrupan en: 1) los principios organizativos de la EFS, 2) los principios generales de auditoría en el sector público, y 3) los principios relacionados con los pasos específicos en el proceso de auditoría, que incluye la planificación de la auditoría, su realización y la elaboración de los informes y su seguimiento.

De modo más exhaustivo, y basándome en la clasificación aceptada internacionalmente que recoge la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español, los principios de auditoría se organizan del siguiente modo:

**TABLA XI.3.**  
**Tabla de los principios de auditoría en función del sujeto, del trabajo  
y de la elaboración de informes**

<b>LOS PRINCIPIOS DE AUDITORÍA PÚBLICA</b>	<b>Los principios relativos al sujeto auditor</b>	<b>Formación técnica y capacidad</b>
		<b>Independencia</b>
		<b>Diligencia</b>
		<b>Responsabilidad</b>
		<b>Secreto profesional</b>
	<b>Los principios del trabajo de auditoría</b>	<b>Planificación</b>
		<b>Supervisión</b>
		<b>Control interno</b>
		<b>Evidencia</b>
		<b>Revisión del cumplimiento legal</b>
		<b>Importancia relativa</b>
		<b>Riesgo de auditoría</b>
	<b>Los principios para la elaboración de informes</b>	<b>Presentación en forma debida</b>
		<b>Entrega a destinatarios</b>
		<b>Adecuada preparación</b>
<b>Contenido mínimo del informe</b>		
<b>Publicidad</b>		

Fuente: Elaboración propia a partir de los PNASP de los ICEX

Los principios y las normas relativas al sujeto auditor afectan 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 clave 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 y la supervisión, la responsabilidad y la confidencialidad. Una de las principales dimensiones abordadas por la INTOSAI y por las IFS, y en el caso español, las ICEX, se refiere a la ética del auditor, un verdadero código deontológico profesional para los auditores del sector público.

En primer lugar, para ser un 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, 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 aquélla.

La gestión pública no sólo implica conocimientos y técnicas sino también valores que han de internalizarse para adquirir comportamientos deseables y asumidos voluntariamente, por el deber ser y por una filosofía de servicio a la ciudadanía (Canales Aliende, 2002a; 2002b; 2008). La ética en la actividad pública se ha manifestado como una de las principales inquietudes en la actividad de las Administraciones Públicas.

En un contexto político-administrativo y económico receptivo hacia diferentes aspectos relacionados con la ética pública<sup>619</sup>, con la transparencia, con la responsabilidad, con la rendición de cuentas y con la vocación de servicio público,

---

<sup>619</sup> La noción de que los hombres son *seres éticos* por naturaleza no es nueva: Aristóteles y otros filósofos clásicos y escolásticos mantenían que la capacidad ética es natural, está enraizada en la naturaleza humana; el hombre no es sólo *homo sapiens*, sino también *homo moralis*.

---

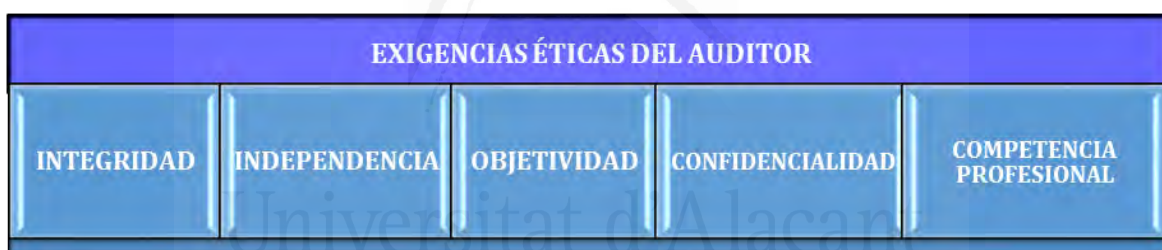
Adela Cortina (2007) recuerda que *transformar éticamente las instituciones y las organizaciones es hoy de primera necesidad*.

Consciente del papel de la Ética Pública, la Sindicatura de Comptes incorporó a su Manual de Fiscalización la Norma ISSAI 30<sup>620</sup>, que opera como un Código de Ética Internacional e incluye los valores y principios que han de orientar al auditor público. La misma INTOSAI incorpora los principios y normas éticas en sus primeros niveles de pronunciamiento, como prerequisites imprescindibles, para la realización de la labor auditora porque son *su condición de posibilidad*.

El código de los auditores del sector público, implica la sedimentación de una infraestructura ética como expresión de su deontología profesional. No solo ha de tener en cuenta las exigencias éticas de los funcionarios públicos sino también las específicas de los auditores<sup>621</sup>.

La condensación de las principales exigencias éticas se representa en la figura XI.4.

**Figura XI. 4**  
**Las exigencias éticas del auditor**



Fuente: Elaboración propia a partir de la ISSAI 30.

---

<sup>620</sup> La Norma ISSAI 30 fue aprobada por el XVI Congreso de la INTOSAI (INCOSAI), en Montevideo 1998; [http://es.issai.org/media/14487/issai\\_30s.pdf](http://es.issai.org/media/14487/issai_30s.pdf)  
El Consell de la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana la aprobó el 14 de enero de 2015 e incorporada a su Manual de Fiscalización. <http://goo.gl/QhmZkQ>

<sup>621</sup> 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. <http://goo.gl/QhmZkQ>

---

El poder legislativo, la ciudadanía y las entidades fiscalizadas, deben tener una plena garantía de la justicia e imparcialidad de la labor de la Sindicatura de Comptes y el código ético es un instrumento valioso, porque promueve la credibilidad, la confianza y la seguridad. El apoyo de la profesión, por parte de sus integrantes y la colaboración recíproca, son elementos fundamentales de la profesionalidad.

La integridad<sup>622</sup> 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; mantengan una conducta profesional irreprochable; 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<sup>623</sup> resulta fundamental, tanto la real como la percibida, para la Sindicatura de Comptes. Los auditores han de velar por el mantenimiento de su independencia, respecto a las hipotéticas influencias políticas, para desempeñar sus responsabilidades fiscalizadoras.

Los auditores de las ICEX y, en este caso, de la Sindicatura de Comptes, trabajan en estrecho contacto con los órganos legislativos, con el poder ejecutivo y demás órganos de la Administración Pública como la IGGV; asimismo, visitan las distintas dependencias de la Conselleria y de los 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 mitigar los dilemas y los problemas éticos que se planteen.

El Código de Ética del Manual de Fiscalización de la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana articula varias directrices, en este sentido, encaminadas a evitar la camaradería entre auditores y personal de las entidades fiscalizadas; a

---

<sup>622</sup> ISSAI 30, párrafos 12 y 13.

<sup>623</sup> ISSAI 30, párrafos 20 y 21.

---

rechazar regalos o gratificaciones que puedan interpretarse como intentos de influir sobre la independencia e integridad del auditor; a evitar el uso compartido de la información extraída del ejercicio de sus responsabilidades; a no utilizar el cargo oficial con fines particulares y evitar las relaciones que impliquen un riesgo de corrupción o susciten dudas sobre la objetividad e independencia del auditor.

Finalmente, el secreto y la competencia profesional, son principios éticos indispensables para el quehacer de los auditores y, a la vez, aseguran que la información no se revele.

Las directrices éticas son de aplicación a las personas que realizan las auditorías pero, la propia realización del trabajo de auditoría, también ha de seguir unos principios básicos cuando el auditor planifica, selecciona la metodología y los procedimientos a aplicar.

Como se deduce de esta afirmación, metodología y deontología no son aspectos aislados ni separados de las fiscalizaciones. Por un lado, el auditor ha de cumplir los requisitos de rigor, neutralidad y objetividad en su trabajo pero, también, entra en contacto directo con los cuentandantes. Esta situación empuja a gestionar la posición epistemológica-metodológica con la posición ética<sup>624</sup>. Y, a la vez, es una de las razones impulsoras de los manuales de directrices éticas en el ámbito de la auditoría.

Entre los principios rectores aplicados a las fiscalizaciones se destacan los siguientes:

- a) La planificación de los objetivos de auditoría que se pretenden alcanzar, estableciendo la prioridad de las fiscalizaciones, identificando los objetivos y los tipos de auditoría; elaborando un plan global de actuación<sup>625</sup>, con establecimiento de programas de auditoría, con concreción de controles y procedimientos y las áreas de división del trabajo y una estimación del tiempo necesario para realizar la auditoría.
- b) La supervisión de todos los miembros del equipo es necesaria para asegurar el cumplimiento de los objetivos y el mantenimiento de la calidad del trabajo.

---

<sup>624</sup> Max Weber consideraba necesaria una ciencia libre de valores y propuso el criterio de neutralidad axiológica, como premisa fundamental en la aproximación a la ciencia. Por su parte, Karl Popper estableció una conexión entre la filosofía de la ciencia y la filosofía política, porque el vínculo entre conocimiento, ética y política es muy estrecho.

<sup>625</sup> La elaboración del plan global incluye: la definición del tipo de auditoría a realizar, la recopilación de la información previa necesaria, la identificación de los sistemas operativos y contables a revisar, la estimación de las áreas de riesgo, la selección del equipo de auditoría idóneo, la periodización o calendario de trabajo y, finalmente, la fijación del alcance de la auditoría.

- 
- Además, se han de comprobar aspectos como: el cumplimiento de las normas de auditoría, el respeto a los programas de trabajo aprobados, que los documentos de trabajo incluyan los comentarios, las opiniones y las recomendaciones del informe.
- c) El control interno, como elemento que determina la naturaleza y extensión de la auditoría a realizar, comprende los métodos y los procedimientos establecidos por la intervención o dirección del organismo auditado, para garantizar de forma razonable la consecución de los objetivos fijados.
- d) La evidencia, como pieza clave, para fundamentar las opiniones y las conclusiones del auditor. Las pruebas o evidencias pueden ser materiales<sup>626</sup>, documentales<sup>627</sup>, testimoniales<sup>628</sup> y analíticas<sup>629</sup>. Los dos primeros tipos de evidencia, tienen prioridad sobre los otros dos. Como en ocasiones no es posible obtener la certeza absoluta sobre la validez de la información, el auditor precisa que la evidencia sea suficiente<sup>630</sup>, pertinente<sup>631</sup> y válida<sup>632</sup>. Finalmente, el soporte documental y los papeles de trabajo deben estar protegidos y conservados durante el tiempo necesario pues constituyen las pruebas del conjunto de las evidencias obtenidas.

---

<sup>626</sup> Las pruebas materiales se obtienen de la inspección o de la observación directa de las personas, de los activos intangibles y de los acontecimientos; pueden documentarse en forma de memorándums, fotografías, gráficos, mapas o muestras reales.

<sup>627</sup> Las pruebas documentales consisten en informaciones materializadas en soportes tales como cartas, contratos, registros contables y facturas.

<sup>628</sup> Las pruebas testimoniales, consisten en información obtenida de otras personas a través de las respuestas dadas a las preguntas del auditor.

<sup>629</sup> Las pruebas analíticas, son estimaciones, comparaciones, razonamientos y análisis efectuados a partir de informaciones disponibles.

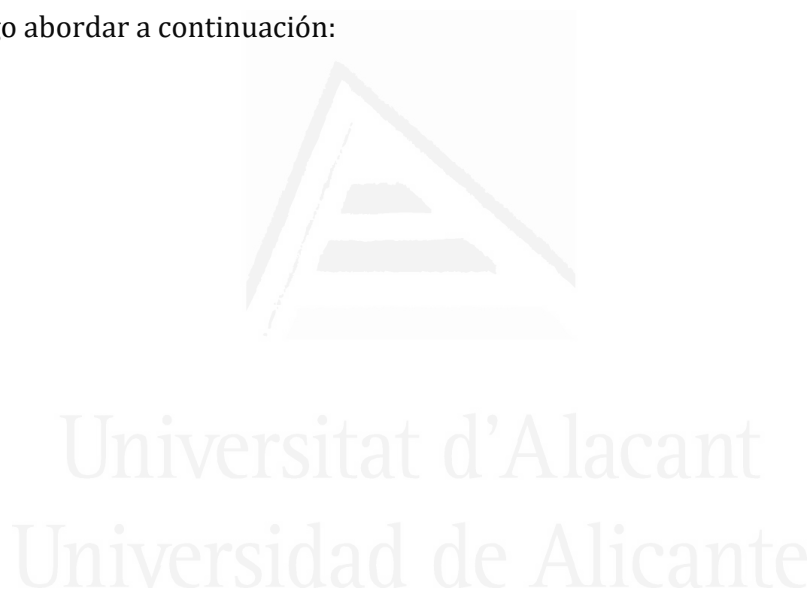
<sup>630</sup> Una evidencia suficiente, es aquella que aporta un número de elementos de prueba convincentes, que permitan apoyar las constataciones y recomendaciones de los auditores. La suficiencia cuantitativa de la prueba depende de juicio del auditor.

<sup>631</sup> Una evidencia pertinente, se refiere a su relevancia y razonabilidad; consiste en la apreciación de la relación entre la evidencia y su uso. En este sentido, las informaciones utilizadas para probar o desaprobar un dato son pertinentes si tienen una relación lógica y sensible con el mismo, mientras que las informaciones que no posean tal característica, no deberán utilizarse como elementos de prueba.

<sup>632</sup> La validez de la evidencia, se refiere a la autenticidad, a la característica de su fiabilidad. Las presunciones que permiten juzgar la validez de los elementos de prueba son: una fuente independiente es más fiable que una fuente interna; la obtención de pruebas bajo un buen sistema de control interno es más fiable que bajo un control interno deficiente o insatisfactorio; los elementos de prueba derivados de un examen, observación o inspección física son más fiables que los obtenidos indirectamente; los documentos originales priman sobre las fotocopias y los testimonios obtenidos libremente tienen mayor credibilidad que los obtenidos bajo condiciones de compromiso.

- 
- e) La revisión del cumplimiento de legalidad<sup>633</sup> como aspecto fundamental de la gestión de una entidad pública. En esta línea, se han de identificar las leyes, los reglamentos y las disposiciones legales que afecten al sistema económico financiero del ente fiscalizado y cuyo incumplimiento tendría un impacto directo sobre la presentación de los estados auditados<sup>634</sup>.
  - f) La importancia relativa como el criterio por el que se valora la incidencia de una omisión o inexactitud de la información que, dadas las circunstancias concurrentes, conducirá a una persona razonable, apoyada en esta información, a modificar su juicio.
  - g) El riesgo de auditoría entendida como la valoración de que un error puede cometerse por la falta de evidencia o por la obtención de una evidencia insuficiente o incompleta.

En la figura XI.5, se visualizan los tipos de auditoría existentes en el sector público que me propongo abordar a continuación:



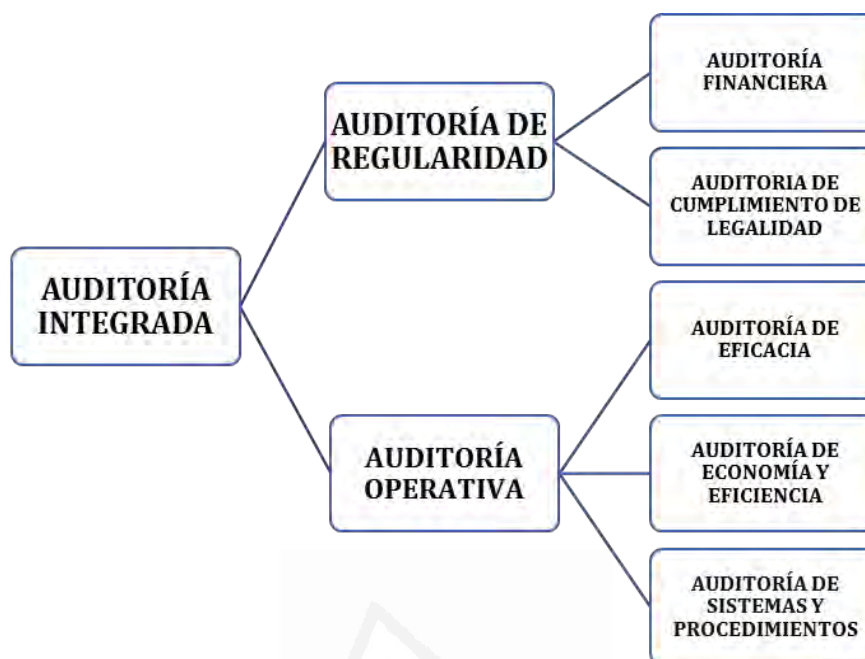
---

<sup>633</sup> Los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público, caracterizan como una de las especificidades que distinguen la fiscalización del sector público de la auditoría del sector privado en *“el mayor énfasis que los órganos de control externo deben de poner en el cumplimiento de la legalidad”*. Las organizaciones públicas emanan de leyes que han de cumplirse y el control del seguimiento de la legalidad que le sea de aplicación forma parte del trabajo de auditoría.

<sup>634</sup> El concepto de *“compliance”* hace referencia a la observancia del cumplimiento normativo al que se someten las organizaciones e instituciones (públicas y privadas), tanto de las normas heterónomas como de la autorregulación porque se han adherido a ellas voluntariamente (códigos éticos, de buenas prácticas, de controles internos, etc). La importancia del concepto es que incorpora una nueva cultura del cumplimiento normativo para el sector público, *Public Compliance*, de manera que arroja luz sobre la necesidad de analizar el sistema de cumplimiento de las AAPP para frenar o mitigar la mala praxis, las irregularidades y la corrupción. La figura del *compliance officer* designa al supervisor dedicado exclusivamente a vigilar el sistema de cumplimiento de una organización o institución dada.



**Figura XI. 5**  
**Los tipos de Auditoría en el Sector Público**



Fuente: Elaboración propia.

#### **4.1. La auditoría financiera<sup>635</sup>**

El concepto de auditoría financiera, viene desarrollado en la norma ISSAI-ES 200, -que seguiré a lo largo de este epígrafe-, donde se establecen los principios fundamentales y se presenta como una herramienta 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, aunque nunca completo. 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.

<sup>635</sup> Norma ISSAI 200 <http://es.issai.org/media/79468/issai-200-s-new.pdf>

---

Cuando se realiza una fiscalización de estados financieros, 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 puede 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. También, son objeto de análisis la composición del activo (inmovilizado y circulante) y su comportamiento a largo y a corto plazo; y el pasivo, el inmovilizado no financiero, inversiones financieras (permanentes y temporales), los deudores, tesorería, fondos propios, provisiones para riesgos y gastos y acreedores a corto y largo plazo.
- 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. Uno de los elementos informativos que aporta la cuenta de resultado económico patrimonial es el resultado del ejercicio; si es negativo (desahorro) o positivo (ahorro). En los ingresos se indica la procedencia con las variaciones más significativas: ingresos de gestión ordinaria, otros ingresos de gestión ordinaria, transferencias y subvenciones y ganancias e ingresos extraordinarios. Respecto a los gastos, también se establece su tipología; gastos de funcionamiento, transferencias y subvenciones y pérdidas y gastos extraordinarios.

- 
- 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. El EFE nos permite ver la variación del saldo de efectivo al comienzo del año con el saldo de final de ejercicio observando en qué actividades su incidencia ha sido mayor.
- e) El estado de liquidación del presupuesto, tanto de los gastos como de los ingresos. Los gastos engloban; los de personal, compra de bienes corrientes y de funcionamiento, transferencia corrientes y de capital, gastos financieros, inversiones reales, activos financieros y pasivos financieros. Respecto a la liquidación del presupuesto de ingresos incluye: aspectos relacionados con su ejecución, tributos cedidos, ingresos del Estado, pasivos financieros, tasas y otros ingresos y los ingresos procedentes del exterior.
- f) La Memoria, que incluye un resumen de las políticas contables significativas y de la información explicativa de carácter financiero (remanente de tesorería y estado de tesorería), de ejecución del gasto y del ingreso público, del endeudamiento y de operaciones no presupuestarias. Esta memoria financiera debe atenerse a las normas establecidas en el PGCPGV.
- g) Otros informes complementarios<sup>636</sup>. La información contable debe reunir una serie de atributos como: a) la claridad, para que de forma diáfana y razonable se pueda comprender el significado de las actividades de la entidad; b) la relevancia, como condición necesaria de una información oportuna y útil y c) 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<sup>637</sup>, y d) la condición para

---

<sup>636</sup> 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.

<sup>637</sup> 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.

---

compararse, tanto con otras entidades (perspectiva sincrónica) como con diferentes períodos de la misma entidad (perspectiva 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.

En el sector público, esta responsabilidad recae en el poder ejecutivo (central, autonómico y local mediante la Intervención General y órganos de control interno) y son los responsables del manejo de los caudales públicos, del cumplimiento de la normativa y del contenido de las cuentas públicas. Lo que se espera de los responsables públicos es que administren adecuadamente los recursos y cumplan las normas de conformidad legales, financieras y en términos de eficacia, eficiencia y economía.

El poder legislativo representa a la ciudadanía y, en virtud de esta representación, fiscaliza<sup>638</sup>, 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 progresivamente con otro tipo de análisis sobre cómo se han gestionado los ingresos y los gastos fiscalizados. Éste será el objeto de las modalidades de auditorías que se examinaré a continuación.

#### **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.

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

---

<sup>638</sup> El control externo de la actividad financiera del sector público valenciano está encomendada a la Sindicatura de Comptes, que realiza su labor fiscalizando los estados presupuestarios financieros, que indican las previsiones de ingresos y las limitaciones cuantitativas (cuánto se puede gastar), cualitativas (en qué se debe gastar) y temporales (cuándo se debe gastar).

---

contemplados en la Norma ISSAI-ES 400<sup>639</sup> desarrollada, como ya he mencionado, por la INTOSAI bajo la denominación de ISSAI 400.

El objetivo de la auditoría de cumplimiento es verificar si un asunto o actividad pública cumple con las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimiento aplicables establecidas en el marco legal. Conforme a los objetivos fiscalizadores que la IFS haya señalado, el cumplimiento de legalidad 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 Sindicatura de Comptes, se contempla esta modalidad de fiscalización, con la correspondencia entre sus secciones<sup>640</sup> y las normas ISSAI-ES.

Tomaré como ejemplo, el bloque de cumplimiento de legalidad, aplicado por la Sindicatura de Comptes, para el Informe de Fiscalización de 2013 de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana que, se divide en varias categorías.

Estas categorías son:

a) **La normativa general presupuestaria** que, con base al Informe de Fiscalización de 2013, la normativa General Presupuestaria aplicable es la siguiente: Ley 11/ 2013 de Medidas de Apoyo al Emprendedor y de Estímulo del Crecimiento y Creación de Empleo (2ª fase del mecanismo de pago al proveedores); Real Decreto Ley 8/2013, de 28 de junio, de Medidas Urgentes contra la Morosidad de las Administraciones Públicas y de Apoyo a Entidades Locales con Problemas Financieros (3ª fase del mecanismo extraordinario de pago a proveedores); Real Decreto Ley 21/2012, de 13 de julio, de Medidas de Liquidez de las Administraciones Públicas y en el Ámbito Financiero (Fondo de Liquidez Autonómico); Ley 1/2013, de 21 de mayo,

---

<sup>639</sup> Norma ISSAI 400 <http://es.issai.org/media/79470/issai-400-s-new.pdf> La adaptación española de la Norma ISSAI-ES 400 <http://goo.gl/ZdU42B>; aprobada por el Consell de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, el 23 de julio de 2014.

<sup>640</sup> La fiscalización de cumplimiento ISSAI-ES 400 de Principios fundamentales de la fiscalización de cumplimiento, basada en la Norma Internacional de las EFS 400, desarrollada por la INTOSAI, ha sido adaptada por la Comisión de Normas y Procedimientos del Tribunal de Cuentas y los OCEX autonómicos; y aprobada por la conferencia de Presidentes de las ICEX el 27 de junio de 2014 e incorporada al Manual de fiscalización 2015 de la Sindicatura de Comptes. Una panorámica sintética de los principios fundamentales y de las principales características de la ISSAI-ES 400 son los siguientes: a) la buena gestión, b) la transparencia, c) la rendición de cuentas, d) el juicio y escepticismo profesional; e) el control de calidad; f) la competencia profesional del equipo de auditoría; g) el riesgo de la auditoría; h) el umbral de importancia relativa; i) la documentación; j) la comunicación y k) los principios procedimentales de la fiscalización.

---

de la Generalitat, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional; Decreto Ley 6/2013, de 8 de noviembre, del Consell, por el que se concede un suplemento de crédito de 878,9 millones de euros; Decreto 134/2012, de 7 de septiembre, del Consell, por el que se crea y regula el Registro de Facturas de la Generalitat (RUF); Ley de la Generalitat 11/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos para el ejercicio 2013; Ley de la Generalitat 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat; Decreto Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-Financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional; Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat; Ley 14/2003 de la Generalitat Valenciana de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana; Decreto 20/1993 del Gobierno Valenciano, que regula el registro de convenios y establece el régimen económico presupuestario de los convenios que suscriba la Generalitat Valenciana; Decreto 24/1998, de 10 de marzo, del Gobierno Valenciano, por el que se regulan los fondos de caja fija; Orden de 17 de abril de 1998, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Administración Pública, por la que se desarrolla el Decreto 24/1998.

b) **La normativa de contratación** que, siguiendo el Informe de Fiscalización 2013, la normativa a cumplir es la siguiente: Real Decreto Legislativo 3/2011, por el que se aprueba del Texto Refundido de la Ley del Contratos del Sector Público; Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales; Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; Artículos 253 a 260 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Dichos preceptos regulan la financiación privada, otras fuentes de financiación y el orden jurisdiccional competente, en relación con el contrato de concesión de obras públicas; Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Consell, por el que se crea la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y se regulan los registros oficiales de contratos y de contratistas y empresas clasificadas de la Comunitat

---

Valenciana; Orden 11/2013, de 17 de junio, y Orden de 22 de mayo de 2001, de la CEHE, por las que se dictan las normas de funcionamiento y comunicación de datos al Registro Oficial de Contratos de la Generalitat; Acuerdo de 13 de septiembre de 2013, del Consell de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, por el que se dispone la publicación de la instrucción relativa al suministro de información sobre la contratación de las entidades del sector público valenciano.

c) **La normativa de personal**, que integra a la Ley 10/2010 de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana; Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público; Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995, del Consell de la Generalitat Valenciana.

d) **La normativa de endeudamiento y estabilidad presupuestaria**, que verifica el cumplimiento del Decreto 34/2013 del Consell por el que se autoriza la creación de deuda pública de la Generalitat durante 2013; Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), modificada por las leyes orgánicas 4/2012, 6/2013 y 9/2013; Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en vigor en lo que no se oponga a la Ley Orgánica 2/2012.

e) **La normativa de contabilidad**, que verifica el cumplimiento de la Orden de 13 de diciembre de 2002, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Generalitat Valenciana; Orden de 16 de julio de 2001, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana.

f) **La normativa de subvenciones**<sup>641</sup>, que verifica el cumplimiento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; Real Decreto 887/2006 de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones.

---

<sup>641</sup> El modelo que he tomado para hacer la simulación del cumplimiento de legalidad corresponde al ejercicio 2013. Obviamente, el ritmo de reformas legislativas ha superado las que aquí detallo y, además, quedan fuera de la cronología objeto de la investigación. No obstante, destaco por su interés para las subvenciones la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras reformas administrativas, la creación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, donde se publicitan todas las subvenciones convocadas o concedidas a partir de 1 de enero de 2016, según establece la disposición transitoria 10 de la mencionada disposición.

---

Posteriormente, se expresan las conclusiones generales de esta modalidad de fiscalización o auditoría. La Sindicatura de Comptes ha participado, junto a otros órganos de control externo autonómicos en la elaboración de las Guías Prácticas de Fiscalización de los OCEX, en la que se establece la GPF-OCEX 4001: *Las fiscalizaciones de cumplimiento de legalidad y modelos de informes*, que adapta a sus necesidades las ISSAI 4100, 4200, ISSAI-ES 400 y 4000, que aún no se ha incorporado a su Manual de fiscalización.

La Norma ISSAI-ES 400 sostiene que la fiscalización de cumplimiento puede tratar de la regularidad, que es como hemos visto el cumplimiento de la normativa vigente, o sobre la ética, que consiste en la observación de los principios generales que rigen una sana administración financiera y los principios éticos y de comportamiento recogidos en el código de conducta de los funcionarios públicos.

La fiscalización de cumplimiento promueve la transparencia mediante la emisión de informes independientes, que incide si la gestión de los recursos públicos se ha llevado a cabo de conformidad con la normativa vigente<sup>642</sup>. Además, ésta proporciona un marco adecuado para estimular la rendición de cuentas puesto que informa puntualmente, como resultado del trabajo efectuado por los auditores, de los incumplimientos significativos e incidencias de la normativa que se detectan en la fiscalización.

La buena gestión pública resulta fortalecida con la aplicación del cumplimiento de legalidad, puesto que más allá de un mero control formal, lo que se consigue es una valoración del riesgo del fraude y de la corrupción, con la definición de los objetivos de la auditoría. Por tanto, la buena auditoría exige en el ejercicio de sus funciones más capacidades institucionales, humanas y tecnológicas para culminar las buenas prácticas auditoras.

### **4.3. La auditoría Operativa**

Las auditorías operativas, también conocidas como auditorías de desempeño o fiscalizaciones operativas, 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*

---

<sup>642</sup> Véase nota 74, a pie de página, de este capítulo sobre la *Public Compliance*.



---

*presupuestarios se ha desarrollado de forma económica y eficiente y el grado de eficacia en el logro de los objetivos previstos”.*

Desde una perspectiva general, el desarrollo de la regulación normativa de la auditoría obedece a una compleja interrelación de variables culturales, económicas, legales, políticas y sociales de un determinado país. La armonización internacional de la auditoría proviene como resultado de acuerdos voluntarios. Las normas internacionales de auditoría sirven para reforzar, en el marco de la buena gobernanza, las normas contables internacionales y también para incrementar la confianza de los usuarios. El desarrollo de los principios contables asegura la integridad de los estados contables; integridad que se mantiene por el esfuerzo desempeñado por los auditores (García Bernau, 1992:69).

La creciente proyección internacional de la contabilidad pública (y de la auditoría) es en sí misma una muestra de la propia evolución y del desarrollo de la investigación comparativa entre los países y de la labor realizada por los organismos internacionales en pro de una mejora de la comparabilidad de la información contable pública (Fuertes Fuertes, 2004:64).

La mayoría de organismos que definen las normas internacionales, como FMI, Eurostat, y las organizaciones de Normas Contables Internacionales para el Sector Público, se orientan a la armonización de las normas de información para los presupuestos, las estadísticas, las cuentas y la contabilidad, en general. Todos los esfuerzos se encaminan a lograr la máxima cobertura en la rendición de las cuentas.

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

Por consiguiente, la auditoría operativa constituye una herramienta potente que contribuye a fortalecer la metodología de la evaluación de las políticas públicas porque permite valorar el rendimiento, la utilidad y la pertinencia de los programas públicos. Mediante esta modalidad de auditorías, complementadas con las de legalidad y financiera, se pueden identificar situaciones problemáticas y deficitarias; priorizan y definen, tanto conceptual como operativamente, los problemas y establecen los niveles de complejidad y dificultad de los programas auditados y retroalimentan la información.

---

Por esta razón, las auditorías operativas de la Sindicatura de Comptes, dentro de sus informes de fiscalización, se considera una valiosa herramienta para evaluar las políticas públicas de la Generalitat Valenciana en términos de eficacia, eficiencia, economía, legalidad, transparencia, sostibilidad, calidad de los servicios públicos e integridad.

La normativa técnica aplicable de la auditoría del sector público, remite a la Norma ISSAI 300<sup>643</sup> y su adaptación española ISSAI-ES 300<sup>644</sup>, que se complementa con la Norma ISSAI 3000<sup>645</sup>.

La aplicación de este marco normativo técnico permite efectuar una valoración en términos operativos de la entidad, del programa o del aspecto que se quiera fiscalizar; además, permite detectar deficiencias, corregir desviaciones, proponer recomendaciones y adoptar medidas que optimicen el grado de consecución de los objetivos en términos de las tres *e*<sup>646</sup>.

Siguiendo a la Norma ISSAI-ES 300, los objetivos de la fiscalización operativa son:

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

---

<sup>643</sup> Norma ISSAI 300; <http://es.issai.org/media/79469/issai-300-s-new.pdf>

<sup>644</sup> 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. <http://goo.gl/SuaxJM>

<sup>645</sup> Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI. [http://es.issai.org/media/14561/issai\\_3000s.pdf](http://es.issai.org/media/14561/issai_3000s.pdf)

<sup>646</sup> 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.

- 
- f) Promover la transparencia ofreciendo al poder legislativo y a la ciudadanía una panorámica 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.

Las fiscalizaciones operativas también pueden incorporar un análisis de las condiciones necesarias para garantizar que se cumplan tales principios, a través de prácticas de buen gobierno que garanticen una adecuada gestión de los servicios públicos.

El Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión 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, para que sus responsables adopten medidas apropiadas y, no se limitan a entidades, programas o fondos específicos sino que pretenden evaluar el funcionamiento de la prestación de servicios públicos, los efectos generados y los *outcomes*<sup>647</sup> de las políticas públicas. Por este motivo, muchos de los temas que abordan las fiscalizaciones operativas son complejos y políticamente sensibles<sup>648</sup>.

La Sindicatura decide, dentro de sus competencias, qué, cuándo y cómo auditar puesto que su Ley no determina ningún orden de prioridad, ni qué entidades deben ser fiscalizadas o el tipo de auditoría a realizar.

---

<sup>647</sup> 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.

<sup>648</sup> 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.

---

Esta libertad de decisión sobre qué entidades deben ser fiscalizadas es lo que he denominado, al inicio del capítulo, como iniciativa fiscalizadora.

Al igual que en las demás modalidades de fiscalizaciones, las auditoría operativas han de fundamentarse en evidencias suficientes y adecuadas y, posteriormente, trasladarse al informe de fiscalización de manera transparente.

Ahora bien, este tipo de fiscalizaciones operativas, si bien pretenden obtener evidencias sobre la gestión, 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) a través de una conclusión general sobre la economía, la eficiencia y la eficacia, cuando lo permitan los objetivos de la fiscalización, su alcance, evidencia obtenida y los hallazgos realizados b) proporcionando información específica en ciertos puntos como los objetivos de la fiscalización, el alcance, las pruebas realizadas, los criterios utilizados, los hallazgos alcanzados y las conclusiones específicas<sup>649</sup>.

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, no sólo no favorecen sino que 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. El objetivo de la auditoría determina la orientación, el diseño del trabajo y el enfoque metodológico.

Las principales características de la fiscalización operativas<sup>650</sup> son: a) no existen normas y procedimientos estandarizados para determinar el ámbito de la fiscalización, enfoques o métodos de trabajo ni de interpretación de los resultados; 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.

---

<sup>649</sup> ISSAI-ES 300, párrafos 18, 19 y 20, en el Manual de Fiscalización de la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana.

<sup>650</sup> Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión del TCU, pp. 8.

---

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 XI.4, se visualizan, sin ánimo de exhaustividad, algunas de la auditoría operativas realizadas por el OCEX valenciano a lo largo de estas tres décadas.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

**TABLA XI. 4 Las auditorías operativas elaboradas por la Sindicatura**

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 a partir de los informes de fiscalización de la Sindicatura de Comptes.

---

Estas fiscalizaciones operativas muestran una tendencia incrementalista y un comportamiento evolutivo ambicioso, transitando de programas de gasto concreto a servicios y sistemas informatizados muy complejos, bajo el influjo de la NGP 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<sup>651</sup>, b) los indicadores<sup>652</sup> y, c) los sistemas de seguimiento de los dos primeros.

Los objetivos, tanto los generales como los específicos, han de someterse a una definición clara relacionada con los principios de economía, eficiencia y eficacia. A partir del establecimiento del objetivo central, es más fácil determinar la orientación y el diseño del trabajo.

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, entre otros.

Estos principios antedichos requieren un tratamiento singularizado, antes de ser reducidos a objetivos y sub-objetivos operacionalizados<sup>653</sup>, 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

---

<sup>651</sup> 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, pp. 9).

<sup>652</sup> 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, pp. 10).

<sup>653</sup> 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).

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.

Para otras modalidades de fiscalización existen, también, unos criterios establecidos en las normas legales pero en las auditorías operativas no sucede de esta forma. Por este motivo, la selección de los criterios fiables y objetivos adquiere una importancia nuclear en este tipo de fiscalización. Las auditorías operativas se desarrollan en torno a unos procesos o etapas comunes que se exponen a continuación, siguiendo el Manual de Fiscalización de la SCCV.

**TABLA XI. 5**  
**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 a partir del Manual de Fiscalización de la SCCV.



En la tabla XI. 6, se establecen los principales tipos de auditorías operativas o de gestión aplicables al sector público, que caracterizaré sintéticamente, fundamentándome en la 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 XI. 6**  
**Los principales tipos de auditorías operativas**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía de auditoría operativa, Sección 951, del Manual de fiscalización de la SCCV y del Manual de Fiscalización Operativa del TCU.

#### **4.3.1. La fiscalización de Sistemas de información y procedimientos**

Este tipo de fiscalización consiste en la revisión analítica de los sistemas de información y procedimientos existentes en una organización determinada y del entorno en el que se desarrollan. El propósito es determinar si se han tenido en cuenta los principios de la buena gestión; si se han aplicado los correspondientes controles de calidad y si se ha obtenido un resultado que satisface las necesidades de los demandantes, ya sean de la propia organización o externos a la misma.

La Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana es una organización pionera en la introducción de auditoría de sistemas informáticos, con la creación de la UASI<sup>654</sup>. Los actuales entornos de las Administraciones Públicas y, en general, del sector público están informatizados. Por tanto, parece plausible plantearse la creación de la función de auditoría informática con especialistas integrados en los diferentes equipos de auditoría.

<sup>654</sup> Véase capítulo X de esta investigación.

---

El director del Gabinete Técnico de la SC, sostiene que la auditoría de sistemas informáticos (ASI)<sup>655</sup> puede ser un área de trabajo encuadrable entre los objetivos generales de los OCEX, pero que el fundamento principal para desarrollarlo en la Sindicatura de Comptes valenciana, ha sido la necesidad de reducir los riesgos de auditoría. Sólo integrando las ASI en las fiscalizaciones se pueden analizar los riesgos inherentes de las tecnologías de la información; se puede evaluar la fiabilidad de la evidencia que ofrecen las TIC'S y, finalmente, se puede evaluar la eficacia de los controles.

#### **4.3.2. La fiscalización de eficacia**

Las Normas de Auditoría de la INTOSAI 3000, el Manual de Fiscalización Operativa del TCU y la Guía de Auditoría Operativa de la Sindicatura de Comptes, definen la eficacia como la consecución de los objetivos perseguidos y establece una relación entre los objetivos planeados, los resultados obtenidos y el impacto real de la actividad.

Además, en el contexto de las fiscalizaciones, la eficacia tiene dos acepciones a considerar: a) una en sentido restringido, considerada exclusivamente dentro de la entidad audita, y b) otra en sentido lato, entendida como un examen que supera los límites de la entidad fiscalizada y examina los impactos logrados por la organización en el ámbito o destinatarios al que se dirige.

Antes he señalado el papel fundamental que representan los indicadores para evaluar los objetivos y su cumplimiento. El obstáculo mayor es encontrar indicadores que traduzcan adecuadamente los objetivos que se quieren alcanzar<sup>656</sup>.

La relación objetivo-indicador-operativización, constituye uno de los pasos más importantes del proceso de fiscalización de gestión. Los indicadores de *output* y de *outcomes* son los más valorados en este tipo de auditorías, especialmente los de

---

<sup>655</sup> Los sistemas de información será tratado con detalle en el capítulo XIII de esta investigación.

<sup>656</sup> Algunos objetivos son generales, con un alto nivel de abstracción y es difícil sacar de sus definiciones semánticas criterios válidos para identificar los referentes empíricos. Según Bartolini (1992:51) para colmar esta distancia entre intensión de un significado conceptual y sus referentes empíricos hay que dar pasos intermedios. Estos pasos son la identificación de indicadores, y de definiciones operativas, cuya elección es uno de los momentos más complejos del proceso o de la investigación. Por su lado, Ortigueira Bouzada (1987:155-156) define a los como los elementos clave del control de un sistema administrativo; no solo juegan un papel trascendente porque ilustran al ciudadano sobre la realidad y marcha de la Administración, sino que le disponen para una participación seria y consistente en la vida política. La formación del juicio del ciudadano es viable porque le permite contar con un elemento vital para sostener la crítica: la información. La crítica es el termostato de los sistemas democráticos y cualquier tipo de control (externo, interno, formal, informal, etc.) precisa de información y ésta se suele expresar en indicadores.

---

impacto, que van más allá de los términos monetarios y miden el impacto social de un programa o servicio público. El diseño de las prioridades de fiscalización conduce a auditar ámbitos de alto valor público como la salud, la educación, el bienestar social, las subvenciones, la contratación pública o el urbanismo. De esta forma, se estaría evaluando los resultados de las políticas públicas implementadas por los aparatos políticos.

Las principales auditorías de eficacia son:

a) *La fiscalización de eficacia basada en programas presupuestarios*

Este tipo de auditoría de eficacia, se fundamenta en el análisis de un determinado programa presupuestario anual, que está compuesto por créditos para ser ejecutados por el gestor para alcanzar unos objetivos anuales. Los auditores deben examinar que el programa objeto de fiscalización tenga claramente fijados los objetivos a conseguir, las actividades a desarrollar para consolidar los objetivos, la dotación de recursos económicos, materiales y personales y los indicadores de ejecución asociados a cada uno de los objetivos que permitan la medición, evaluación y cuantificación de los resultados. Los auditores también han de comprobar que los centros gestores del gasto han formulado un balance de resultados y un informe de gestión, relativos al cumplimiento de los objetivos establecidos para ese ejercicio en el programa plurianual correspondiente, que se incorporarán a la memoria de las cuentas anuales, en los términos establecidos legalmente.

b) *La fiscalización de eficacia realizada mediante procedimientos alternativos*

Esta modalidad de fiscalización se origina cuando las fiscalizaciones de programas presupuestarios de eficacia no fueran viables y establece la posibilidad de intentar el análisis por medio de otros procedimientos como: 1) el análisis de eficacia mediante otros instrumentos de planificación distintos del presupuesto por programas y, 2) el análisis de eficacia mediante la investigación de los objetivos implícitos en la entidad fiscalizada.

En los informes de estas fiscalizaciones, han de exponerse las deficiencias de planificación de los centros gestores, la falta de definición de objetivos e indicadores para medir la eficacia. Asimismo ha de justificarse que para superar esta limitación que impediría un pronunciamiento específico sobre la eficacia alcanzada por la entidad o gestión fiscalizada, se decide evaluar la eficacia por métodos alternativos.

---

Para ello se definen objetivos apropiados asignándoles unos indicadores ejecutivos sobre los que existan datos disponibles y fiables. Estos informes pueden servir de guía, sin duda, al centro gestor fiscalizado, para que implante sus instrumentos de planificación y de seguimiento de la eficacia de su gestión.

c) La fiscalización de eficacia basada en la verificación de la calidad del producto/servicio

En los epígrafes anteriores se ha considerado el análisis de eficacia, como una serie de procesos que desembocan en una comparación final, que permite fundamentar las conclusiones sobre el grado de eficacia conseguido por la entidad auditada. Esta modalidad de fiscalización da un paso más y requiere una comprobación añadida; ésta consiste en comprobar que los servicios públicos prestados han de presentar un nivel de calidad aceptable. La consecución de los objetivos por parte de la organización fiscalizada es insuficiente si el servicio prestado es de mínima calidad.

Este enfoque basado en la calidad apunta, principalmente, a la satisfacción de los ciudadanos en relación con los servicios públicos prestados. Los equipos de fiscalización se encargan de obtener evidencias estimativas sobre la calidad y la homogeneidad del producto y la utilidad del servicio prestado. De forma análoga a lo que sucede con las anteriores tipos de auditorías operativas, la falta de procedimientos normalizados y de normas de referencia exige al auditor cierta iniciativa para la creatividad y un alto grado de prudencia. La ausencia de un concreto utillaje uniforme para acometer tales fiscalizaciones no es óbice para establecer algunas herramientas generales que sirven para programar las actuaciones sobre la verificación de la calidad.

Algunos de tales instrumentos son, por ejemplo, la existencia o no de procedimientos internos de control de calidad del ente auditado; la existencia de informes de control, internos o externos; las encuestas entre los usuarios, el número de recursos o contenciosos presentados; la comparación (si se permite) con productos o servicios prestados por otras entidades; y, finalmente, la obtención de evidencia por medio de la documentación técnica de los expedientes administrativos, por la observación *in situ* del servicio prestado, etc.

---

#### **4.3.3. Las fiscalizaciones de eficiencia**

La fiscalización de eficiencia, es un análisis cuantitativo y cualitativo del modo en que se han utilizado los recursos para alcanzar sus objetivos, así como de sus sistemas de gestión y control y de sus procedimientos.

El Manual de Fiscalización Operativa del TCU establece una serie de características diferenciales como: a) resulta imposible delimitar un ámbito de actuación de validez general para cualquier tipo de organización fiscalizada; b) no existen patrones de referencia preestablecidos con los que comparar la gestión fiscalizada y, c) resulta muy difícil aplicar procedimientos normalizados, por lo que se exige un alto nivel de capacitación del equipo fiscalizador.

Las conclusiones de este tipo de auditoría, se desprenden de la interpretación de los resultados de los indicadores, de la valoración dada a los procedimientos y de la detección de las causas que producen ineficiencias.

#### **4.3.4. Las fiscalizaciones de economía**

Este tipo de auditoría permite aportes de ratios e información cuantitativa destinada a diagnosticar áreas de mejora en la gestión pública. Para conseguir este propósito, el auditor verifica aspectos como la cuantificación del coste económico del ámbito fiscalizado; la comparación de los costes obtenidos con otras ratios o datos; y la valoración de la racionalidad en la adquisición y aplicación de los recursos, esto es, determinar los costes de la gestión pública.

El Manual de Auditoría de Gestión del TCUE<sup>657</sup> establece que, las cuestiones de economía se plantean cuando en una entidad o actividad es posible reducir significativamente los costes de los recursos, para un determinado nivel de realizaciones o resultados. Una fiscalización de economía exige un análisis de los procedimientos de gestión aplicados por la entidad y de los sistemas de control; de cómo se han utilizado los recursos para la consecución de los objetivos; si se han producido pagos excesivos o gastos superfluos; también se analizan los factores del entorno y del sector específico en el que se desarrolla la actividad junto a su normativa de aplicación. En cualquier caso, una auditoría de economía ha de determinar si se han elegido los recursos más apropiados y al menor coste posible.

---

<sup>657</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF\\_AUDIT\\_MANUAL/PERF\\_AUDIT\\_MANUAL\\_ES.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_ES.PDF)

---

Por otro lado, a diferencia de los análisis de eficacia o eficiencia, en los que la información relevante se obtiene de la entidad fiscalizada, en el análisis de economía, hay que complementar la información con datos ajenos para verificar si se han minimizado los costes en relación a los recursos adquiridos, intentando aproximarse a lo que se denomina *coste de mercado* o *coste razonable*.

## 5. Los informes de fiscalización. Las tipologías y su estructura

La fiscalización es la principal función de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas y, como ya he sostenido en esta investigación, se legitiman elaborando los informes fiscalizadores del sector público autonómico. La Sindicatura proporciona a les Corts y a los órganos de representación local y, a través de ellos, a la ciudadanía de la Comunitat Valenciana, informes de control externo de la gestión económica y presupuestaria de la actividad financiera del sector público valenciano y de las cuentas que lo justifiquen, bajo los criterios de economía, eficacia y eficiencia.

Los Planes Trienal 2005-2007 y 2008-2010 de la Sindicatura impulsaron, como un gran objetivo estratégico, la creación de informes de fiscalización útiles a les Corts y a la opinión pública para maximizar la influencia y el impacto del trabajo de auditoría del OCEX valenciano.

Por su parte, el TCU aprobó en Pleno, el día 23 de julio de 2015, el *Manual de Estilo*, aplicable a los documentos en los que se exponen los resultados de la función fiscalizadora de dicha magistratura. Se parte de la consideración que los informes de fiscalización han de reunir cierta uniformidad, en pro de una mayor calidad y transparencia.

Por consiguiente, para desarrollar este epígrafe me propongo sintetizar los citados documentos, junto a los informes de fiscalización de la Sindicatura de Comptes y su Manual de Fiscalización<sup>658</sup>. La elaboración, tanto en el plano sustantivo como formal, de los informes de fiscalización siguen las pautas del Manual de Fiscalización de la SCCV y del *Manual de Estilo* del TCU<sup>659</sup>.

Las principales normas son los principios informadores para la elaboración de los documentos, los principios relacionados con los aspectos formales de los documentos y el uso no sexista del lenguaje administrativo de la Sindicatura de Comptes.

---

<sup>658</sup> Manual de Fiscalización de la SCCV; Sección 701, Referencia DT3, aprobada por el Consell de la SC el 18/10/2007 y actualizado el 14/07/2010, por el Gabinete Técnico de la Sindicatura.

<sup>659</sup> Véase el Manual de Estilo del TCU en <http://goo.gl/jldbMQ>

---

### 5.1. *Los principios informadores en la elaboración de los documentos*

El Manual de Fiscalización<sup>660</sup> de la SCCV, y el Manual de estilo del TCU establecen los principios que han de guiar la elaboración de los informes y que son:

a) *La unidad*; cada uno de los documentos debe constituir una unidad integrada y, para ello, las partes que lo componen deben estar estructuradas de manera coherente, ordenada y lógica.

b) *La adecuación a los objetivos*; el resultado de la fiscalización ha de estar conectado con los objetivos planteados y han de plasmarse en una conclusiones claras y fundamentadas en los hechos y valoraciones expuestos en el informe, con la emisión de una opinión final respecto a los objetivos.

c) *La objetividad y la imparcialidad*; los hechos han de ser presentados de forma objetiva, imparcial y profesional evitando valoraciones personales, ambigüedades o vaguedades. Los juicios técnicos, interpretaciones y conclusiones que resulten de la fiscalización habrán de fundamentarse de forma suficiente y convincente. El tono constructivo del informe puede contribuir a estimular una reacción favorable sobre las observaciones, conclusiones y recomendaciones del auditor.

d) *El equilibrio y la ponderación*; la prudencia deviene como un principio rector esencial en los informes evitando la insistencia en la crítica del pasado, un lenguaje agrio o expresiones enfáticas que sean innecesarias. La emisión de una opinión global, favorable o desfavorable junto con las mejoras que se hayan puesto en marcha respecto a informes precedentes son elementos que han de constar en los informes. Respecto al tratamiento de las alegaciones de los cuentandantes habrán de ser procesadas de manera suficiente y correcta.

e) *La claridad, la concisión y la brevedad en la exposición*; la claridad y uniformidad del lenguaje, la concisión y una adecuada fundamentación de sus conclusiones son atributos valorados. Los informes deben estar redactados con un lenguaje fácil de entender, con información relevante y se distingan los hechos comprobados y su valoración.

---

<sup>660</sup> El Manual de Fiscalización de la SCCV, Sección 709; normas para el proceso de edición final de los informes, con referencia: Acuerdo del Consejo de la Sindicatura de Comptes de 15 de mayo de 2014.

---

f) La uniformidad: la estructura y presentación de los informes habrán de ser similares en sus distintas fases de tramitación: borrador, anteproyecto, proyecto e informe. Esta uniformidad afectará a todos los demás documentos de fiscalización como memorias, mociones y notas.

g) La calidad gramatical: además de la calidad técnica, también será exigible un alto nivel de calidad gramatical. Este punto implica cumplir las normas y reglas de la Real Academia Española para los informes en lengua castellana y para los informes en valenciano de la Sindicatura de Comptes, las normas gramaticales de l'*Acadèmia Valenciana de la Llengua*.

## **5.2. Los principios formales de los documentos**

### **a) La carátula Principal**

La carátula principal identifica el ejercicio de la fiscalización, las entidades fiscalizadas, el volumen del que se trate, en su caso y en la parte superior izquierda aparece el logotipo de la Sindicatura de Comptes con los colores institucionales y en la parte inferior izquierda, el de la Generalitat Valenciana.

### **b) El título**

El título del informe aparece en la siguiente página, a continuación de la carátula principal, donde se informe del ejercicio y de la entidad o cuenta general de la que se trate, como por ejemplo: "Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat. Ejercicio 2013".

### **c) Los números de volúmenes del Informe de fiscalización**

Vendrán expresados el número de volúmenes que configuran el informe fiscalizador y el contenido de cada uno de ellos. El IF de 2013 de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana elaborado por la Sindicatura de Comptes tiene la siguiente estructura:

- a' Volumen I; Introducción y conclusiones generales. Informe de Fiscalización de la Cuenta de la Administración de la Generalitat.
- b' Volumen II; Informes de fiscalización de las entidades autónomas.
- c' Volumen III; Informe de fiscalización de las empresas públicas.
- d' Volumen IV; Informes de fiscalización de las fundaciones del sector público.
- e' Volumen V; Informes de fiscalización de los consorcios de la Generalitat.



---

**d) El índice**

El índice del informe, se divide en epígrafes y subepígrafes, con un cierto nivel de desagregación que permiten la localización en su correspondiente página. Para facilitar su lectura y consulta en soportes informáticos y digitales, se pueden incorporar los enlaces de acceso rápido al texto que se quiera consultar.

**e) La introducción y la identificación de las cuentas fiscalizadas**

La introducción del informe de fiscalización de la Sindicatura de Comptes hace referencia, en primer lugar, a los aspectos legales que le atañen, las cuentas fiscalizadas para un determinado ejercicio con expresión de todas y cada una de las entidades que la componen. Además, se establecen los principios aplicables a la información financiera y a la gestión de los recursos públicos.

**f) Los objetivos, el alcance, el ámbito de aplicación y las conclusiones**

En este apartado, se detallan los objetivos generales de la fiscalización de la Cuenta General, entidad o programa del que se trate, con expresión del marco legal aplicable; el alcance de la fiscalización, donde se especifica las disposiciones legales de aplicación, las normas técnicas de auditoría y los acuerdos del Consell de la Sindicatura recogidos en su Manual de Fiscalización. A continuación, se expresan los entes fiscalizados con indicación de su presupuesto para ese ejercicio, en millones de euros y las áreas específicas fiscalizadas. Las auditorías operativas y los informes especiales, elaborados por la Sindicatura también son recogidos en este epígrafe donde se fundamentan de acuerdo al PAA. Finalmente, el epígrafe termina con una referencia a la metodología de la fiscalización y a las conclusiones generales extraídas.

**g) El resumen, los aspectos significativos y las incidencias relevantes**

De forma sintética, en este apartado, se expresan aspectos relevantes sobre la situación financiera del ente o cuenta fiscalizada. Además de las conclusiones generales, se destacan los aspectos más significativos para comprender la información económica financiera del ente fiscalizado.

**h) El seguimiento de las recomendaciones**

El Manual de Fiscalización de la SCCV, en la Sección 703.1, establece el seguimiento de las recomendaciones puesto que este apartado merece una gran atención para los OCEX, como corolario a la labor que desempeñan. Los informes de fiscalización tienen dos secciones de gran importancia, que resumen los principales resultados del trabajo desarrollado: a) las conclusiones y, b) las recomendaciones.

---

El beneficio del trabajo fiscalizador reside en la aplicación y ejecución eficaz de las recomendaciones realizadas. Por este motivo es fundamental un seguimiento posterior de las medidas adoptadas para corregir las deficiencias detectadas.

En las fiscalizaciones incluidas en el nivel de control general, forma parte del trabajo de auditoría, realizar el seguimiento de las recomendaciones y de las incidencias incorporadas en el apartado de conclusiones en el año anterior.

Cuando se trate de fiscalizaciones de control sobre áreas significativas, puede darse la circunstancia que no se hayan realizado auditorías en el año precedente; en este caso el trabajo ordinario de auditoría también ha de realizar el seguimiento de todas las recomendaciones e incidencias añadidas en las conclusiones sin importar cuál sea su alcance de uno u otro año.

Los informes de la Sindicatura de Comptes, incluyen un apartado en el que se recogen las recomendaciones consideradas más relevantes para la mejora de determinados aspectos procedimentales, de la gestión o de los sistemas de control interno, que han surgido en la realización de las distintas fiscalizaciones (IF de la SCCV, 2013).

Mediante la petición a los responsables de los distintos entes fiscalizados, de las medidas correctoras adoptadas, para subsanar deficiencias señaladas en anteriores informes, se realiza un seguimiento de la adopción de medidas tendentes a corregir las deficiencias. La Sindicatura hace constar el número de respuestas obtenidas y el número de cartas enviadas.

*i) El trámite de alegaciones*

Este apartado, se refiere a la remisión del borrador del Informe de fiscalización a los cuentandantes para que formulen las alegaciones oportunas. Posteriormente se incorporan al informe las alegaciones formuladas.

*j) El desarrollo del informe*

Cuando se hace referencia al desarrollo del informe, aludimos a la información propia del documento, donde se plantean los puntos de interés, a partir de las evidencias y pruebas efectuadas. Los resultados de la fiscalización han de establecer la descripción, el alcance y la extensión de las comprobaciones realizadas; las deficiencias e irregularidades significativas que se han detectado, junto al control interno, dando cuenta de las limitaciones y riesgos encontrados en el transcurso de la fiscalización. Además, se incluirá la opinión de los auditores según la normativa, los datos y los estados financieros analizados y demás cuestiones anexas, que respaldarán las conclusiones.

---

***k) La conclusión***

El órgano o unidad auditora, sintetizará los principales resultados de la fiscalización y emitirá una opinión clara, concisa y precisa sobre los objetivos de la auditoría. El Manual de Fiscalización de la SCCV, Sección 703, establece que, en las conclusiones, se pone de manifiesto la conformidad entre las cuentas y hechos auditados, por un lado; los principios y criterios contables y las normas que les sean de aplicación, por otra. En última instancia se trata de una constatación lo más objetiva posible de los hechos.

La emisión de la opinión en las auditorías, puede adoptar diferentes tipologías:

- a) la opinión sin salvedades, que implica conformidad del órgano fiscalizador con el contenido y presentación de las cuentas examinadas;
- b) la opinión con salvedades, que supone la existencia de discrepancias significativas en el cumplimiento de los principios o normas aplicables; o que se planteen circunstancias determinadas como limitaciones de alcance, que los estados financieros sean erróneos o incompletos o que exista incertidumbre respecto al contenido de las cuentas y los hechos relacionados con ellas;
- c) la opinión adversa, se refiere a las excepciones o incumplimientos que afecten significativamente a los principios, criterios y/o imagen de la gestión;
- d) la abstención o la denegación de opinión; este caso se refiere cuando no sea posible emitir una opinión global y debe hacerse constar esta situación.

En las auditorías operativas, dada la complejidad de los hechos auditados, no son frecuentes pronunciamientos globales sobre la eficacia, la eficiencia y la economía alcanzadas en la gestión de los recursos. Por regla general, este tipo de conclusiones suelen también incluir declaraciones más específicas.

***l) Las recomendaciones***

La finalidad de las recomendaciones<sup>661</sup>, consiste en proponer las medidas concretas que se establezcan como las adecuadas para mejorar u optimizar la gestión de la actividad económica financiera del ente o cuenta auditada o la actividad objeto de la auditoría. Tales recomendaciones, en todo caso, siempre se han de deducir de los resultados o de las conclusiones de la fiscalización realizada.

---

<sup>661</sup> Artículo 11 LSC ISSAI-ES 100, apartado 8 y 39 ISSAI-ES 300, apartado 29; ISSAI-ES 400, apartado 55, Acuerdo del Consejo de la Sindicatura, de 15 de mayo de 2014.

---

El artículo 11, de la Ley de la SC, establece que en el ejercicio de la labor fiscalizadora la Sindicatura debe *“proponer medidas que deben adoptarse para mejorar la gestión económica-administrativa del sector público valenciano, así como aquellas más idóneas para lograr un más eficaz control del mismo”*.

El Manual de Fiscalización de la SCCV, contempla la Sección 703, *Las recomendaciones*, derivada de la Norma ISSAI-ES 100, 300 y 400, donde se establecen los principales criterios en la formulación de recomendaciones.

Una parte de la mejora del SPV es deudor de las recomendaciones que, la Sindicatura de Comptes, ha realizado durante tres décadas, a través de sus informes de fiscalización. Tras realizar la fiscalización, el órgano de control externo valenciano suele disponer de mucha información sobre la entidad fiscalizada y está en condiciones de indicar medidas y recomendaciones para mejorar su rendimiento.

Las recomendaciones se sustancian en: a) las medidas que deban adoptarse para mejorar la eficacia o eficiencia de la gestión económico-administrativa del ente fiscalizado; b) las medidas que se consideren idóneas para lograr un control eficaz del ente, c) los aspectos de control interno o de procedimiento y, d) una referencia a la aplicación de principios contables y normas legales.

Generalmente, en esta sección, se realizan las recomendaciones más significativas, puesto que a lo largo del texto se suelen ir desgranando otras incidencias detectadas. Además, se identifican las recomendaciones propuestas por la Sindicatura en anteriores informes, y que se han atendido por los órganos o entes concernidos. Por otro lado, el órgano auditor puede reiterar, oportunamente, recomendaciones propuestas en informes de ejercicios pretéritos. En las recomendaciones, se identifica con claridad a quien corresponde la puesta en marcha de la ejecutarlas.

A lo largo de las tres décadas de andadura de la SCCV, se han plasmado numerosas recomendaciones en los informes de fiscalización sobre su sector público autonómico. El análisis de las recomendaciones sugeridas por la Sindicatura en sus informes de fiscalización, es una potente herramienta que aporta conocimiento de cómo ha evolucionado el SPV y cuáles han sido las preocupaciones de cada coyuntura político-económica, en los últimos treinta años.

---

Resulta significativo cómo la introducción de las propuestas de la NGP ha transformado el sector público valenciano y este escenario modernizador aparece documentado en los informes de la Sindicatura.

En sus inicios, las recomendaciones iban orientadas hacia la homogeneidad y concordancia de los sistemas contables y de las magnitudes presupuestarias; hacia la uniformidad de las metodologías de trabajo; la elaboración de base de datos informáticas y la necesidad de generar indicadores cuantificables de los objetivos.

En la década de los noventa, que coincide con la etapa de crecimiento de la Sindicatura en general, del sector público valenciano, se produjo un incremento del presupuesto público.

En esta etapa, las recomendaciones se orientaron hacia la simplificación de los circuitos documentales, la adopción del PGCP, la refundición de normas contables, la mejora de la aplicación informática y un especial énfasis a la contratación y a las subvenciones, recomendando el refuerzo de los mecanismos de control.

En una fase ulterior, las recomendaciones giraron en torno al déficit presupuestario, los desequilibrios presupuestarios, el incremento de personal en puestos de trabajo temporal, la intensificación de controles en contratos y las subvenciones y los aspectos relacionados con la Estabilidad Presupuestaria y la Deuda Pública<sup>662</sup>.

***m) Los anexos***

Los anexos se ubican al final del informe, de forma independiente al cuerpo del texto, y contribuyen a comprender mejor y conocer con detalle determinados aspectos específicos, que son tratados de forma extensa y/o pormenorizada. Los anexos, a su vez, se identifican, con una numeración única secuencial.

En los informes de fiscalización de la Sindicatura de Comptes, los anexos van incluidos en la sección de recomendaciones. Aquí se incorporan las alegaciones de los cuentandantes y otros informes sobre el ente fiscalizado.

***n) La fecha de terminación de los trabajos y de entrega del informe***

El informe llevará indicada la fecha de terminación de los trabajos de auditoría, que representa el momento hasta el cual el órgano auditor ha estado en contacto con la entidad auditada y es responsable de conocer los hechos. Es aconsejable que el período entre la fecha de terminación del trabajo y la de entrega del informe sea lo más reducido posible.

---

<sup>662</sup> En el capítulo IX, he analizado las aportaciones de la Sindicatura de Comptes a la modernización del sector público autonómico valenciano.

---

*o) La firma*

La responsabilidad de los informes, será asumida por la persona física o moral que los emita, que se materializará en la firma de los mismos. Si el órgano de control es colegiado, la firma de los informes será asumida por su presidente, en su nombre y representación. Este caso es el que corresponde a la Sindicatura de Comptes, cuyo Síndico Mayor firma los informes como máximo representante del OCEX valenciano.

## **6. El control de la 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).

Las Administraciones Públicas han recibido, tradicionalmente, numerosas críticas por su lentitud, ineficacia y burocratismo. Este cuestionamiento crítico ha sido respondido en el marco de la gestión y control de la calidad, orientado a satisfacer las expectativas ciudadanas y a conseguir mayores cotas de eficiencia, adaptabilidad e innovación.

La NGP introdujo en el sector público, la preocupación por la calidad en la prestación de los servicios públicos, entendida como un enfoque que, además de buscar el producto o servicio bien hecho, se orientaba a la satisfacción del ciudadano cliente.

Como el resto de herramientas procedentes del gerencialismo, la búsqueda de calidad procede del ámbito empresarial, como respuesta a una nueva configuración del orden económico y de los mercados. La literatura sobre la calidad es muy amplia y cuenta con grandes maestros como Deming, Juran, Crosby, Ishikawa, Senge, sólo por citar algunos de sus máximos exponentes.

Cuando se traslada el concepto de calidad a las Administraciones Públicas, ésta implica un cambio cultural en el que el ciudadano es el “cliente” y se pretende dar respuestas a sus demandas con servicios de mayor calidad. La gestión de la calidad en las AAPP, en un claro impulso por alcanzar la calidad institucional<sup>663</sup>, 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.

---

<sup>663</sup> La legitimidad política 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).

---

La gestión de la calidad integra métodos y herramientas heterogéneos como las evaluaciones, las cartas de Servicios, el control estadístico, las mejores prácticas, la orientación al cliente, el empoderamiento personal, el rediseño de procesos, el trabajo en equipo, entre otras técnicas y medidas ampliamente difundidas.

Sin embargo, mi objetivo en este epígrafe consiste en analizar el control de calidad de la Sindicatura de Comptes.

En este capítulo, he fundamentado la importancia del seguimiento del Manual de fiscalización de la SC, que compendia los principios y normas de auditoría del sector público, para la realizar las fiscalizaciones y elaborar los informes<sup>664</sup> siguiendo una metodología determinada<sup>665</sup>, puesto que no hemos de perder de vista que la fiscalización es la principal función de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas.

El control de calidad de los informes de fiscalización, constituye una tarea esencial de la Sindicatura de Comptes, puesto que la elaboración y la emisión de informes de auditoría del sector público valenciano es su principal competencia y la fuente de creación de su legitimidad. Por esta razón, la materialización de informes fiscalizadores que cumplan los estándares de calidad, con rigor y credibilidad, constituye su principal objetivo estratégico, contemplado en los Planes Trienales 2005-2007 y 2008-2010.

El establecimiento de un sistema de control de calidad, requiere actuaciones formativas del personal, de los procedimientos y de la metodología auditora.

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) eliminen los errores y las omisiones en los informes; b) que suprima los fallos de redacción o presentación de los resultados; c) que elimine las afirmaciones o las conclusiones no suficientemente respaldadas en los papeles de trabajo, o d) que eviten que sean inoportunos en el

---

<sup>664</sup> Los criterios de calidad de los informes de fiscalización se han desarrollado en este mismo capítulo; no obstante, a modo de síntesis recordemos que los criterios de calidad básicos son: a) la claridad con lenguaje sencillo e inteligible; b) la exactitud y la imparcialidad fundamentado en evidencias y hechos comprobados; c) que esté completo y contenga información pertinente y necesaria para una comprensión correcta señalando el alcance de la fiscalización; d) la objetividad y el equilibrio tanto en su contenido como en el tono y, finalmente, e) que sea convincente, conciso y oportuno en el tiempo, esto es, que se realice en la fecha más cercana al momento de ejecución de la fiscalización.

<sup>665</sup> El Manual de Fiscalización de la SCCV, Sección 709; normas para el proceso de edición final de los informes, con referencia: Acuerdo del Consejo de la Sindicatura de Comptes de 15 de mayo de 2014.

---

tiempo, genéricos, confusos y que contengan incoherencias y deficiencias que puedan lesionar el prestigio y la credibilidad de la institución fiscalizadora.

Asimismo, 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. Este enfoque, en sentido amplio, parte de la existencia de normas y procedimientos que definan el contenido y alcance del control de calidad (Ordoki Urdazi, 2013). De lo que se trata, pues, es de enfatizar el aspecto preventivo sobre el reparador y, para ello, los fallos o los riesgos han de prevenirse.

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<sup>666</sup> “Control de calidad de la auditoría de estados financieros”, y la ISSAI 1220, a la idiosincrasia de la institución fiscalizadora valenciana.

El control de calidad se identifica, a su vez, con el establecimiento de procesos de revisión técnica de los trabajos de fiscalización, y en el OCEX valenciano se distinguen tres niveles de control de calidad<sup>667</sup>:

- 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 por el Consell de la SC, 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 que el Consell de la SC haya determinado, en función del tamaño, la complejidad, el riesgo o el interés público.

De modo sintético, he reelaborado los ejes básicos que, desde mi punto de vista, sustancian la Guía de control de calidad de las fiscalizaciones de la institución valenciana y que son:

---

<sup>666</sup> La NIA-ES 220, se refiere a los controles de calidad de las auditorías financieras, pero la voluntad es aplicar la guía progresivamente a todo tipo de auditorías realizadas por el OCEX valenciano.

<sup>667</sup> Sección 1220: Guía para el control de calidad de las fiscalizaciones de la Sindicatura de Comptes <http://goo.gl/Lrfx6M>



a) *El liderazgo*

El Consell de la Sindicatura es el órgano supremo responsable de introducir y mantener actualizados los procedimientos de control de calidad, si bien la responsabilidad ejecutiva puede delegarse. Los Planes Trienales 2005-2007 y 2008-2010, establecieron un marco que aspiraba a un control calidad más exigente.

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 (Figura XI.6).

Las normas y los procedimientos son aprobados por el Consell de la Sindicatura, como ápice estratégico, y se difunde a todos los miembros de la institución. 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 compromiso 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.

**Figura XI.6 Pirámide de responsabilidades de liderazgo. Control de Calidad en la Sindicatura de Comptes.**



Fuente: Manual de fiscalización de la Sindicatura de Comptes. Sección 1220, pp. 4.

---

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. Además, 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<sup>668</sup>.

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<sup>669</sup>.

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 acuerdo a las políticas y procedimientos de revisión de la SC. Entre los procedimientos básicos destaca que, el trabajo de los miembros del equipo con menos experiencia, sea revisado por los miembros del equipo más experimentados. Esta supervisión multilateral<sup>670</sup> del equipo de auditoría, asegura el cumplimiento de los objetivos de la fiscalización y el mantenimiento de la calidad del trabajo.

---

<sup>668</sup> 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.

<sup>669</sup> 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.

<sup>670</sup> 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.

---

La supervisión o control interno consiste en verificar que, el trabajo se ha realizado correctamente, 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 establecerá una supervisión más exhaustiva sobre cuestiones significativas, para que su resolución sea satisfactoria como: áreas críticas, controvertidas o de riesgo, las conclusiones generales de cada área y las incidencias que hayan surgido.

En caso de diferencias de opinión<sup>671</sup>, el criterio preferente será el del auditor jefe, y éste hará constar el fundamento de la discrepancia en las fichas de incidencias del sistema de papeles de trabajo *TeamMate* y en las conclusiones generales.

El trabajo del equipo de auditoría es un trabajo colectivo, desde el inicio de la tarea hasta la emisión del informe, 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; aspecto, éste, fundamental para el desempeño de una relación de trabajo constructiva. Una vez finalizada esta fase de discusión el auditor se encargará de elaborar el proyecto de informe.

---

<sup>671</sup> Por diferencias de opinión, se entenderá diferencias de opinión de auditoría, discrepancias relativas a la necesidad de incluir o no un párrafo de salvedad en el informe. También se incluirán otras cuestiones significativas relativas al informe y que pudiera afectar a las conclusiones.

---

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. Esta modalidad de control se realiza por técnicos de la institución, que no han participado en su elaboración, y que se efectúa mediante un procedimiento por el que los informes realizados son objeto a su terminación de revisión independiente y detallada por auditores ajenos, con el fin de verificar la bondad de los datos, conclusiones y opiniones (Ordoki Urdazi, 2013).

Cuando el trabajo de campo ha finalizado, el auditor ha de elaborar el proyecto de informe para presentarlo al síndico del que dependa la fiscalización y también, ha de adjuntar el cuestionario de control de calidad del Auditor responsable del trabajo, y en su caso, incluir el cuestionario de revisión de control de calidad realizado por otro auditor.

El síndico responsable, en base al proyecto redactado por el auditor, se encarga de elaborar un borrador del informe, con el conocimiento del Consell de la SC, para remitirlo al cuentadante, al objeto de que formule las alegaciones oportunas. Tales alegaciones<sup>672</sup> 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-revisor<sup>673</sup> debe atenerse a los mismos principios éticos y de independencia que los

---

<sup>672</sup> 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 justificadas 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.

<sup>673</sup> 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.

---

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, con su equipo de trabajo, y la discusión con el revisor del control de calidad no compromete ni reduce la responsabilidad del auditor-jefe. En caso de que existan discrepancias en el proyecto del informe entre auditor-jefe y auditor-revisor, el síndico responsable se encarga de resolverlas, de acuerdo al Manual de fiscalización, sin perjuicio de consultar al Gabinete Técnico de la Sindicatura o a la Comisión Técnica de Auditoría cuando lo considere oportuno.

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.

## **7. La publicidad y la comunicación de los informes de fiscalización**

La difusión de los informes constituye otro de los momentos importantes a los que es necesario prestar atención, puesto que sirven para dar a conocer los resultados de los trabajos de los auditores y demostrar que la Sindicatura de Comptes cumple su objetivo de contribuir a la mejora de la gestión pública y de producir legitimidad.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, establece la obligatoriedad de las instituciones de actuar con transparencia y promover el acceso a la información pública, para que los ciudadanos puedan estar informados, a través de

---

---

los diferentes canales, y en especial internet<sup>674</sup>. La información pública se ha de caracterizar por ser clara, comprensible, veraz, actual, objetiva y estructurada; además, de ser fácilmente localizable. La Sindicatura de Comptes es una institución de autogobierno que genera gran cantidad de información, pero solo la información que figura en los informes de auditoría es de dominio público<sup>675</sup>.

Mediante la comunicación de los resultados y las recomendaciones de auditoría sobre el ejercicio fiscalizado, la Sindicatura de Comptes aproxima a la sociedad civil cuestiones relativas a la gestión financiera y de rendición de cuentas y al uso de los recursos públicos. El objetivo es, pues, promover la confianza institucional y fortalecer el sistema democrático y, para ello, la transparencia de la información económico financiera constituye un requisito imprescindible para la toma de decisiones y para el buen gobierno.

Siguiendo a Alcalde Hernández (2012), podemos distinguir los siguientes usuarios de la información contable de las entidades públicas:

- a) Los órganos de representación política multinivel.
- b) Los propios entes fiscalizados para optimizar su gestión pública, tanto desde un punto de vista financiero como operativo.
- c) Los usuarios de los servicios públicos prestados por la entidad pública, interesados por el nivel de calidad en que se prestan los servicios y su coste de prestación.
- d) Los acreedores, que necesitan información financiera para establecer la capacidad de la entidad pública para hacer frente a sus pagos.
- e) Los intermediarios financieros, prestamistas e inversores en deuda pública, que para proporcionar recursos financieros al sector público demandan información contable para evaluar la capacidad de la entidad para cumplir con sus obligaciones y compromisos.
- f) Los analistas económicos y financieros, que necesitan evaluar el riesgo de las operaciones de las entidades públicas a efectos de asesorar a los inversores.

---

<sup>674</sup> Artículo 7 la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

<sup>675</sup> El Manual de Política y Principios de Comunicación del Tribunal de Cuentas Europeo advierte que, a fin de proteger la relación profesional entre el auditor y el ente fiscalizado, y de acuerdo con las normas de auditoría internacionales y requisitos legales, solo la información que figura en los informes publicados es de dominio público.

- 
- g) Los ciudadanos, que son los que financian las actividades de las entidades públicas y para los cuales la información sobre la situación económica y financiera puede resultar una variable relevante a la hora de decidir su intención de voto.
  - h) Otras entidades privadas, asociaciones o medios de comunicación, que pueden demandar una información diversa sobre las distintas actuaciones de las entidades públicas.

La valoración del proceso comunicativo, como un componente fundamental de la vida política institucional, ha adquirido un papel preponderante, en la sociedad de la información. Y es que el trabajo de la Sindicatura de Comptes y, en general, de todos los órganos de control externo alcanza su máximo sentido publicitando su labor y comunicando a la sociedad sus análisis del sector público; lo contrario debilita la eficacia de su trabajo (Erbiti Zabalza, 2003).

#### **8. 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).

A diferencia de lo que ocurría respecto a la función fiscalizadora, el enjuiciamiento contable es propio y pleno en todo el territorio nacional del TCU. De esta forma, solo al Tribunal de Cuentas le corresponde la aplicación de la norma jurídica al acto contable, 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 contempla 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”*.

---

Por consiguiente, 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<sup>676</sup>, 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 fiscalización 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”<sup>677</sup>.

Así, 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*

---

<sup>676</sup> 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).

<sup>677</sup> Protocolo de Actuación entre la Sindicatura de Comptes de la C.V. y la Fiscalía del TCU, firmado el 10 de marzo de 2015.

[http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/protocolo/\\$file/SCN\\_0001.pdf](http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/protocolo/$file/SCN_0001.pdf)



---

*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 ser hará constar en el informe”.*

La Sindicatura de Comptes, además de remitir sus informes de fiscalización al TCU, también debe hacerlo 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, aprobados por la Sindicatura de Comptes, todo ello con la suficiente antelación y 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.

Una vez recibida la solicitud de la Fiscalía, la SCCV 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 Major de la SCCV.

La Sindicatura de Comptes, siendo prioritaria la actividad fiscalizadora, de acuerdo a su normativa reguladora, también demuestra una marcada orientación a detectar indicios de actos punibles como fraude, corrupción e irregularidades de diversa índole.

---

En el caso hipotético que hubiese alguna sospecha fundada, en los resultados de la fiscalización, el OCEX autonómico 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 realice su valoración 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 XI.7, muestra la evolución de las delegaciones efectuadas por el TCU a la Sindicatura de Comptes, desde 1985 a 2015.

En 2001, 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 XI. 7**  
**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
<b>TOTAL</b>					<b>65</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la Sindicatura.

## 9. La función consultiva

La función fiscalizadora de los OCEX constituye su tarea principal, afirmación ésta que no desdibuja otras funciones como la consultiva. Ésta no se presenta desvinculada del resto de funciones sino que, como afirma Vera Santos (2003:117), esa información solicitada por determinados entes al OCEX puede venir pareja a la función de fiscalización. 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 potencialidad 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. Para el caso de la SCCV, un ejemplo de esta actividad es el conocido informe especial, sobre la revisión de los expedientes G001/2008 y G002/2008, de ayudas a la cooperación de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía realizado a petición de les Corts, de fecha 10 de noviembre de 2010, que no constituyó una fiscalización de regularidad sino de revisión de los dos expedientes citados.

Esta especialización es la que ha llevado a plantear que la labor de los ICEX no debería limitarse a fiscalizar las cuentas públicas, sino que aprovechando la experiencia obtenida en el desarrollo de las actividades de control, pudiera realizar funciones de asesoramiento a sus parlamentos respectivos.

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. La Declaración de Lima de la INTOSAI, estableció que las IFS pueden, en asuntos importantes, poner a disposición del Parlamento y de la Administración sus conocimientos técnicos en forma de dictámenes, incluso sobre Proyectos de Ley u otras cuestiones financieras

---

De esta forma, la intervención de los órganos de control externo en las fases de elaboración de leyes, normas y políticas públicas, pueden contribuir a una mejora sustancial de las políticas públicas.

Asimismo, también, los OCEX pueden corregir situaciones irregulares, detectar áreas infracontroladas, optimizar las fases del ciclo presupuestario y, en general, una mejora de la gestión pública, lo que facilitaría y permitiría una mejor actuación de los Parlamentos (Pastor Bono, 2015:86).

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 a instancia de Les Corts o de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda, del parlamento valenciano.

También forma parte de la función consultiva las comparecencias en les Corts del síndico mayor<sup>678</sup>, 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.

Una parte de la literatura sobre este tema, la contempla como una labor pedagógica y de evaluación<sup>679</sup> de los órganos de control externo; este punto se materializó en la conocida Declaración de Pamplona, foro de los presidentes de los OCEX autonómicos, donde se estableció la conveniencia de crear una conciencia pública de control tanto en los gestores, en los directivos públicos como en los políticos.

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.

---

<sup>678</sup> En la Memoria-Resumen de las actividades de la Sindicatura de Comptes, en una Legislatura de Les Corts. Propuestas de futuro (2011-2015), se menciona que el Síndico Mayor ha comparecido en numerosas ocasiones para explicar los informes de fiscalización del sector público autonómico valenciano, de las universidades, de las cámaras de comercio y de los Fondos de Compensación Interterritorial. Asimismo, tras obtener las competencias plenas en materia local, ha comparecido antes la Comisión parlamentaria de Economía, Presupuestos y Hacienda para presentar los informes de fiscalización del sector público local valenciano.

<sup>679</sup> Véase capítulo VIII de esta investigación.

---

Si bien el objetivo de los órganos de control externo no es detectar o depurar los casos de corrupción<sup>680</sup>, sí parece pertinente el legítimo intento de evitarla (Vallès Vives 2003:243).

## 10. La Memoria

La memoria refleja lo que es y lo que pretende ser la organización, en nuestro caso, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. Constituye, pues, una de las principales herramientas de trabajo y, a la vez, un requisito legal que se realiza en los primeros días del año. 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. En ella se ofrece información sobre el control externo ejercido en la gestión de los recursos económicos financieros del sector público valenciano. Además, este 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. También sirve para evaluar y proponer aspectos que han de mejorar las programaciones futuras.

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 de la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana<sup>681</sup> comienza estableciendo una conexión entre la Memoria y la PAA de ese mismo ejercicio, para verificar 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

---

<sup>680</sup> La excepción a día de hoy es el Consello de Contas de Galicia, cuya Ley 8/2015, de 7 de agosto, en su artículo 1, apartado 3, atribuye al órgano de control gallego las competencias en materia de prevención de la corrupción en el ámbito de la actividad económica-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma. De esta forma, el Consejo de Cuentas gallego asume la responsabilidad de colaborar con las administraciones sujetas a su ámbito de actuación y hacerles propuestas en la elaboración de manuales de gestión de riesgos, comprobar los sistemas de prevención de la corrupción que se pongan en marcha, asesorar sobre los instrumentos normativos más adecuados para prevenir y reprimir la corrupción y fomentar en la sociedad civil, y particularmente, en el ámbito empresarial, la transparencia y el comportamiento ético en sus relaciones con el sector público.

[http://www.xunta.es/dog/Publicados/2015/20150828/AnuncioC3B0-250815-0001\\_es.html](http://www.xunta.es/dog/Publicados/2015/20150828/AnuncioC3B0-250815-0001_es.html)

<sup>681</sup> Tomamos como modelo la Memoria de Actividades de 2014 por ser la más reciente; sin embargo, la estructura tipo es la misma en todos los ejercicios.

---

operativas que se han realizado; los informes fiscalizadores de las universidades públicas, cámaras de comercio, 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 de Actividades, sustancia los principales elementos de la gestión económica presupuestaria de la SC como institución autónoma 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 desempeñadas por la Sindicatura a lo largo de un ejercicio anual, en cumplimiento del mandato legal, y que la Sindicatura pone a disposición de los usuarios en su *website*<sup>682</sup>.

---

<sup>682</sup> [http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/memoria\\_de\\_actividades](http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/memoria_de_actividades)

---

## CAPÍTULO XII

### LA GESTIÓN DEL PERSONAL DE LA SINDICATURA DE COMPTES

#### 1. Las principales transformaciones en la gestión del personal de las Administraciones Públicas

Una de las afirmaciones más populares difundidas entre los responsables de las organizaciones es el papel preponderante desempeñado por las personas en el desarrollo de las mismas. Las variables relacionadas con la productividad, la competitividad y la excelencia están estrechamente conectadas con la gestión del personal, sus capacidades, habilidades y competencias.

Las organizaciones hoy son plenamente conscientes de que su 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).

A ello, se añade la evidencia de que, a través de los recursos humanos<sup>683</sup>, se influye en los objetivos de la organización. Los principales argumentos explicativos sobre el

---

<sup>683</sup> La investigación sobre los recursos humanos ha recibido una nueva denominación, conocida como “la dirección y gestión del personal”, que aún no es muy utilizada en el ámbito público, y que implica una orientación y un contenido más humanista. En líneas generales y sin ánimo de exhaustividad, existen cuatro aproximaciones básicas, según (Martín, Romero y Sánchez, 2014), en el estudio de los recursos humanos:

- a) La perspectiva universalista, que considera que hay una forma mejor de gestionar a las personas con independencia de los factores contextuales y las singularidades de las organizaciones.
- b) El enfoque contingente postula que la gestión de los recursos humanos debe ser congruente con los factores organizativos y cuanto más estrecho sea ese ajuste, mayor será el nivel de eficacia de la organización.
- c) El enfoque configuracional plantea el análisis de la gestión de personal desde una perspectiva sistémica considerando a los procesos en su conjunto, formando un sistema, y estudiando su ajuste interno.
- d) El enfoque contextual propone una aproximación más amplia, que recoja las particularidades del contexto europeo. Mientras que las perspectivas anteriores consideraban al entorno como una variable de contingencia, el enfoque contextual propone una explicación extraorganizacional para integrar el sistema de los recursos humanos en un entorno complejo con el que interacciona. 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.



---

creciente influjo de la gestión del personal enfatiza seis aspectos clave: a) el aumento de la competencia y la necesidad de ser competitivo; b) los costes y ventajas relacionados con el uso de los recursos humanos; c) la crisis de productividad; d) el aumento del ritmo y la complejidad de los cambios sociales, culturales, normativos, demográficos y educacionales; e) los síntomas de las alteraciones en el funcionamiento de los lugares de trabajo, y f) las tendencias para la próxima década (Dolan, Cabrera, Jackson y Schuler, 2007:13).

La obra de Peter Drucker, *The Practice of Management*, publicada en 1954, fue pionera en el estudio de las personas en la empresa como un recurso y no como un coste, y en el énfasis en las cuestiones éticas de la organización. Por este motivo, se reconoce que fue Drucker quien acuñó la expresión “recursos humanos”. Si bien todos los recursos de la organización son valiosos, los humanos tienen la capacidad de coordinar, integrar, imaginar y autocontrolarse; estas características distintivas afirman la especificidad de los recursos humanos.

Este enfoque supera el modelo mecanicista, como el de la tradición tayloriana, otorgando importancia a los factores humanos, psicológicos y sociológicos en el rendimiento de la organización. Una tendencia evidente, tanto en los científicos sociales como en los teóricos de la organización<sup>684</sup>, revela una orientación cada vez mayor a las personas, en la gestión de las organizaciones, como uno de los elementos sobre los que pivota el desarrollo organizacional. Es entonces cuando aparece el eslogan de que “el elemento humano es lo más importante de la empresa” (Friedmann, 1955 citado en Mouzelis, 1991:105).

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 privilegiado el papel de los empleados públicos en sus planes estratégicos.

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, si son concebidas como instrumento de mejora y de cambio organizativos. La gestión de las personas en las organizaciones públicas se ha desarrollado en un contexto fuertemente politizado y juridificado (Cuenca Cervera, 2002:18).

---

<sup>684</sup> Entre los teóricos destacaremos a Mintzberg, Etzioni, Maslow, Argyris, McGregor, Mouzelis, entre otros.

---

Por consiguiente, la gestión de 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), y los aspectos relacionados con los empleados públicos tienen una importante proyección y conexión con la ciudadanía y la sociedad (Canales, 2002).

Los enfoques tradicionales de organización del personal de las Administraciones Públicas han sido el burocrático y el gerencialista, procedente del influjo de la NGP.

Como he señalado en capítulos precedentes, el paradigma burocrático de la Administración Pública sigue vigente, reconvertido en Neoweberianismo, pero influido por la NGP y los enfoques neoinstitucionalistas, como el del Nuevo Servicio Público.

La función pública representa el modelo de gestión de personal del modelo burocrático de Administración (Canales, 2002; Villoria y Del Pino, 1997).

El modelo burocrático<sup>685</sup> nació históricamente en el sector público y representó un elemento necesario en la creación y consolidación del Estado de Derecho del siglo 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 Constitución<sup>686</sup> 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.

Todas las organizaciones públicas han experimentado un proceso de transformación desde un modelo y cultura tradicional, legal, formalista y garantista, hacia otro modelo y cultura postweberiana, caracterizado por la eficacia, la legitimidad, la eficiencia, la exigencia de resultados, orientado hacia el ciudadano (Canales, 2002:147).

---

<sup>685</sup> 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.

<sup>686</sup> 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).

---

Las corrientes neo-empresariales como la NGP, han calado en la cultura administrativa para orientarla hacia la productividad y la eficacia; un escenario que ha requerido dotar a los recursos humanos de capacidades para fomentar la modernización de las Administraciones Públicas.

Los empleados representan el elemento imprescindible y más relevante de las organizaciones públicas, para el ejercicio de sus competencias y consolidación de sus objetivos. De esta forma, la estructura y la gestión de personal en la Administración Pública, se identifica con el concepto de “función pública<sup>687</sup>” (Ramió, 1999:74).

La convergencia, en el sector público, del modelo burocrático y la preocupación por la modernización de la gestión personal, a través de enfoques neoempresariales, alumbró un resultado que caracterizaría del siguiente modo:

- a) Del modelo burocrático, reactualizado como neoweberianismo, se han salvaguardado los pilares básicos imprescindibles para la democracia como los principios de equidad, la igualdad legal, el mérito, la capacidad para acceder al empleo público, la seguridad jurídica y procedimental y el crecimiento controlado de empleados públicos.
- b) Los principios fundamentales neoweberianos vigentes son: objetividad, profesionalidad, inamovilidad, sometimiento pleno a la ley y al Derecho; jerarquía, procedimientos, imparcialidad e independencia del personal; capacidad en el acceso y en la promoción profesional y medidas introductorias de la valoración del rendimiento.
- c) La influencia del Nuevo Servicio Público (Denhardt y Denhardt, 2001, 2007), a partir de su consideración del ciudadano demócrata –más allá del mero cliente consumidor de servicios públicos- como el eje fundamental de esta corriente y centro de la acción pública, desemboca en una orientación hacia la comprensión de las necesidades y exigencias de la ciudadanía, basado en los principios de transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas y participación. En conexión con esta nueva forma de concebir las relaciones entre poderes públicos y

---

<sup>687</sup> Los sistemas de función pública, más que meros sistemas de gestión de los recursos humanos de la Administración, son también una institución de gobierno y un sistema de legitimación simbólica. Como institución de gobierno, porque las decisiones colectivas son tomadas por funcionarios con la finalidad de definir, alterar, continuar o reforzar acciones autorizadas en el marco de acuerdos institucionales. En relación al sistema simbólico, conviene recordar que la función pública es un instrumento de legitimación del sistema político (Villoria y Del Pino, 1997:23).

---

ciudadanía se incorpora un principio que, aunque pueda interpretarse como subyacente, se explicita: la igualdad de trato entre hombres y mujeres.

- d) La NGP incorpora espacios de flexibilidad en la gestión; descentralización; sistemas de dirección por objetivos; planificación estratégica; control de la gestión y evaluación de resultados; canales de comunicación y/o colaboración entre organizaciones públicas, privadas y mixtas en un contexto de Gobernanza, para diseñar las políticas públicas.
- e) Las principales modificaciones desarrolladas por el nuevo modelo de gestión, aplicado al sector público son: coexistencia del estatuto funcionarial con otros sistemas como el del personal laboral y eventual; aceptación del conflicto colectivo; introducción de medidas de arbitraje, conciliación y mediación; reconsideración del principio de jerarquía para facilitar a los empleados públicos vías de participación y de trabajo en equipo; búsqueda de la eficiencia en la gestión de personal mediante los planes de empleo, jubilaciones incentivadas, excedencias, reducciones de jornada y traslados de un puesto a otro por necesidades del servicio; eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos; desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos; evaluación y responsabilidad en la gestión.

El marco legal vigente en el que se desenvuelve la gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas españolas, se establece en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP). Dado que, el estudio de caso que estoy desarrollando se ubica en la Comunitat Valenciana, también mencionaré la Ley de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (LOGFPV).

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, establece una serie de instrumentos de participación ciudadana<sup>688</sup>.

Tanto la Generalitat como su sector público están obligados a desarrollar instrumentos para informar a la ciudadanía y estimular su participación en los asuntos públicos, promoviendo el diálogo telemático, a través de redes sociales y otras herramientas digitales, medios telefónicos, las encuestas, la telefonía móvil y las tradicionales interacciones presenciales.

---

<sup>688</sup> Artículo 45 de la Ley 2/2015, de 2 de abril de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Estas modalidades interactivas son protagonizadas por los empleados públicos. Por esta razón, debe ponerse en el centro de la gestión político administrativa, la singularidad del personal de las Administraciones Públicas. Esta afirmación es la clave de bóveda de la denominada buena administración.

En la tabla XII.1, ilustro 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. Se puede constatar, así, la presencia de todas ellas en nuestra actual estructura legislativa sobre la función pública.

**Tabla XII. 1**  
**Correspondencia entre los principios de actuación de TRLEBEP y LOGFPV y las corrientes que los fundamentan**

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

Fuente: Elaboración propia.

---

Lo que parece evidente es que la gestión del personal, tanto a nivel individual como organizativo, ha reforzado el papel del capital humano<sup>689</sup> como un motor potente de desarrollo de las organizaciones públicas.

La gestión del talento colectivo, de los equipos de trabajo, las habilidades y las capacidades comunicativas, la transformación de la cultura burocrática, la formación y el desarrollo profesional, el liderazgo, la función directiva<sup>690</sup> pública, las habilidades de negociación, el clima de trabajo en las organizaciones forman parte de los retos de las unidades administrativas encargadas de la administración de personal y de las personas.

Sin embargo, ello no impide que el empuje modernizador ponga de relieve la necesidad de mejorar la productividad y la calidad de vida en el trabajo, al tiempo que busca conciliar una mayor participación de los empleados en su entorno laboral.

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).



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>689</sup> 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).

<sup>690</sup> 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 decisional, 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&Meshoulan, 1988).

---

## 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<sup>691</sup>, las leyes básicas del Estado<sup>692</sup> 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<sup>693</sup>.

La Comunidad Valenciana abordó por primera vez la regulación de su función pública<sup>694</sup>, 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 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<sup>695</sup>, 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.

---

<sup>691</sup> Artículos 23.2, 28.1 y 103 de la CE.

<sup>692</sup> 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.

<sup>693</sup> 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.

<sup>694</sup> 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.

<sup>695</sup> 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).

---

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.

Todos estos cambios normativos obedecen a la propia dinámica de la función pública como consecuencia de la evolución del sector público español y valenciano.

La función pública valenciana<sup>696</sup> ha cambiado de forma notable, tanto cuantitativa como cualitativamente; ha aumentado el número de empleados públicos en paralelo al crecimiento de su sector público y a la expansión del Estado de Bienestar. Como consecuencia lógica también lo ha hecho el capítulo de gastos de personal, unido a las innovaciones incorporadas por la *e-administración*, a las nuevas metodologías de trabajo impulsadas por la NGP y a las estrategias modernizadoras administrativas.

La LOGFPV considera a los empleados públicos<sup>697</sup>, como el principal activo de la Administración Pública Valenciana<sup>698</sup>, 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.

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.

---

<sup>696</sup> 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.

<sup>697</sup> 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.

<sup>698</sup> 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 registrarán 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 registrará por su legislación específica y esta ley sólo será de aplicación cuando así determina su normativa.



---

Las nuevas sensibilidades sociales y políticas que han aparecido en la escena pública, demandan, a su vez, 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 valenciana, a través de la LOGFPV, representó la necesidad de 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 principios<sup>699</sup> 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.

El TRLEBEP y la LOGFPV, son el marco normativo que seguiré a lo largo del epígrafe, y éste considera al empleado público como aquel que desempeña funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.

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.

La función pública se organiza en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes, que deberán acreditarse en los procesos selectivos.

---

<sup>699</sup> 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, explicitaba 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<sup>700</sup> en:

- 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.

Los cuerpos y escalas se clasifican<sup>701</sup>, según la titulación exigida para el acceso a los mismos, en los siguientes grupos:

- 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.
- 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

---

<sup>700</sup> Artículo 9 y ss del TRLEBEP, y artículo 17 de la LOGFPV.

<sup>701</sup> El artículo 24 de la LOGFPV y artículo 76 TRLEBEP.

- 
- 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.

Ahora bien, el artículo 25 de la LOGFPV, establece la existencia de “Agrupaciones profesionales funcionariales<sup>702</sup> 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.

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.

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.

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 XII.3.

En la tabla XII.2 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.

---

<sup>702</sup> 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.

**Tabla XII.2 La evolución de los gastos del personal de la GV (2001-2014)**

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

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

**Tabla XII.3**

**La evolución del número de empleados públicos de la Generalitat Valenciana según su relación jurídica laboral (2000-2011)**

<b>Año</b>	<b>Número de empleados</b>	<b>Funcionarios de carrera</b>	<b>Interinos</b>	<b>Estatutarios (fijos y temporales)</b>	<b>Laborales (fijos y temporales)</b>	<b>Eventuales</b>
<b>2011</b>	127.294	60.681	11.793	48.642	6.081	97
<b>2010</b>	130.342	59.611	15.317	48.746	6.555	113
<b>2009</b>	131.894	60.786	15.571	48.848	6.600	89
<b>2008</b>	129.272	59.543	13.911	49.390	6.342	86
<b>2007</b>	127.799	58.046	13.999	49.438	6.212	104
<b>2006</b>	124.437	54.866	15.021	48.684	5.753	113
<b>2005</b>	124.615	52.818	16.011	49.807	5.868	111
<b>2004</b>	121.570	51.287	16.723	47.856	5.609	95
<b>2003</b>	119.433	51.205	16.155	46.143	5.859	71
<b>2002</b>	113.123	46.857	12.892	45.212	8.095	67
<b>2001</b>	115.756	50.330	14.874	45.784	4.691	77
<b>2000</b>	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, auspició la creación del Instituto Valenciano de Administración Pública (IVAP)<sup>703</sup>, como el órgano encargado de garantizar la profesionalidad del empleado público.

No obstante, el advenimiento de la crisis económica-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 servidores públicos y de los entes de la Comunitat Valenciana<sup>704</sup>. A diferencia de otras Comunidades Autónomas, el IVAP no ha sido nunca un “think thank”, y no ha tenido un papel relevante, como sí que ha tenido la Escola Galega de Administración Pública, el Instituto Andaluz de Administración Pública y la Escola d'Administració Pública de Catalunya, en sus respectivas comunidades autónomas<sup>705</sup>.

La reducción del sector público autonómico, en general, y el valenciano, en particular, ha sido considerable desde que se firmara el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 2012, por el que se adoptaron compromisos en materia de ordenación y racionalización del sector público instrumental<sup>706</sup>.

---

<sup>703</sup> 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. Véase <http://www.cjap.gva.es/portal/web/ivap/desc>

<sup>704</sup> En el siguiente enlace del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas puede consultarse el listado de entes de la Comunitat Valenciana a fecha 17 de enero de 2016. <http://goo.gl/a2uKvX>

<sup>705</sup> Sin embargo, y en el ámbito de la Comunitat Valenciana, el Servicio de Estudios de Les Corts sí ha desarrollado un papel relevante y con publicaciones de gran prestigio.

<sup>706</sup> Los Acuerdos adoptados en 2012, 2013 y 2014, respectivamente, pueden ser consultados en [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/MEMORIA%202012\\_vol1.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/MEMORIA%202012_vol1.pdf)  
<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/MEMORIA%202013.pdf>  
<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/MemoriaCPFF2014.pdf>

Obsérvese en la tabla XII. 4, la reducción de entes públicos en la Comunitat Valenciana entre 01/01/2012 y 01/07/2015, cuya disminución se sustancia en un saldo de 45 entidades menos en ese período.

Sin embargo, esta reducción de entes públicos no ha ido aparejada de una disminución de los gastos de personal de la Generalitat Valenciana, como se aprecia en la tabla XII.2.

**Tabla XII. 4**  
**Inventario de entes públicos dependientes de las CC.AA.**

Comunidad Autónoma	Nº entes a 01/01/2004	Nº entes a 01/01/2012	Nº entes a 01/07/2015	Variación absoluta 04-12	Variación relativa 04-12	Variación absoluta 12-15	Variación relativa 12-15
Andalucía	305	357	331	52	17,05%	-26	-7,28%
Aragón	71	118	99	47	66,20%	-19	-16,10%
Principado de Asturias	65	81	71	16	24,62%	-10	-12,35%
Illes Balears	111	174	79	63	56,76%	-95	-54,60%
Canarias	74	86	75	12	16,22%	-11	-12,79%
Cantabria	39	64	46	25	64,10%	-18	-28,13%
Castilla y León	69	86	63	17	24,64%	-23	-26,74%
Castilla - La Mancha	44	55	35	11	25,00%	-20	-36,36%
Cataluña	387	473	393	86	22,22%	-80	-16,91%
Extremadura	44	72	65	28	63,64%	-7	-9,72%
Galicia	136	159	115	23	16,91%	-44	-27,67%
Comunidad de Madrid	159	173	157	14	8,81%	-16	-9,25%
Región de Murcia	61	89	53	28	45,90%	-36	-40,45%
Comunidad Foral de Navarra	71	69	58	-2	-2,82%	-11	-15,94%
La Rioja	25	29	23	4	16,00%	-6	-20,69%
Comunitat Valenciana	123	160	115	37	30,08%	-45	-28,13%
<b>Total Comunidades Autónomas (sin País Vasco y multiautonómicas)</b>	<b>1.784</b>	<b>2.245</b>	<b>1.778</b>	<b>461</b>	<b>25,84%</b>	<b>-467</b>	<b>-20,80%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Una vez que he descrito, clara y sumariamente, el escenario donde se desarrolla la función pública valenciana, seguidamente voy a centrarme 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<sup>707</sup>, 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 la existencia de personal que cuenta con legislación específica propia<sup>708</sup>, como es el caso de los funcionarios al servicio de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de la Comunidades Autónomas.

El personal al servicio del parlamento valenciano, posee un régimen singular derivado del principio aludido de autonomía parlamentaria que, desde 1984, en sus primeros Estatutos de gobierno y régimen interior, se establecía una regulación específica del personal para atender a las características propias de la actividad parlamentaria.

---

<sup>707</sup> 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).

<sup>708</sup> 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 funcionario 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.

---

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<sup>709</sup>, 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 Sindicatura de Comptes, a efectos de desarrollar y adaptar dicho régimen a las características propias de la Sindicatura de Comptes.

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 dicha institución y, para nuestro caso, es aplicable al personal de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

### **3. La gestión de las personas en la Sindicatura de Comptes**

A lo largo de las tres décadas de existencia de la Sindicatura, desde su creación en 1985, la plantilla ha ido aumentando con sucesivas incorporaciones para cumplir con las competencias atribuidas en materia de fiscalización del sector público valenciano.

Éste ha sido 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 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 neoempresariales como la NGP y, sus reacciones, procedentes de enfoques neoinstitucionalistas como el NSP, 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 cada vez con mayor fuerza, reivindican canales bidireccionales de participación y colaboración en el diseño de las políticas públicas que les afectan.

En este contexto de crecimiento del sector público valenciano con la asunción de nuevas competencias, los recursos tanto humanos como financieros, aumentaban y la fiscalización de la gestión de estas nuevas funciones y estructuras pasaba a ser una

---

<sup>709</sup> Entiéndase Estatuto del Personal de les Corts.



---

competencia de la Sindicatura de Comptes, para lo que requería ampliar su plantilla de personal.

Uno de las primeras decisiones adoptadas por el Consell de la Sindicatura de Comptes fue definir el perfil técnico del equipo de profesionales que pasaría a integrarse en el OCEX valenciano<sup>710</sup>. 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 AA. PP. (principalmente ayuntamientos) y también del sector privado, que incorporaban metodologías de trabajo más modernas. La idea fundamental que se perseguía era la consecución de un equilibrio entre el criterio técnico y la experiencia (declaraciones de D. Manuel Girona i Rubio<sup>711</sup> y de D. Vicente Montesinos Julve<sup>712</sup>).

En una fecha muy temprana, octubre de 1985, el órgano de gobierno de la SC aprobó su primera plantilla<sup>713</sup> orgánica, que le permitía iniciar la andadura como institución estatutaria. Las actividades de fiscalización implican un ejercicio de autoridad y de potestades públicas, por lo que correspondían desarrollarlas exclusivamente a funcionarios públicos.

Desde entonces, la plantilla ha seleccionado 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 de la SC, y de realizar los procedimientos selectivos para cubrir las vacantes de puestos de trabajo.

---

<sup>710</sup> El capítulo XIV de esta investigación contiene la transcripción de las entrevistas a los Síndicos Mayores. Las declaraciones de los dos síndicos fundacionales, D. Manuel Girona i Rubio y D. Vicente Montesinos Julve, recogen una preocupación básica de la etapa de nacimiento del órgano fiscalizador valenciano, como fue la búsqueda de auditores y de personal capacitado para iniciar su funcionamiento.

<sup>711</sup> Véase capítulo XIV, respuestas a las preguntas 3 y 4.

<sup>712</sup> Véase capítulo XIV, respuesta a la pregunta número 4.

<sup>713</sup> 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 XII.5**  
**Composición cuantitativa de la plantilla orgánica de la SC**

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

Fuente: Elaboración propia, a partir de las plantillas orgánicas de la SC.

Como se puede apreciar en la tabla XII.5, 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, incluidos en las diversas ofertas públicas de empleo, nombrando funcionarios de carrera a los opositores que superaron las pruebas selectivas.

La idea inicial perseguía que los puestos adscritos a la Secretaría General, y a los equipos de auditoría se adjudicasen con destino definitivo a funcionarios de carrera y, de esta forma, reducir la temporalidad de la plantilla.

En esta senda evolutiva de la Sindicatura de Comptes en materia de personal, no podemos obviar uno de los grandes avances de la función pública en España, como lo que representó la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

---

Esta Ley fue el punto de partida para la aprobación<sup>714</sup> por la Mesa de les Corts, de las Normas para la constitución del Consell de Personal<sup>715</sup> de les Corts e Instituciones dependientes de ellas, como la Sindicatura de Comptes y el Síndic de Greuges.

Los diversos cambios legislativos<sup>716</sup>, 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. El propósito que se perseguía era tanto adecuarse 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 Institución con sus respectivos órganos de gobierno y su Consell de Personal, justificaba la constitución y funcionamiento de mesas de negociación diferenciadas en les Corts y en la Sindicatura de Comptes<sup>717</sup>.

---

<sup>714</sup> Por acuerdo de 8 de octubre de 1987.

<sup>715</sup> 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

<sup>716</sup> 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 de las CCAA. Todas 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".

<sup>717</sup> 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; un personal que tiene una normativa adaptada a las características singulares de la institución.

---

La Mesa de les Corts, reunida el 15 de abril de 1997, acordó modificar la normativa parlamentaria que regulaba las elecciones a dicho órgano y permitió efectuar en las tres instituciones: les Corts, Sindicatura de Comptes y Síndic de Greuges, convocatorias diferenciadas de elecciones para la formación de los órganos de representación del personal<sup>718</sup>. De esta forma, la Sindicatura 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. Esta consideración revela la importancia que tiene la normativa que concierne al órgano fiscalizador en materia de empleo público, de necesidades de personal y de autonomía presupuestaria puesto que acaba afectando a su funcionamiento y a su independencia.

Los Planes Trienales 2005-2007 y 200-2010, contemplaron la dotación de personal en cuanto a planificación a largo plazo; ello implicaba determinar las necesidades de personal, número de efectivos, composición, posibles incorporaciones, cualificaciones disponibles y requeridas, necesidades formativas y ajustes organizativos. Además, en el tercer objetivo estratégico se contemplaba como área de actuación eliminar la precariedad y la temporalidad para fomentar la carrera profesional.

En las organizaciones públicas existen necesidades de cobertura temporal de puestos de trabajo, las llamadas bolsas de empleo. Por esta razón, la Sindicatura de Comptes<sup>719</sup> aprobó un Reglamento<sup>720</sup>, para regular la interinidad de puestos de trabajo, de acuerdo con la Mesa negociadora del personal de la institución.

---

<sup>718</sup> 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).

<sup>719</sup> Aprobado por el Consell de la Sindicatura el 20 de enero de 2006.

<sup>720</sup> Publicado el día 2 de febrero de 2006 en el BOCV, núm. 165, y en el DOGV núm. 5.188, de 31 de enero de 2006. Dicho Reglamento puede ser consultado en el siguiente enlace: [http://www.docv.gva.es/datos/2006/01/31/pdf/2006\\_X986.pdf](http://www.docv.gva.es/datos/2006/01/31/pdf/2006_X986.pdf)

---

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. El objetivo pretendido era sistematizar un orden para los nombramientos temporales de funcionarios interinos y mejoras de empleo que se quedan sin ocupar por la toma de posesión de los nuevos funcionarios de carrera, mejorando la transparencia informativa.

El ápice estratégico de la Sindicatura, en la terminología de Mintzberg, también acordó en fecha 20 enero de 2006, constituir una Comisión Técnica<sup>721</sup> encargada de estudiar y efectuar una propuesta sobre la carrera administrativa. La citada Comisión elaboró un proyecto sobre la implantación del sistema de carrera profesional que presentó al Consell, y cuyas conclusiones quedaron pendientes tanto de la entrada en vigor de la LOGFPV como del nuevo Estatuto de Les Corts<sup>722</sup>.

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 al servicio de la SC, adoptó por unanimidad un Acuerdo de Condiciones de Trabajo<sup>723</sup> 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 laborales relacionadas con 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.

---

<sup>721</sup> La Comisión Técnica, es la encargada de estudiar y efectuar una propuesta sobre la carrera administrativa de los funcionarios de la Institución 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 SC.

<sup>722</sup> 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.

<sup>723</sup> 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 (enero 2016).

---

Asimismo, también resulta significativo el número de comisiones<sup>724</sup> que se han ido constituyendo a lo largo del tiempo; son las encargadas de interpretar, gestionar, evaluar y vigilar, por delegación, las potestades, competencias o facultades que se le hayan asignado. Los temas que conciernen a la función pública en la Sindicatura de Comptes, ha ido mostrando una tendencia, en paralelo a las AA.PP., hacia una mayor complejidad y especialización. Esta tendencia especializada de los grandes temas y cuestiones que afectan al personal de la Sindicatura ha hecho proliferar estos órganos, las comisiones, que pueden tener carácter permanente o *ad hoc*.

En otro orden de cosas, la implementación de las nuevas tecnologías ha supuesto una de las transformaciones más fundamentales del OCEX valenciano. El análisis de la Memoria de 2009, pone de manifiesto algunos de los ajustes organizativos desarrollados por la Sindicatura para adaptar las funciones de algunos puestos a las nuevas tareas, derivadas de la aplicación de las nuevas tecnologías, como la creación del Gabinete Técnico y la jefatura de la Unidad de Auditoría de Sistemas de Información y Apoyo y un puesto de ayudante de auditoría de corporaciones territoriales y otros entes públicos.

Estas modificaciones se introdujeron en la relación de puestos de trabajo (RPT)<sup>725</sup>, aprobada por el Consell de la SC, previa negociación con la mesa de negociación del personal, el 19 de octubre de 2009, aprobándose y publicándose por Resolución del *Síndic Major*<sup>726</sup>, que sigue vigente incorporando las dos<sup>727</sup> modificaciones realizadas desde esa fecha.

---

<sup>724</sup> 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.

<sup>725</sup> 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).

<sup>726</sup> Véase la RPT en el BOC, número 184, de fecha 5 de noviembre de 2009, y también en: <http://goo.gl/El0oow>

<sup>727</sup> Modificación del 18 de julio, de 2001, y la de 28 de enero, de 2015. Véase nota al pie número 37 de este capítulo.

**Tabla XII. 6 La plantilla orgánica de la Sindicatura de Comptes**

<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>NÚMERO DE PLAZAS</b>	<b>CATEGORÍA PROFESIONAL</b>
Auxiliar administrativo	13	C1
Ayudantes de auditoría	24 (16 son de CC.TT.) <sup>728</sup>	A2
Técnico de auditoría	20 (8 son de CC.TT.)	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.

<sup>728</sup> 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. Esta no obsta para que realicen tareas de fiscalización en la sede de la Sindicatura de Comptes o dentro del área metropolitana de Valencia. Son los que se denomina coloquialmente auditores “viajeros”.

---

En un contexto de restricción presupuestaria y de contención del gasto público, la Sindicatura de Comptes, optó por redimensionar la plantilla de personal y amortizar vacantes<sup>729</sup>, acordado con la Mesa de Negociación.

Según la Memoria de 2011, la plantilla adscrita a 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<sup>730</sup>.

Una importante novedad en la gestión de personal, lo constituye el sistema de evaluación del desempeño. 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<sup>731</sup>, de 7 de noviembre, del Consell.

---

<sup>729</sup> 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.

<sup>730</sup> 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 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.

Por otro lado, recordemos que la CORA, en el apartado de la Subcomisión de Duplicidades Administrativas, proponía la medida 1.00.004 consistente en la supresión de los OCEX de las CC.AA.; con el objetivo de racionalizar el sistema de órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, siendo asumidas las competencias fiscalizadoras por las Secciones Territoriales del TCU que se crearían para tal fin. Véase página 31 en el siguiente enlace de la CORA: <http://goo.gl/X4wi8X>

En el capítulo V de esta investigación he abordado la CORA y sus reformas en el conjunto de las CC.AA.

<sup>731</sup> 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.



---

Por su parte, el Estatuto de Personal de Les Corts también contempla en su artículo 60, la implantación progresiva de sistemas<sup>732</sup> 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.

La adaptación de este artículo a la Sindicatura de Comptes lo representa el Acuerdo de 26 de noviembre de 2015 del Consell de la Sindicatura de Comptes<sup>733</sup> que regula el sistema de carrera profesional horizontal<sup>734</sup>, y la evaluación del desempeño<sup>735</sup> del personal funcionario de carrera de la institución fiscalizadora valenciana.

La evaluación no sólo pretende valorar el funcionamiento de las organizaciones públicas, sus políticas y sus resultados y efectos, sino que, además, es un instrumento muy adecuado para la información, la comunicación y la modernización administrativa. Por consiguiente, en un contexto modernizador, las nuevas políticas de personal, de retribución de los empleados públicos y la evaluación constituyen un instrumento clave (Canales Aliende, 2002:194).

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.

Universitat d'Alacant

---

<sup>732</sup> 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.

<sup>733</sup> Acuerdo del Consell de la Sindicatura de Comptes de 26 de noviembre de 2015 sobre la regulación del sistema de carrera profesional horizontal <http://goo.gl/fGxmma>

<sup>734</sup> 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).

<sup>735</sup> 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.

---

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; debate que se hizo extensivo a la Administración parlamentaria<sup>736</sup> 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. Una parte de la doctrina critica que la Administración parlamentaria se inserta en la imperante cultura burocrática, frente a los nuevos principios en alza procedentes de la NGP como la orientación a la economía, a la eficacia y a la eficiencia; la calidad, la reingeniería de procesos y la gestión del cambio cultural administrativo (Olás de Lima, 2001; Canales Aliende, 2002; Guillem Carrau, 2009).

El informe de la Comisión de Expertos que redactó el EBEP sostenía: “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”.

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.

Desde un punto de vista general, cuatro son las aplicaciones de la ED: a) administrativos, relacionados con la promoción, remoción, remuneración, formación, la carrera profesional, etc.; b) conocimiento del dominio del desempeño; c) validación de inferencias selectivas o formativas: el desempeño como criterio y d) feedback (Cascio, 1991).

El sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño en el ámbito de la Sindicatura de Comptes, se materializa a través del paso por cinco grados de desarrollo profesional (en adelante, GCP) que configuran la carrera profesional horizontal. Estos grados comienzan en el GCP inicial, transitan por los estadios I, II, III y finalizan en el GCP IV.

---

<sup>736</sup> La Administración parlamentaria se caracteriza por ser una administración *ad intra*, con escaso contacto con el administrado (Pérez Serrano, 1983),

---

La progresión en el sistema se realiza ascendiendo de un grado inferior a uno superior<sup>737</sup>, 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 Cs son: a) el cumplimiento de objetivos<sup>738</sup>, b) la profesionalidad<sup>739</sup>, c) la iniciativa y la participación<sup>740</sup>, d) el desarrollo de conocimiento<sup>741</sup> y e) la transferencia<sup>742</sup> de conocimientos.

---

<sup>737</sup> Para solicitar el ascenso al GCP superior se requerirá 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.

<sup>738</sup>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 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 Consell 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 ser suscritos por el responsable del EGP el funcionario afectado.

<sup>739</sup> 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.

<sup>740</sup> 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.

<sup>741</sup> 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, jornadas, másteres.

<sup>742</sup> 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 y mejoras 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. Las personas que trabajan en las organizaciones públicas son un factor determinante del éxito o fracaso de los procesos de modernización; todo proceso modernizador necesita ser consensuado y participado por sus principales actores que son los empleados públicos. Otra cuestión relevante es la especificidad y la diferenciación de la gestión de los recursos humanos en el sector público, frente al sector privado, que es una cuestión derivada de la distinción entre la gestión pública y privada (Canales Aliende, 2002:148).

#### **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. Uno de los principales instrumentos para conseguir los objetivos estratégicos son las actuaciones formativas porque operan con un doble efecto: por un lado, ejerce una acción directa que se detecta en la mejora de la productividad y habilidades del personal y, por otro, un impacto indirecto al optimizar la satisfacción de los receptores del servicio público. Tanto el ápice estratégico como el personal de la Institución han sido conscientes de la importancia de los aspectos formativos en el desempeño profesional, dado el alto nivel de especialización que requiere el trabajo de auditoría.

---

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.

---

Desde la creación del OCEX valenciano, los esfuerzos se han centrado en aumentar la capacitación y perfeccionar el desarrollo de las competencias profesionales del personal de la Sindicatura.

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, ha constituido tanto un reto como una oportunidad fundamental, para adaptarse a las exigencias del entorno y las nuevas tendencias de gestión.

Algunos de los fenómenos sociales, políticos, económicos e, incluso, doctrinales que he venido comentado a lo largo de la investigación, como el impacto de la e-administración, la aparición de una percepción de riesgo sistémico en la red pública, la globalización, la gobernanza multinivel con toda su complejidad, la NGP con sus herramientas renovadoras, la crisis económica, entre otros, han modificado la fisonomía y algunas de las inercias tradicionales de las Administraciones Públicas.

En virtud de tales transformaciones, la formación y el desarrollo<sup>743</sup> de los empleados, se han orientado a mejorar su rendimiento presente y futuro, potenciando sus conocimientos y habilidades.

En este contexto, se entenderá por formación el 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 consolidar los objetivos estratégicos de la organización.

Por esta razón, a lo largo de los años, el personal de la Sindicatura ha asistido a cursos, seminarios y congresos organizados por la Administración, universidades o por entidades públicas y privadas de reconocido prestigio<sup>744</sup>.

---

<sup>743</sup> La formación y el desarrollo no son términos sinónimos; la formación trata de proporcionar al empleado habilidades específicas o corregir deficiencias en su rendimiento. El desarrollo, por el contrario, se refiere al esfuerzo de la organización para proporcionar a los empleados habilidades que necesitará en el futuro (Dolan, Valle, Jackson & Schuler, 2007:167).

<sup>744</sup> 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 convenidos, 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

---

Desde 2004, las acciones formativas se reforzaron por la Comisión de Formación<sup>745</sup> de la Sindicatura, creada en 2003, como el órgano encargado de elaborar la propuesta del Plan de Formación<sup>746</sup>, que ha de aprobar el Consell de la SC y que le compete el establecimiento, organización y desarrollo de la acción formativa, coordinando las actuaciones que en esta materia se atribuyen a otros órganos de la Administración.

Durante la fase de madurez, siguiendo el ciclo de vida de la organización, 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 ya mencionadas.

Dentro de sus objetivos estratégicos la formación del personal ha figurado como área de actuación preferente. Los sub-objetivos detallados que habrían de ponerse en marcha para consolidarlo fueron los siguientes: a) desarrollar 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) eliminar la precariedad y temporalidad de la plantilla, y fomentar la carrera profesional; c) aumentar la seguridad y la salud laboral, junto con la mejora del entorno de trabajo; y d) continuar y mejorar las acciones formativas<sup>747</sup> (PT. 2005-2007:15).

Potenciando estos sub-objetivos, el Plan Trienal 2008-2010 los adaptó al nuevo contexto incorporando concreciones respecto a la carrera profesional<sup>748</sup> de los funcionarios de la Sindicatura.

---

Administración Pública, COSITAL, EURORAI, Diputación de Valencia, Escuela Oficial de Idiomas, ESIC, empresas auditoras como AnalyzIT Consultora SL, Deloitte, Ernst&Young, FVMP.

<sup>745</sup> La Comisión de Formación 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.

<sup>746</sup> 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.

<sup>747</sup> 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.

---

Los temas de mejora se centraron en el entorno laboral de las actividades formativas, la dotación de cualificación profesional, junto al compromiso de la organización en el desarrollo de su personal, al objeto de incrementar de forma sostenida el nivel de capacitación y competencia profesional.

Los grandes objetivos estratégicos están estrechamente interconectados y, por consiguiente, la formación de los recursos humanos y la implementación de un sistema de gestión del conocimiento, configuran una unidad inescindible, puesto que permite transformar los conocimientos individuales en conocimiento de la organización, compartido y aprovechado colectivamente.

Mediante la consolidación de este gran objetivo estratégico, la Sindicatura sería reconocida como una organización altamente cualificada, con auditores profesionales y servicios de auditoría de alta calidad.

Por otra parte, las recomendaciones del IFAC<sup>749</sup>, se han dirigido tradicionalmente a la necesidad de formar a los auditores en tecnologías de la información, aspiración ésta con enlaza con los objetivos generales de la Sindicatura valenciana.

Además, la formación no se circunscribe únicamente al núcleo operativo de la Sindicatura, sino también al staff de apoyo, en la terminología de Mintzberg.

Las acciones formativas generales encuentran su fundamento en la oferta de cursos de reciclaje y de perfeccionamiento de las herramientas ofimáticas<sup>750</sup>, tanto presentes como futuras.

Uno de los objetivos operativos de dicho plan estratégico es que los funcionarios recibieran una formación mínima de 40 horas anuales en materias relacionadas con la actividad que desarrollan.

En la tabla XII.7 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.

---

<sup>749</sup> *International Federation of Accountants.*

<sup>750</sup> 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.

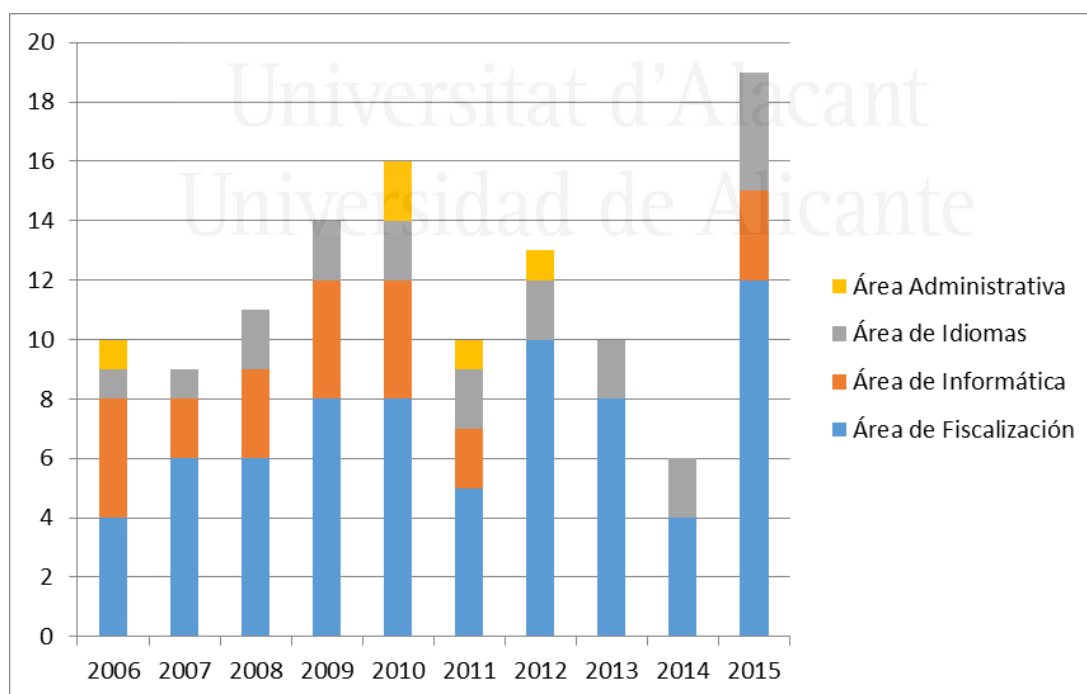
Por otro lado, el presupuesto destinado a las actividades formativas se ha reducido a la mitad desde el año 2008, en línea con los ajustes que han sufrido todas las AA.PP.

**Tabla XII. 7**  
**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 a partir de la Memoria anual de la SC.

**Figura XII. 1**  
**Actividades formativas de la Sindicatura por Áreas de Conocimiento**



Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de la Sindicatura de Comptes.



---

A pesar del duro ajuste presupuestario, que se ha reducido a la mitad, la Sindicatura de Comptes tiene el firme compromiso de garantizar siempre una oferta formativa, que permita el cumplimiento de los requisitos, para acceder a cada uno de los grados que escalonan la carrera profesional horizontal. La formación, pues, seguirá constituyendo uno de los pilares fundamentales de la gestión de personal.

En la tabla XII. 8, se visualiza las actividades formativas desarrolladas por la Sindicatura de Comptes, tanto interna como externamente, por áreas de conocimiento.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

**Tabla XII.8**  
**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
Área de Fiscalización	4	6	6	8	8	5	10	8	4	12
Área de Informática	4	2	3	4	4	2	0	0	0	3
Área de Idiomas	1	1	2	2	2	2	2	2	2	4
Área Administrativa	1	0	0	0	2	1	1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>19</b>
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Acciones formativas internas</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>19</b>
<b>Acciones formativas externas</b>	<b>N/D*1</b>	<b>N/D*1</b>	<b>N/D*1</b>	<b>N/D*1</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>23</b>	<b>15</b>
	<b>*1 No existen datos completos</b>				<b>a partir del 2010 No incluye participación como ponente</b>					

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias anuales de la Sindicatura de Comptes (2006-2015).

---

## 5. La seguridad, la salud laboral y la prevención de riesgos laborales

Hoy día todas las organizaciones, públicas y privadas, intervienen en la gestión del contexto relacionado con la seguridad, la salud laboral y la prevención de riesgos laborales. 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 al, 2007:327).

El contexto de la gestión 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. 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, las leyes, la incorporación de la tecnología 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 y a la seguridad y salud en el trabajo, así como a la adopción de medidas preventivas de riesgos laborales y el establecimiento de un sistema de prevención.

Dicho sistema articular la elaboración e implantación de un Plan de Prevención que incluya la evaluación inicial de riesgos, las evaluaciones específicas derivadas, la planificación preventiva, el plan de emergencia y la vigilancia de la salud en función de los riesgos inherentes al trabajo.

Un elemento importante es la participación de los empleados en la formulación de las políticas de prevención y el desarrollo, ulterior, de las medidas adoptadas a través de los representantes que forman parte del Comité de Seguridad y de Salud Laboral.

La creación de dicho Comité, puso en marcha la promoción de la cultura de seguridad y salud laboral<sup>751</sup>, mediante el Acuerdo del Consell de 21 de noviembre, de 2000<sup>752</sup>,

---

<sup>751</sup> 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

---

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, y siempre que lo solicite alguna de las representaciones en el mismo, para abordar diferentes propuestas en materia de prevención y salud laboral; asimismo, se constituye 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. En la reunión de 22 de febrero de ese año, se acordó también la contratación de los servicios de consultoría<sup>753</sup> y asistencia necesarios para la elaboración de dicho Plan.

---

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.

<sup>752</sup>Acuerdo del Consell de la Sindicatura de Comptes de 21 noviembre de 2000 sobre la creación del Comité de Seguridad y Salud de la Sindicatura de Comptes, publicado en el BOCV 3 de enero de 2001. <http://goo.gl/vrQ4lO>

<sup>753</sup> La empresa adjudicataria fue Prevenpyme.

---

Una vez elaborado el Plan de Autoprotección de la SC, se han ido implantando las medidas establecidas, realizándose varios simulacros de evacuación.

En 2008 se procedió a la ampliación de la sede institucional, para disponer de espacio adicional y su consecuencia fue la actualización del Plan de Autoprotección, con una puesta al día de las medidas en materia de primeros auxilios, en la lucha contra los incendios y la evacuación de los trabajadores, para adaptarlo a las nuevas dependencias.

En el año 2009, se realizó una encomienda de gestión<sup>754</sup> a la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, para que elaborase el Plan de Prevención de Riesgos Laborales de la Sindicatura de Comptes en sus fases de evaluación inicial de riesgos, evaluaciones específicas y planificación preventiva.

Los trabajos previos se iniciaron en 2009 y en el año 2011 la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, hizo entrega a la Sindicatura de Comptes del Plan de Prevención de Riesgos Laborales, realizado al amparo del acuerdo de Encomienda de Gestión firmado por ambas instituciones en el año 2010.

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 de la vida familiar en la Sindicatura de Comptes**

El personal de la Sindicatura de Comptes también participa de 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; por este motivo se creó la Comisión de Control del Plan de Pensiones del Sistema de Empleo de la Sindicatura de Comptes, formada

---

<sup>754</sup> 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.

---

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, siendo concedidas por resolución Síndico Mayor.

El Consell de la SC le corresponde aprobar las normas anuales para la distribución de las ayudas sociales para cada ejercicio, publicándose en el BOCV. 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. Estas normas son muy similares 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 tienen por objetivo contribuir a sufragar los gastos derivados de la matriculación de estudios de enseñanzas básicas, Bachillerato, Formación Profesional, Idiomas en la EOI, estudios universitarios; por otra parte, las ayudas también se harán extensivas a los hijos del personal que presta sus servicios en la Sindicatura de Comptes.

Asimismo, el fondo social para el personal de la Sindicatura concede ayudas destinadas a 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 Reglamento<sup>755</sup> del Plan de Pensiones de la Sindicatura de Comptes preveía una Comisión de Control del Plan de Pensiones compuesta por cuatro miembros, dos en representación del Consell de la SC y dos al Consejo de personal de la Sindicatura.

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. Por otro lado, en nuestro contexto, se ha ido fraguando una mayor sensibilidad a la conciliación<sup>756</sup> de la vida familiar y laboral de las personas, que se presenta como un objetivo a alcanzar.

---

<sup>755</sup> 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 Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

<sup>756</sup> 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

---

La Guía de Conciliación de la vida personal, familiar y laboral de la Generalitat Valenciana persigue contribuir a mejorar la conciliación, tanto en las empresas como en las personas, identificando acciones que ayuden a las organizaciones a mejorar la gestión de los recursos humanos y facilitando pautas que permitan encontrar el punto de equilibrio entre lo personal, lo familiar y lo profesional.

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.

Dentro del marco jurídico autonómico, el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982) 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. A estos efectos se garantizará la compatibilidad de la vida familiar y laboral”.

La Ley 39/1999, de 5 de noviembre, promovió la conciliación de la vida familiar y laboral, con expresión de las posibilidades de adaptar los permisos y licencias, reducciones de jornadas y excedencias a las distintas situaciones personales. Todas estas situaciones son contempladas en el Estatuto del Personal de Les Corts y afectan al personal de la Sindicatura de Comptes.

Asimismo, otro aspecto relevante 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.

---

medidas se facilita a las personas la compatibilidad de tiempo de trabajo con el tiempo de uso personal.

---

## 7. El reconocimiento institucional a los empleados de la Sindicatura

Para finalizar este capítulo, dedicado al personal al servicio de la Sindicatura de Comptes, he considerado de interés dedicar este epígrafe a ciertos aspectos referentes al reconocimiento social que ofrece la Sindicatura 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 y, donde además de las relaciones formales también se establecen relaciones informales y de arraigo personal.

La Sindicatura de Comptes 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. Esta concesión se muestra como un reconocimiento a la permanencia y a la dedicación profesional de las personas que trabajan en la Sindicatura.

En este sentido, la concesión de la Insignia y el reconocimiento a los servicios prestados, constituyen potentes factores de motivación y de proyección social. El reconocimiento público opera como una recompensa; es una forma de recompensa no económica, que involucra positivamente a los trabajadores y refuerza el compromiso con la organización.

Otro elemento de reconocimiento social, lo representa la acogida pública de las diferentes jubilaciones que se van produciendo. Una, muy significativa, fue la de D. Enrique Monlleó Gerardo, Secretario General de la Sindicatura desde la creación en 1985, con un acto público en el año. Posteriormente, fue nombrado Secretario General honorífico de la institución (Memorias de la SC 2006-2007).





Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## CAPÍTULO XIII

### LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

#### 1. Introducción

En este capítulo centraré el foco de atención en el poder revolucionario e innovador de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC, en adelante), en el ámbito público y, de forma más concreta, en la Administración Pública valenciana y en la Sindicatura de Comptes.

Las TIC han transformado los procesos, las organizaciones y las metodologías produciendo más transparencia, eficacia, eficiencia e inmediatez; ello ha redundado en un beneficio para el ciudadano en numerosos sentidos, pero también ha planteado nuevos retos y amenazas<sup>757</sup> en el desempeño de las AAPP. Las nuevas tecnologías son herramientas potentes y transformadoras del cambio social y de la realidad pública.

La *website* de la Sindicatura, se ha convertido en un elemento esencial de comunicación para sus destinatarios: les Corts, el Consell, los entes locales, los cuentandantes, los medios de comunicación y la ciudadanía en general. En ella se condensan todos los resultados de los informes de fiscalización elaborados anualmente por la Institución fiscalizadora y de interés para los ámbitos sociales, económicos y políticos.

La propia Sindicatura de Comptes ha establecido como su tercer objetivo estratégico el desarrollo de las tecnologías de la información, documentado en los Planes Trienales 2005-2007<sup>758</sup> y 2008-2010.

Por consiguiente, iniciaré mi exposición mostrando los avances de la Administración Electrónica en la Generalitat Valenciana, para centrarme, a continuación, en la evolución de la Sindicatura de Comptes y la transformación que ha experimentado con la implementación de las TIC, tanto en su metodología fiscalizadora como en sus procedimientos y resultados.

---

<sup>757</sup> Los problemas de las Administraciones Públicas contemporáneas enfrentan desafíos que no se pueden obviar; si por un lado, se ocupan de corregir los defectos y los vicios del pasado político y administrativo, por otra parte, buscan capacidades políticas, técnicas y organizativas que permitan conducir las sociedades democráticas en las condiciones actuales de escasez, adversidad, complejidad e incertidumbre (Aguilar Villanueva, 2006:13).

<sup>758</sup> Plan Trienal 2005-2007 <http://goo.gl/3yy8VE>

---

## 2. La revolución digital en la Administración Pública Valenciana

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, ofrecen a las instituciones públicas y a la ciudadanía numerosas posibilidades de interacción y participación.

La globalización y la misma pertenencia a la Unión Europea, han impulsado la difusión de las TIC's y la implantación de la *e-Administración* como un gran objetivo estratégico, para preparar el advenimiento de una economía del conocimiento, basada en una sociedad informacional, una sociedad-red (Castells, 1998)<sup>759</sup>; en el fomento de la innovación, del desarrollo y de la competitividad. Estas grandes aspiraciones comunitarias se inscribieron en el Plan de Acción *e-Europe*<sup>760</sup>, como el marco para desarrollar una economía competitiva y dinámica, capaz de un crecimiento económico sostenible y de mayores cotas de cohesión social.

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 electrónica son *e-Administración*, *e-Government*, democracia 2.0, Gobierno Abierto y *Open Data*.

El modelo de Gobierno Abierto<sup>761</sup> y Open Data<sup>762</sup>, apuntan a las manifestaciones digitales de lo público, y han obtenido un gran éxito, si nos fijamos en la reciente literatura sobre Administración y TIC'S.

---

<sup>759</sup> Manuel Castells (1998), afirma que la sociedad-red está generando cambios fundamentales en la economía mundial y ha acabado por afectar la creación y distribución de bienes y servicios.

<sup>760</sup> La estrategia actual, conocida como *Europa 2020* y que supone la continuación de la Estrategia de Lisboa, se presenta también como una gran prioridad de la Comisión en materia de crecimiento para conseguir una economía competitiva basada en la sociedad del conocimiento y cuyo fin último es alcanzar la vertebración social y económica de la UE.  
[http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm)

<sup>761</sup> 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

---

La Comisión Europea<sup>763</sup> señala que toda esta terminología alude a la utilización de 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.

La *e-Comisión* o *Comisión en línea* ha liderado el formato digital con la implementación de una administración electrónica que es un referente mundial. El propósito de los esfuerzos comunitarios es aplicar a su propia estructura administrativa una política de la sociedad de la información en el campo de *e-gobierno*, y señalar la orientación del cambio a las organizaciones, a los servicios y a las políticas públicas.

El modelo establecido por la *e-Comisión* contempla cinco niveles diferenciados de servicios electrónicos<sup>764</sup>:

a) **Nivel 0**, que carece de información y encontramos una ausencia de cualquier sitio web, y en el caso que ésta, no ofrece ninguna posibilidad de información significativa, interacción o transacción.

---

pretende ir más allá de la aplicación de las TIC a las Administraciones Públicas; su gran objetivo es un cambio cultural y de valores en lo público. Una de las iniciativas pioneras del Gobierno Abierto (en inglés *Open Government*) fue la impulsada por el presidente de los EE.UU., Barack Obama, con la creación de un sistema integrado de transparencia, colaboración y participación para fortalecer la democracia.

La directiva sobre *Open Government* se puede consultar en <https://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>

<sup>762</sup> Open Data se refiere a la apertura de datos en formatos abiertos y la inter-colaboración 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.

El capítulo III de 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”*.

<sup>763</sup> La Comisión Europea se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre el papel determinante que juegan las nuevas tecnologías de la Información y de la Comunicación, en la configuración actual de las Administraciones Públicas en este escenario digital contemporáneo. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A124226b>

<sup>764</sup> *Benchmark Measurement of European eGovernment Services* (Comisión Europea).

---

b) **Nivel 1**, que se corresponde con la etapa de información. En la *website*, se proporciona información on line sobre las políticas públicas y procedimientos administrativos, pero apenas registra cambios en la naturaleza de la interacción entre ciudadanos y administración.

c) **Nivel 2: *On-line Government*** o interacción unidireccional, que supone la articulación de mecanismos interactivos electrónicos simples como el correo electrónico para dar cuenta de mejores servicios a los ciudadanos. La interacción unidireccional característica de este nivel se asocia con la posibilidad de descargar formularios de tramitación para imprimirlos y cumplimentarlos, bien manual o electrónicamente, y presentarlo físicamente en la oficina correspondiente.

d) **Nivel 3, *Integrated government*** o interacción bidireccional, que supone la automatización de la actividad administrativa procedente de una integración genuina y no una modificación simple de los procedimientos existentes para ser utilizados mediante las TIC's. Sin embargo, algunos procedimientos administrativos utilizan el papel.

e) **Nivel 4, *Transformed government*** o de tramitación totalmente electrónica, que no requiere papel y la actuación administrativa está absolutamente automatizada en toda la organización y los servicios están dotados de más calidad y transparencia. No se requiere presencia física en las oficinas públicas para completar y obtener el servicio.

Esta inquietud por el avance real e integración de las TIC se ha reflejado en la Agenda Digital<sup>765</sup> para Europa contempla entre sus grandes líneas de acción la modernización de las estructuras administrativas<sup>766</sup>; también la Agenda Digital para España<sup>767</sup>

---

<sup>765</sup> [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/digital\\_agenda\\_es.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/digital_agenda_es.pdf)

<sup>766</sup> La Comisión Europea ha abierto una consulta pública sobre el futuro Plan de acción de la administración electrónica 2016-2020, relativa al Mercado Único Digital para Europa. El Plan actual de Administración electrónica se basa en la Declaración de Malmö de 2009. Pero el contexto actual, junto a los numerosos retos de nuestro tiempo, coinciden en la necesidad de reformular un nuevo Plan de Acción de *e-Administración, e-Government Action Plan*, para el cuatrienio 2016-2020. En esta línea, la Comisión busca identificar nuevas propuestas para modernizar las administraciones públicas, conseguir la interoperabilidad de los servicios públicos electrónicos entre los Estados miembros y facilitar una interacción más accesible con la ciudadanía. Por esta razón, la Comisión Europea ha convocado una consulta pública sobre el futuro Plan de acción para que todos los interesados puedan participar, cualquiera que sea su rol. <https://goo.gl/vUkEd5>

<sup>767</sup> 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

---

aprobada el quince de febrero de 2013 por el Consejo de Ministros, como el eje estratégico para desarrollar la economía y la sociedad digital españolas para el período 2013-2015, aglutina las acciones gubernamentales en materia de Telecomunicaciones y de Sociedad de la Información.

Las agendas reformistas y digitales, cuya pretensión es la modernización de las administraciones públicas recogen los diferentes niveles de utilización de las TIC para interactuar con la ciudadanía: información<sup>768</sup>, consulta<sup>769</sup>, conversación<sup>770</sup>, deliberación y colaboración<sup>771</sup> (Ramilo Araujo, 2014).

La ciudadanía exige que, la Administración Pública, esté capacitada para gestionar de forma eficiente los recursos públicos y la *e-Administración* ha devenido en una de las herramientas impulsoras del cambio en la modernización administrativa.

La Comunidad Valenciana ha seguido la evolución de la sociedad y los avances de los procesos de modernización y reforma impulsados por la Unión Europea y la AGE. Asimismo, se han diseñado los planes que permitirán desarrollar las potencialidades digitales que ofrecen las TIC, para mejorar los procesos administrativos y profundizar las experiencias participativas.

---

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.

<sup>768</sup> El nivel básico es el de información, en el que la ciudadanía se informa de sus derechos y obligaciones mediante las TIC. Las principales herramientas utilizadas son la consulta de la *website*, la suscripción por RSS para obtener información proactiva y la recepción de información accesible, comprensible y con una visualización óptima.

<sup>769</sup> Las organizaciones públicas han de ser receptivas a las demandas ciudadanas y la recogida de las expectativas de la ciudadanía ha de materializarse por todas las vías disponibles como llamadas telefónicas, mensajería, correo electrónico, encuestas, foros y formularios *on line*.

<sup>770</sup> La comunicación bidireccional, se presenta a su vez, como un paso más en la profundización interactiva entre administraciones públicas y ciudadanía; las herramientas utilizadas suelen ofrecer blogs y presencia en diversas redes sociales.

<sup>771</sup> El mayor nivel de profundización interactiva entre instituciones y sociedad requiere conocer, tener en cuenta y contar con las opiniones ciudadanas en múltiples aspectos para una satisfactoria toma de decisiones coincidente con la ciudadanía. Las herramientas colaborativas son las apropiadas a este nivel como wikis y plataformas que permiten el trabajo en paralelo.

---

Por esta razón, la Generalitat Valenciana se ha orientado a fomentar iniciativas y planes para incrementar el uso de la TIC's y consolidar la sociedad de la información. El diseño de esta estrategia ha dibujado algunas iniciativas fundamentales para el arraigo definitivo de la administración electrónica en la Comunitat Valenciana y que, sin ánimo de exhaustividad, citaríá como avances los siguientes:

- a) La firma electrónica en 2002;
- b) La creación del registro electrónico y la regulación de las notificaciones electrónicas en 2004;
- c) El registro de representaciones para tramitación electrónica en 2005;
- d) La aprobación de la Ley 3/2010<sup>772</sup>, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Administración Electrónica de la CV, que creó y reguló la sede electrónica de la Generalitat, y que tras ser derogada, se aprobó el Reglamento de Administración Electrónica de la CV;
- e) La creación de un portal de acceso [www.gva.es](http://www.gva.es) general de entrada a las Administraciones Públicas, a través de la Guía *Prop* de su sede electrónica, con un único punto de acceso;
- f) Una Administración garantista del derecho general al acceso a la información y al conocimiento de la gestión de sus intereses y peticiones, mediante procedimientos ágiles y eficaces;
- g) Una Administración electrónica orientada a la economía y a la sociedad digital, con el uso de la nuevas TIC's;

---

<sup>772</sup> La Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, deroga la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana. En su disposición final primera dispone que, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, el Consell deberá aprobar mediante Decreto, el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, para adaptar la normativa básica dictada por la Administración del Estado. Tengamos en cuenta que el desarrollo de la Ley 11/2007, a través de los Reales Decretos 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el esquema nacional de seguridad en el ámbito de la administración electrónica y el RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el esquema nacional de interoperabilidad en el ámbito de la administración electrónica, introducía importantes novedades en las bases técnicas y jurídicas que era necesario incorporar y, a su vez, establecer un marco regulador estable, claro y predecible.

- 
- h) El impulso de la Agenda Digital Valenciana<sup>773</sup>, como parte del Plan Estratégico de innovación y mejora de la Administración de la Generalitat 2014-2016, de la Conselleria de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>774</sup>;
  - i) Un avance del Plan de Simplificación y Reducción de Cargas Administrativas (e-SIRCA), con una reducción administrativa en torno al 30%<sup>775</sup>;
  - j) El fomento de la administración electrónica para personas con discapacidad sensorial;
  - k) La puesta en marcha del Plan de Fomento del Conocimiento y Uso del Valenciano en la *e-Administración* de la Generalitat;
  - l) La implementación de medidas encaminadas a un equilibrio entre medio ambiente<sup>776</sup> y Administración Pública.
  - m) La Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, que reconoce el marco de un nuevo paradigma hacia una sociedad coproductora de conocimiento y de políticas públicas, generadora de valor público. Las orientaciones principales del nuevo enfoque son la transparencia informativa, la promoción de la reutilización de datos públicos, la implantación efectiva de códigos de buen gobierno y buenas prácticas, y la participación proactiva de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión sobre políticas públicas.

La Agenda Digital de la Comunitat Valenciana (ADGV), representa el marco estratégico regional para desarrollar la sociedad digital y se alinea con el propósito expreso de la Generalitat, de establecer un plan para impulsar la utilización de las TIC's, como motor de crecimiento económico sostenible y de empleo de calidad.

---

<sup>773</sup> <http://www.agendadigital.gva.es/>

<sup>774</sup> Como resultado de las elecciones autonómicas celebradas en mayo de 2015, el nuevo Consell de la Generalitat Valenciana, surgido de la nueva mayoría de Les Corts, ha rediseñado esta Conselleria en dos diferencias, que son la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico y la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas.

<sup>775</sup> Plan SIRCA, pág. 5, <http://goo.gl/NGz5Qr>

<sup>776</sup> Estas exigencias se han plasmado, fundamentalmente, en compromisos de los adjudicatarios a la hora de contratar con la administración, el desarrollo de programas específicos de formación medioambiental o el plan de medidas para el ahorro energético de los Edificios Públicos de la Generalitat.



**Figura XIII. 1**  
**La Agenda Digital de la Comunitat Valenciana**



Fuente: <http://canal.gva.es/player/?mode=vod&file=/agendaDigital/adCAS.mp4&org=portales>

La ADCV aspira a fortalecer la economía valenciana, dotarla de un modelo productivo basado en la innovación y el conocimiento, más competitivo e integrador; con una ciudadanía más participativa y capacitada y una Administración más eficiente en la prestación de servicios públicos de calidad en la Comunitat.

Los tres ejes<sup>777</sup> fundamentales sobre los que se nuclea la Agenda Digital de la Comunitat Valenciana son: a) la ciudadanía<sup>778</sup>; b) la Administración<sup>779</sup> y c) la economía<sup>780</sup> digital.

<sup>777</sup> <http://www.agendadigital.gva.es/actuaciones;>  
<http://canal.gva.es/player/?mode=vod&file=/agendaDigital/adCAS.mp4&org=portales>

<sup>778</sup> El eje de Ciudadanía Digital se desglosa, a su vez, en siete líneas de actuación: a) las TIC para la Salud, b) las TIC para la Educación, c) las TIC para la Justicia, d) Gobierno abierto transparencia y acceso a la información pública, e) Ciudades inteligentes, f) Seguridad y confianza en la Red y g) la Inclusión Digital.

<sup>779</sup> Las cinco líneas que conforman el eje sobre Administración Pública son: a) los servicios Públicos Digitales, b) la Administración sin papel, c) la cooperación interadministrativa,; d) la interoperabilidad, e) la gestión racional de recursos TIC y f) el impulso de la innovación tecnológica de la gestión pública.

<sup>780</sup> El eje temático de Economía Digital establece cinco líneas de actuación: a) las TIC para la competitividad, Impulso y especialización del Hipersector TIC, b) las TIC para el empleo; c) el Sistema valenciano de I+D+i en TIC y d) El despliegue de redes y servicios de banda ancha.

**Figura XIII. 2**  
**La Agenda Digital de la Comunitat Valenciana: ejes de actuación**



Fuente: <http://www.agendadigital.gva.es/actuaciones>

En la figura XIII.3, se visualiza el grado de disponibilidad de servicios públicos *on line* en % alcanzado en la Comunidad Valenciana, diferenciando entre la disponibilidad global de servicios, la destinada a la ciudadanía y a las empresas, que es presenta un porcentaje considerable en la oferta de servicios en línea.

Asimismo, se establece la comparación con la media española tanto para ciudadanía como para las empresas.

Entre las conclusiones del Estudio Comparativo 2014, de los Servicios Públicos Online en las Comunidades Autónomas realizado por la Fundación Orange, se valora el esfuerzo realizado en la administración digital que ha permitido alcanzar una media del 80% de disponibilidad *on line*; no obstante, queda mucha senda por recorrer hasta conseguir una disponibilidad total.

**Figura XIII. 3**  
**El grado de disponibilidad servicios públicos *on line* en la Comunidad Valenciana**



Fuente: *Estudio Comparativo 2014 de los Servicios Públicos Online en las CCAA. 7ª Medición.* Fundación Orange.  
[https://www.proyectosfundacionorange.es/docs/eE2014/Informe\\_CC\\_AA\\_2014.pdf](https://www.proyectosfundacionorange.es/docs/eE2014/Informe_CC_AA_2014.pdf)

Si bien la media de España mantiene cierto equilibrio entre los servicios *on line* a la ciudadanía y a las empresas, en la Comunidad Valenciana se produce un menor desarrollo de servicios públicos digitales destinados a los ciudadanos y un próspero desarrollo orientado al mundo empresarial.

En esta línea, el desarrollo de la Administración electrónica de las CC.AA y, entre ellas, la Comunidad Valenciana, ha de proseguir la ruta señalada por la Agenda Digital Europea, la Agenda Digital para España<sup>781</sup> y la Agenda Digital de la Comunidad Valenciana.<sup>782</sup>

<sup>781</sup> Todo ello en obligada confluencia con la Ley 11/2007, con la implementación del Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad, el desarrollo del Plan de Reducción de Cargas Administrativas y el Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015.

<sup>782</sup> En la Comunidad Valenciana, la estrategia de Administración Electrónica encarnada en la Agenda Digital que se desenvuelve en torno al Plan Estratégico de Administración Electrónica, al Decreto 220/2014 de Administración Electrónica, a la Plataforma Autónoma de Interoperabilidad y al proyecto e-Sirca,

Las principales directrices de desarrollo para la digitalización administrativa valenciana se observan en la tabla XIII.1

**Tabla XIII. 1**  
**El Plan Estratégico 2014-2020 de la ADGV**

<b>LÍNEA 1</b>	<b>LOS SERVICIOS PÚBLICOS DIGITALES</b>	<b>LOS PROCEDIMIENTOS</b>	<b>CATÁLOGO Y SSPR</b>	
			<b>INVENTARIO, TAXONOMÍA Y NORMALIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS</b>	
			<b>PLAN DE REMODELACIÓN DE PROCEDIMIENTOS</b>	<b>SANIDAD</b>
				<b>EDUCACIÓN</b>
				<b>JUSTICIA</b>
		<b>ÁMBITO SOCIAL</b>		
			<b>ÁMBITO ADMINISTRATIVO</b>	
		<b>LA CULTURA DIGITAL</b>	<b>DEFINICIÓN DE NIVELES DE AUTENTICACIÓN</b>	
			<b>PLAN DE SERVICIOS OBLIGATORIOS POR EL CANAL TELEMÁTICO</b>	
			<b>PLAN DE ESTÍMULOS DE CANAL TELEMÁTICO</b>	
<b>MEJORA CONTINUA DE PROVISIÓN DE SERVICIOS</b>				
<b>MEJORA DE LA CULTURA DIGITAL</b>				
<b>LÍNEA 2</b>	<b>LA ADMINISTRACIÓN SIN PAPELES</b>	<b>OFICINA SIN PAPELES</b>		
		<b>EXPEDIENTES ELECTRÓNICOS</b>		
		<b>ARCHIVO LONGEVO</b>		
<b>LÍNEA 3</b>	<b>LA COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA E INTEROPERABILIDAD</b>	<b>INTEROPERABILIDAD TÉCNICA Y SEMÁNTICA</b>		
		<b>COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA</b>		
<b>LÍNEA 4</b>	<b>EL IMPULSO A LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA</b>	<b>ÁMBITO SANIDAD</b>		
		<b>ÁMBITO JUSTICIA</b>		
		<b>ÁMBITO EDUCACIÓN</b>		
		<b>ÁMBITO ADMINISTRATIVO</b>		

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Estratégico CV 2014-2020.

---

Incardinado en la ADCV, se encuentra el Plan Estratégico de Administración Electrónica (PEAE), 2014-2020<sup>783</sup>, para el desarrollo específico de la *e-Administración* de la Generalitat Valenciana.

La Generalitat Valenciana, se ha orientado al impulso de la interoperabilidad entre aplicaciones para facilitar el intercambio de información interdepartamental, así como con el resto de Administraciones Públicas.

La fundamentación de la interoperabilidad arraiga 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, en su caso, debe aportar la ciudadanía para la realización de trámites administrativos.

La interoperabilidad<sup>784</sup> 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.

Por consiguiente, sus principales características destacan la necesidad de prestación de servicios conjuntos multinivel; la transferencia tecnológica y el desarrollo de la e-

---

<sup>783</sup> El Plan, dotado de un presupuesto estimado de 174 millones de euros, contiene actuaciones concretas para impulsar las TIC como pilares esenciales de una Administración autonómica contemporánea e innovadora, orientada a la ciudadanía ofreciendo servicios públicos ágiles y seguros. Dicho Plan se puede consultar en <http://goo.gl/7xeCuo>  
<http://www.dgtic.gva.es/web/dgti/peae>;  
<http://www.dgtic.gva.es/es/web/pai/adhesion-a-la-pai-para-eell>

<sup>784</sup> 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.

---

*Administración* y su carácter estratégico, tanto desde una perspectiva económica como técnica.

Asimismo, la Ley 2/2015, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, establece en su artículo 8 que, la información de la actividad pública debe ser objetiva, veraz, actual, clara, estructurada, comprensible y fácilmente localizable. Junto a estas características de la información, se contemplan los requerimientos técnicos y los procedimientos adecuados para garantizar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización.

La interoperabilidad en la Comunitat Valenciana se articula a través de la Plataforma Autónoma de Interoperabilidad (PAI)<sup>785</sup>, que se encuadra en el proyecto e-SIRCA<sup>786</sup>.

El marco jurídico valenciano de la *e-Administración*, y la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, se incardinan en el Plan Estratégico de Innovación y Mejora de la Administración de la Generalitat Valenciana 2014-2016<sup>787</sup>, y con el Segundo Plan de Simplificación y Reducción de Cargas Administrativas, 2013-2015, conocido como SIRCA 2<sup>788</sup>.

---

<sup>785</sup> 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 Autónoma 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. Vid. <http://www.dgtic.gva.es/es/web/pai>

<sup>786</sup> El proyecto e-SIRCA, se articula en torno a cuatro pilares fundamentales que son: a) nueva plataforma de tramitación; b) plataforma de autónoma de interoperabilidad; c) portal de la Generalitat y, d) servicios de autenticación y Firma electrónica (SAFE).  
<http://www.dgtic.gva.es/web/esirca>

<sup>787</sup> <http://goo.gl/m0534q>

<sup>788</sup> Se puede consultar el SIRCA en <http://goo.gl/NGz5Qr>

---

El actual Reglamento de la Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana<sup>789</sup> señala, en su Preámbulo, la necesidad de impulsar e incorporar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la actividad administrativa, y a las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas de la CV, que incluye las relaciones interadministrativas.

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 transparencia 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<sup>790</sup>, 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.

Paralelamente, las exigencias de transparencia informativa, la promoción de reutilización de los datos públicos, el open data<sup>791</sup> y las políticas públicas participativas contribuyen a la extensión y fundamentación de las nuevas tecnologías.

---

<sup>789</sup> Aprobado por el Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell.

<sup>790</sup> Deroga la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

<sup>791</sup> La Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat entiende por open data o datos abiertos a la puesta a disposición pública de la información que gestiona el sector público con el objetivo de facilitar la generación del valor añadido. La información y los datos que crean y gestionan las diferentes administraciones son activos y pasan a estar disponibles para las interacciones ciudadanas, iniciativas empresariales, del tercer sector o investigaciones académicas, en los términos previstos en las directivas 2003/98/CE y 2013/37/UE.

---

Asimismo, el régimen lingüístico<sup>792</sup> de la Comunitat Valenciana, con la cooficialidad de sus dos lenguas, también se prevé, de forma que posibilite acceso a los contenidos y servicios desde la sede electrónica en ambas lenguas y el ciudadano pueda elegir el idioma para realizar sus trámites y sus gestiones.

La *e-Administración* de la Generalitat<sup>793</sup>, se regirá por los principios generales<sup>794</sup> establecidos en la Ley 11/2007 y han de orientarse a los fines señalados en el artículo

---

<sup>792</sup> Artículo 4 Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

<sup>793</sup> En el ámbito de aplicación del mencionado Decreto, la Administración de la Generalitat se refiere a: a) Presidencia y *les conselleries* de la Administración de la Generalitat y organismos autónomos; b) las entidades de derecho público de la Administración Pública de la Generalitat; c) las entidades que integran la Administración local de la Comunitat Valenciana; d) las instituciones de la Generalitat contempladas en el artículo 20.3 del EACV; e) las corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales y, f) el ciudadano en su relaciones de derecho público con los entes citados.

<sup>794</sup> El artículo 4 de la Ley 11/2007 establece los siguientes principios generales:

a) Respeto al derecho a la protección de datos de carácter personal en los términos previstos en la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de los Datos de Carácter Personal, en las leyes específicas que regulan el tratamiento de la información y en sus normas de desarrollo, así como a los derechos al honor y a la intimidad personal y familiar.

b) Principio de igualdad, sin que el uso de medios electrónicos restrinja o discrimine a los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios electrónicos, tanto en el acceso a la prestación de servicios públicos como a cualquier actuación administrativa.

c) La accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos, de manera que se obtengan de forma segura y comprensible, garantizando la accesibilidad universal y el diseño para todos los soportes, canales y entornos, de manera que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derecho en igualdad de condiciones, e incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellos colectivos que lo requieran.

d) Principio de legalidad respecto a la integridad de las garantías jurídicas de los ciudadanos antes las administraciones Públicas establecidas en la Ley 30/1992.

e) Principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas para garantizar la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados para prestar servicios comunes.

f) Principio de seguridad en la implantación y utilización de los medios electrónicos por las Administraciones Públicas, del mismo nivel requerido para la actividad administrativa convencional no electrónica.

g) Principio de proporcionalidad que se exigirá las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones.

h) Principio de responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios ofrecidos por las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos.

i) Principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicaciones electrónicas garantizando la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y por las Administraciones Públicas, así como la libertad para desarrollar e implantar los avances tecnológicos. Las Administraciones Públicas utilizarán estándares abiertos de uso generalizado por los ciudadanos.

j) Principio de simplificación administrativa, que se oriente a reducir los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos para lograr más eficacia y eficiencia.

k) Principio de transparencia y publicidad del procedimiento, por el cual el uso de medios electrónicos debe facilitar la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas.



---

5, del Decreto 220/2014 del Consell, que son los siguientes: a) El impulso y facilitación de los medios electrónicos en la Administración y en la relaciones con los ciudadanos; b) El estímulo de un cambio cultural organizativo que favorezca la reorganización y racionalización de procesos y simplificación de procedimientos; c) El fomento de la innovación, la modernización y la actualización permanentes de la administración electrónica; d) El establecimiento de canales para la necesaria cooperación interadministrativa y de participación ciudadana, e) La orientación total al ciudadano; f) El impulso público en la implantación de la administración electrónica para evitar diferentes velocidades entre las administraciones públicas y entre éstas y los ciudadanos, como la conocida *brecha digital*<sup>795</sup>; g) La información eficiente, accesible, usable, completa, exacta, actualizada, segura, clara, íntegra, correcta y veraz, de consulta sencilla, organización, estructuración jerarquizada, homogénea e interoperable; h) El principio de celeridad en la tramitación y notificación de los actos administrativos; i) La responsabilidad por los contenidos e información propios difundidos electrónicamente; y, j) La inalterabilidad de la relación jurídica administrativa mantenida por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, y de los derechos, facultades, obligaciones o posiciones jurídicas.

En esta línea de avance, 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)<sup>796</sup>, que ha posibilitado el registro electrónico sin papeles a todas las Administraciones Públicas de la Generalitat Valenciana, lo que significa la inclusión tanto del sector público autonómico como local, dando cobertura a las 542 Entidades Locales.

La ORVE, aspira a una Administración sin papeles, que permita el envío y la recepción de asientos registrales digitales mediante el Sistema de Interconexión de Registros (SIR)<sup>797</sup>.

---

<sup>795</sup> La brecha digital se refiere a la falta de igualdad en el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Existen segmentos sociales que, por falta de conocimientos, recursos o de otra índole, no pueden acceder a este recurso, lo que implicaría una situación de exclusión social. Esta brecha digital se daría entre países, pues dado su nivel de desarrollo tecnológico y de infraestructuras no pueden abastecer los servicios como Internet y generaría una población analfabeta digitalmente y sin acceso a las TIC'S.

<sup>796</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/16/pdfs/BOE-A-2015-2794.pdf>

<sup>797</sup> La complejidad administrativa española y la distribución de las diferentes competencias producen que los ciudadanos tengan que relacionarse con las Administraciones multinivel. Para satisfacer las necesidades de interacción eficiente con las Administraciones Públicas se ha desarrollado el SIR o Sistema de Interconexión de Registros.

---

Lo cierto es que el panorama de la administración electrónica, con todo el potencial y logros de las TIC, aparece como un proyecto inacabado y en constante evolución/innovación.

Como puede colegirse de estas afirmaciones, las TIC's son una de las herramientas más potentes que han transformado y seguirán transformando las Administraciones Públicas y con ello, también nuestro modo de concebir la democracia.

### 3. La sede electrónica de la Sindicatura de Comptes

La sede electrónica<sup>798</sup> 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 GV.

Mediante esta dirección electrónica todos los ciudadanos, a través de Internet, pueden acceder a determinados servicios públicos cuya titularidad, gestión y administración corresponde a la Generalitat Valenciana, según el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat 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, así como otros servicios digitales que se incluyan en la sede por razones de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos.

---

El SIR es una infraestructura básica que permite el intercambio de asientos electrónicos de registro entre las Administraciones Públicas. A través de este sistema, el intercambio de información se realiza de manera segura y conforme a la legalidad, independientemente de la aplicación de registro utilizada, siempre que esté certificada en la Norma SICRES 3.0. La implantación de SIR elimina el papel entre las administraciones públicas, aumentando la eficiencia y eliminando los costes de manipulación y remisión de papel, gracias a la generación de copias auténticas electrónicas de la documentación presentada en los asientos de registro. En la actualidad (junio 2015), se han intercambiado 1.000.728 asientos registrales intercambiados a través de SIR; supone, pues, una media de 18.000 asientos semanales y una tasa de digitalización del 88'1% y un ahorro de tres millones de euros. <http://goo.gl/AD2nSp>

<sup>798</sup> La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, artículo 10, y Decreto 220/2014, del Consell, artículo 21.

---

El Decreto 220/2014<sup>799</sup> 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.

El artículo 22.5, del mencionado Decreto, dispone que las sedes derivadas deberán ser creadas mediante la disposición o resolución, que será publicada en el DOCV. Para su creación ha de ser preceptivo y vinculante, el informe previo del órgano directivo con competencias horizontales en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones<sup>800</sup>.

Análogamente a la evolución de las demás instituciones, la SC ha ido incorporando las nuevas tecnologías de la información y comunicación en sus procedimientos, informes de fiscalización y comunicación con todos sus destinatarios.

La creación de la sede electrónica de la Sindicatura de Comptes de la CV 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.

Su accesibilidad es universal para toda la ciudadanía, de forma que la información esté accesible en todo momento, incluyendo personas con discapacidad y edad avanzada.

En la figura XIII.4, se visualiza la información de accesibilidad para webs y portales disponible en la *website* de la Sindicatura.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>799</sup> Por el que se establece el Reglamento de la Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

<sup>800</sup> La gestión, la administración y la modificación de la sede electrónica de la Generalitat corresponde a la Conselleria de Hacienda y Administración Pública, Dirección general de Tecnologías de la Información, que tiene asignadas las competencias horizontales de la Generalitat en materia de administración electrónica.

**Figura XIII. 4**  
**La accesibilidad de la *website* de la Sindicatura de Comptes**



El Acuerdo de 12 de septiembre de 2012, del Consell de la Sindicatura de Comptes contempla la creación; regula el funcionamiento de su sede electrónica y establece la progresiva implantación de sus medios electrónicos e informáticos.

La dirección electrónica de la sede de la Sindicatura de Comptes valenciana<sup>801</sup> es [http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/sede\\_electronica](http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/sede_electronica).

<sup>801</sup> De conformidad con el artículo 10, de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico (LSSICE), el sitio Web [www.sindicom.gva.es](http://www.sindicom.gva.es) es titularidad de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, con CIF S9600001C y domicilio en C/San Vicente, 4 C.P. 46002 de Valencia (España). El contacto con la entidad autonómica se realizará bien en la dirección antes indicada, bien en el Teléfono +34963876400 o Fax +34963876417, o bien en [sindicom@gva.es](mailto:sindicom@gva.es)

**Figura XIII. 5**  
**La sede electrónica de la Sindicatura de Comptes**



Fuente: website de la Sindicatura de Comptes

La creación de esta sede, concierne exclusivamente a la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, cuya finalidad es facilitar a los ciudadanos el acceso a ella por medios electrónicos y que puedan acceder a los procedimientos y documentos de carácter público<sup>802</sup>.

Los elementos básicos de la sede electrónica de la Sindicatura de Comptes son los siguientes:

<sup>802</sup> 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.

- 
- 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, que incluirá el mapa.
  - 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 relativa a la protección de datos de carácter personal, incluyendo una remisión a la Agencia Española de Protección de Datos.
  - 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.
  - j) Otras que el Consell de la SC convenga incluir.

La sede electrónica es de acceso libre, y 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 permite ofrecer servicios seguros como firmar y cifrar los mensajes de correo electrónico, autenticar a los usuarios en el acceso a los trámites telemáticos y la firma electrónica y el cifrado de los documentos electrónicos.

Uno de los servicios clave que ofrece la SC es el registro electrónico<sup>803</sup>, como un modo alternativo de acceso al registro general, que es el encargado de la recepción, remisión de documentos, solicitudes, escritos y comunicaciones que se remitan y expidan mediante firma electrónica por los ciudadanos valencianos.

---

<sup>803</sup> 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. En todo caso, el registro documental, que es competencia de la Secretaría General de la Sindicatura, ha de observar lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC.

El Registro General de Entrada/Salida de documentos, se desarrolla en la plataforma SharePoint 2010 de Microsoft, puesto que facilita la gestión y la integración con otros registros de las diferentes administraciones públicas haciendo más fácil la interoperatividad (Memoria, 2011:16).

**Figura XIII. 6**  
**La Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica GV**



Fuente: *website* de la Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica GV

Estas razones fundamentan que los procedimientos administrativos iniciados, a través de la sede electrónica de la Sindicatura de Comptes, se requiera al ciudadano el uso de certificado digital<sup>804</sup> como medio seguro para autenticar la identidad y evitar la suplantación y/o usurpación de la identidad ajena.

<sup>804</sup> La obtención del certificado digital podrá ser emitida por la Dirección General de la Policía (DNI electrónico) y por 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 permite 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.

---

Otro aspecto significativo, reside en el compromiso de los usuarios para realizar un uso adecuado de los contenidos y servicios de la *website* de la SCCV, evitando actuaciones las siguientes<sup>805</sup>:

- a) Las ilícitas, ilegales o contrarias a la buena fe y al orden público;
- b) Aquéllas actividades que introduzcan o difundan desde la *website* contenidos difamatorios, amenazadores, xenófobos, obscenos, de apología terrorista, pornográfico o que incite a la violencia, a la discriminación por razón de raza, sexo, ideología, religión o de cualquier otra forma que atente contra la moral, los derechos fundamentales, las libertades públicas, especialmente, el honor, la intimidad o la imagen de terceros y, en general, los derechos humanos;
- c) La utilización de identidades falsas, o la suplantación de la identidad de otros en la utilización de la *website* o de cualquiera de los servicios ofrecidos, incluyendo el uso de contraseñas o claves de acceso a terceros o de cualquier otra forma.
- d) La introducción, almacenamiento o difusión de datos, virus, código, programa o equipo de *hardware* o cualquier otro dispositivo electrónico o físico capaz de causar daños o averías en la *website*, sistemas o redes de la SCCV.
- e) La destrucción, alteración, o provocación de daño a los datos, las informaciones, los programas o los documentos electrónicos de la SCCV.
- f) La introducción, almacenamiento o difusión mediante el sitio web de cualquier contenido que infrinja derechos de propiedad intelectual, industrial o secretos empresariales de terceros.
- g) La utilización de los servicios ofrecidos en la *website* con el objetivo de promocionar empresas y servicios externos, otras páginas web y hacer campañas de publicidad, comerciales ni actuar en beneficio de personas jurídicas.

---

<sup>805</sup> Si algunas de tales situaciones tuvieran lugar, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, estará facultada para bloquear, suspender o cancelar el acceso y uso de la *website* y retirar los contenidos ilegales u ofensivos, bien de oficio o a petición de terceras partes afectadas.

Respecto a los daños y perjuicios que se deriven como consecuencia de la vulneración, sabotaje o manipulación de la *website*, la SC declina su responsabilidad en la introducción de virus informáticos, averías, desconexiones por causas ajenas a la SCCV; por los retrasos o bloqueos, sobrecargas de Internet y otros sistemas; por las intromisiones ilegítimas no atribuibles a la SC; la divergencia entre la información y documentación entre la versión impresa y la electrónica; y, finalmente, la imposibilidad de dar servicio o acceso por causas no imputables a la SCCV.



---

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<sup>806</sup>.

Uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta en la sede electrónica, lo constituye la seguridad y la protección de los datos de carácter personal, de conformidad con la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD). Las personas interesadas y los cuentandantes han de aportar datos para identificarse e iniciar las actuaciones que estimen pertinentes y que serán incorporados a un fichero de la Sindicatura. Estos datos en poder de la SC, se utilizarán exclusivamente para los fines previstos en el procedimiento administrativo del que se trate y en ningún caso podrán cederse a terceros, si los afectados no consienten, o en los supuestos previstos en la LOPD. A tal efecto, la SC ha de asegurar la confidencialidad en el tratamiento de los datos de carácter personal, y desarrollar medidas técnicas y organizativas que garanticen la seguridad en la protección de datos personales.

#### **4. Los sistemas de información (SI) y la auditoría informática (AI)**

Desde la fase de nacimiento de la Sindicatura de Comptes, una de sus preocupaciones principales, ha sido la gestión y la seguridad de la información como el elemento fundamental para el desarrollo de su labor de fiscalización y control económico-presupuestario de la actividad del sector público 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 puesto que, la gestión de estas tecnologías constituye un medio orientado a consolidar los objetivos de la Sindicatura.

El Acuerdo del Consell de la SC, de fecha 25 de febrero, de 2009, aprobó el documento de políticas generales de gestión y seguridad de los sistemas de información (CSI) de la SCCV<sup>807</sup>.

---

<sup>806</sup> 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; aquélla 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.

<sup>807</sup> <http://goo.gl/hm04WD>

---

En el Plan Trienal 2005-2007, la Sindicatura valenciana documentaba la significativa inversión realizada en tecnologías de la información dedicando una de las áreas de actuación de su tercer objetivo estratégico a potenciar y fortalecer las TI aplicadas a los trabajos de fiscalización, al refuerzo de la seguridad informática y de la unidad organizativa que habría de liderarla.

La importancia ineludible de los sistemas informáticos<sup>808</sup>, de información y de gestión del conocimiento no se circunscribió exclusivamente al área de la unidad de informática sino que se generalizó en toda la organización, adquiriendo un estatus transversal como soporte de todos los procesos, tanto de la actividad fiscalizadora como de la gestión interna.

El Plan Trienal 2008-2010 profundizaba en este aspecto, y destacaba el papel desarrollado por las TIC en los entes fiscalizados –y, en general, en todo el Sector Público-, así como la necesidad de integrar los recursos tecnológicos en medidas organizativas.

Con la creación del Gabinete Técnico de la Sindicatura las nuevas tecnologías adquirieron un papel, si cabe, más preponderante en la fiscalización. La intensa utilización de los medios informáticos, a su vez, también constituyó un reto a la seguridad informática; lo que 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<sup>809</sup>.

Por lo que respecta a la seguridad de la información<sup>810</sup>, la SC siendo consciente de la apremiante necesidad de minimizar los riesgos, siempre existentes, adoptó varias líneas de políticas de gestión y seguridad de la información, que son las siguientes:

---

<sup>808</sup> Tanto en su vertiente de sistemas físicos (hardware) como lógicos (software) pasando de un sencillo sistema de red a un potente sistema de servidores para atender los servicios de comunicaciones y aplicaciones de los ordenadores centrales de la SC y de los portátiles de los equipos de fiscalización, mediante una nueva intranet, con acceso local y remoto (PT 2008-2010, 23).

<sup>809</sup> 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.

<sup>810</sup> Acuerdo de la Sindicatura de Comptes, de fecha 25 de febrero, de 2009.

- 
- a) Asegurar la disponibilidad de los SI y de sus datos almacenados (los usuarios autorizados tienen acceso a la información y sus activos asociados cuando lo requieren).
  - b) Asegurar la integridad de la información almacenada en los SI.
  - c) Preservar la confidencialidad de los datos sensibles (sólo quienes están autorizados pueden acceder a la información).
  - d) Asegurar el cumplimiento de las leyes, regulaciones y estándares aplicables.

Por políticas de gestión de los Sistemas de Información, se entiende la base sobre la que se fundamenta toda la gestión y estructura de seguridad de la Sindicatura; abarcan tanto la información referida a datos o a la funcionalidad de los SI, cualquiera que sea el soporte en que se encuentre como todos los recursos implicados en los sistemas de información.

Asimismo, la Sindicatura establece los principios reguladores en materia de gestión de la seguridad de los SI, siendo extensivos tanto al personal de la Institución como a los que tengan acceso autorizado a la red.

Estos principios son los que a continuación se expresan:

- a) La seguridad del SI como un objetivo en sí mismo.
  - b) La concienciación del personal sobre la necesidad de contar con sistemas de información y redes seguros.
  - c) La responsabilidad de todo el personal, según su nivel, de la seguridad de los sistemas de información y redes.
  - d) La respuesta adecuadamente, de forma oportuna y cooperativa para prevenir, detectar y responder a los incidentes que afecten a la seguridad de los SI.
  - e) La formación de los usuarios de la red, mediante acciones formativas y de concienciación, al objeto de utilizar de forma adecuada las herramientas que mejoran la seguridad en el uso de los SI.
  - f) El seguimiento y la evaluación de los niveles de seguridad de la red cuyas propuestas de mejora se elevarán al Consell de la SC para su incorporación a las políticas, protocolos y demás normativa reguladora de los SI del órgano de control externo valenciano.
-

---

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<sup>811</sup>.

Por su lado, con la creación de la Comisión de Informática y de Gestión de Seguridad de la Información<sup>812</sup>, se completaba el esquema organizativo en esta materia, como órgano responsable de revisar las normas de seguridad informática aprobadas y proponer nuevas normas o modificar las existentes<sup>813</sup>.

#### **4.1. La auditoría informática y el enfoque de riesgo**

Una de las grandes propuestas estratégicas de la institución fiscalizadora valenciana, es el conocido sistema de papeles de trabajo electrónicos<sup>814</sup> o “auditoría sin papeles”,

---

<sup>811</sup> 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.

<sup>812</sup> Dicha Comisión estará compuesta por: el Presidente, que será un/a Síndic/a de Comptes; cuatro Vocales, que corresponderán al secretario general, al director del gabinete técnico, un analista-programador y un documentalista-archivero-bibliotecario y un Secretario, que corresponderá al 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.

<sup>813</sup> 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

<sup>814</sup> 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, párrafo 30) <http://goo.gl/2obZds>

---

cuya implantación se inició en abril de 2004, iniciada la fase de madurez del ciclo vital de la Sindicatura como organización. El director del Gabinete Técnico de la Sindicatura de Comptes valenciana, apoyaba la decisión de implantar el sistema de papeles electrónicos para sustituir el soporte papel físico, en la documentación de las auditorías.

La experiencia en el trabajo de fiscalización confirma que una parte significativa del tiempo dedicado al mismo, se destina a la organización de los papeles de trabajo, que abarca desde el registro de entrada y salida de documentación, a la eliminación de duplicados, referenciación de los papeles de trabajo, el archivo y su custodia o conservación (Riera López, 2015:46).

El sistema de papeles de trabajo electrónicos, en su aplicación *TeamMate*, ha permitido en todo este tiempo transcurrido, ganar eficiencia en el proceso de documentación, de la elaboración de los informes y su posterior revisión.

Las ventajas que señala sobre la utilización de este sistema son: 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.

Toda la documentación sobre la que se sustentan las fiscalizaciones se realiza en formato electrónico; el programa de auditoría “sin papeles” elabora los proyectos de cada fiscalización, de los que emergen los informes de fiscalización.

La documentación que soporta las fiscalizaciones, se clasifica como documentación de archivo. Cuando se acaba una fiscalización, se cierran los expedientes, se firman electrónicamente y se transfieren al archivo<sup>815</sup>. La transferencia, como parte del

---

En el caso de la Sindicatura de Comptes, el sistema *TeamMate*, desarrollado y comercializado por PricewaterhouseCoopers (ahora PwC) soporta la gestión de auditoría y desarrolla la estandarización del proceso de documentación de papeles de trabajo. Para conocer las razones justificativas de la elección de este programa informático sobre otros competidores. Véase Miguillón Roy, 2004:97.

<sup>815</sup> La bibliotecaria, D<sup>a</sup> Antonia Ribera Torrentí, me explicó el proceso de archivo de los papeles electrónicos. 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.



---

La generalización de la administración electrónica, ha impulsado diversas herramientas para automatizar y soportar las distintas áreas de gestión. La relación de funciones soportadas por sistemas informáticos es muy extensa y, actualmente, casi todas las actividades se ejecutan con el auxilio de dichos sistemas.

Algunas de las áreas de mayor incidencia para la auditoría pública son la contabilidad, la gestión presupuestaria, los recursos humanos, la gestión de subvenciones, la gestión tributaria y la recaudación, la contratación, entre otras (Minguillón Roy, 2010:31).

Uno de los aspectos fundamentales a los que me he de referir, en un contexto tan informatizado como el de las fiscalizaciones, es el denominado enfoque de riesgos, conocido como ABAR<sup>817</sup> (Auditoría Basada en el Análisis de los Riesgos), que se erige en la actualidad como el único enfoque aceptable en un entorno informático complejo<sup>818</sup>.

El enfoque ABAR implica la progresión de varios pasos esenciales que son: a) analizar y valorar los riesgos inherentes de las TI; b) analizar y evaluar la fiabilidad de la evidencia de las TI y, c) analizar la eficacia de los controles y procesos de las TI.

En un escenario cada vez más digital y con gran dependencia de las TIC, la Sindicatura de Comptes ha desarrollado diversas medidas organizativas y metodológicas para abordar los inevitables riesgos que acompañan a las fiscalizaciones. Una de las

- 
- Universitat d'Alacant
- 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.

<sup>817</sup> 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.

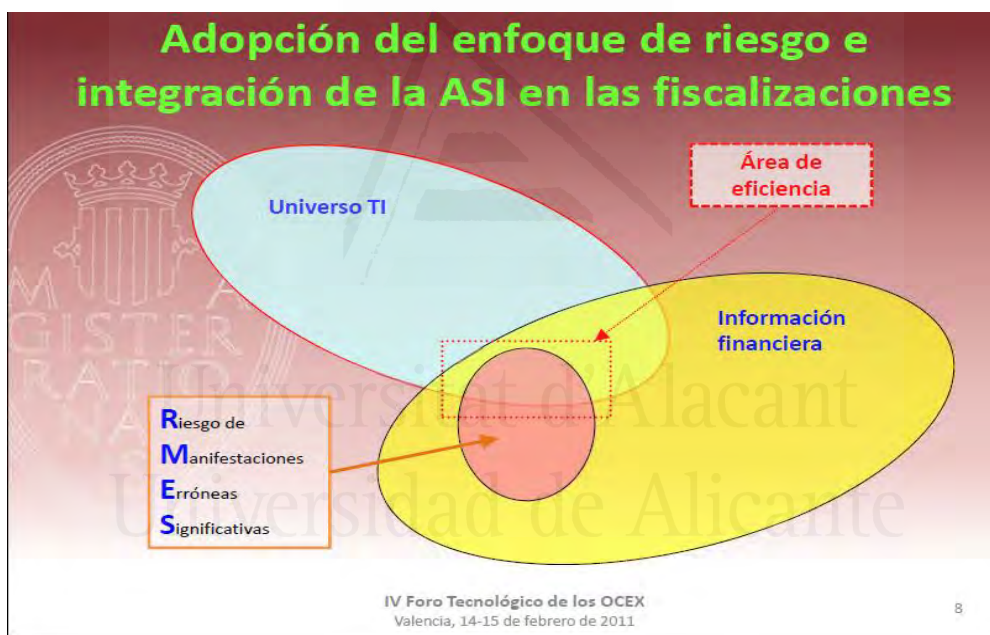
<sup>818</sup> Ponencia de D. Antonio Minguillón, en IV Foro Tecnológico OCEX. Valencia, 14-15 de febrero de 2011. <http://goo.gl/QBmNmm>

medidas más importantes, ha sido potenciar las auditorías de los sistemas de información (ASI), con la creación de la UASI<sup>819</sup> 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. Esta idea la fundamenta la necesaria integración de la metodología de auditoría fiscal (AF) y la auditoría de sistemas de información, mediante la adopción del enfoque de riesgo.

El convencimiento de que sólo la hibridación de las AF y las ASI, constituye la única alternativa viable para fiscalizar al sector público es la premisa de partida de esta metodología, como puede comprobarse en la figura XIII.8.

**Figura XIII.8**  
**La adopción del enfoque ABAR e integración ASI**



Fuente: Ponencia de D. Antonio Minguillón Roy. IV Foro Tecnológico de los OCEX.

<sup>819</sup> He abordado la UASI, en el capítulo X de esta investigación. En líneas generales, la creación de la función de auditoría informática se debate entre dos alternativas diferenciadas: la creación de un departamento especializado y distintivo o la integración de especialistas en los distintos equipos.



---

El corolario lógico de la generalización de la *e-Administración*, es la realización de auditorías en formato digital, las auditorías informáticas y la vía para reducir los riesgos inherentes en las fiscalizaciones.

En entornos digitales complejos, no es posible reducir los riesgos de auditoría a un nivel aceptable, si los auditores no utilizan de forma consistente técnicas y metodología adecuadas de auditoría, lo que implica un esfuerzo de adaptación tanto a nivel personal de los auditores como a nivel organizativo de los órganos de control (Minguillón Roy, 2011:16).

La implantación de la ASI en la Sindicatura de Comptes, que se ha desarrollado en su fase de madurez, ha requerido una serie de consideraciones imprescindibles que expongo a continuación:

- a) La implementación de la ASI, para adoptar un enfoque ABAR, necesita un plan a largo plazo enmarcado en las normas técnicas NIAs e ISSAI. No es un asunto que se improvise, ni que admita parches coyunturales; la auditoría no es una mera actividad mecánica sino que implica el desarrollo de un juicio profesional y la emisión de una opinión global sobre el resultado de su trabajo, con repercusiones *a posteriori*.
- b) La integración de la ASI en las fiscalizaciones, es condición *sine qua non* para desarrollar las funciones que tiene atribuidas legalmente la SC. Sin una utilización adecuada y una gestión eficaz y eficiente de las tecnologías de la información resulta inviable la consecución de los objetivos establecidos de la Sindicatura. Los auditores buscan la evidencia informática<sup>820</sup> en las fiscalizaciones, y a ella sólo se puede acceder utilizando la tecnología adecuada.
- c) La falta de conocimientos y formación del personal de la Sindicatura, junto con la falta de experiencia en el entorno público, se han compensado incrementando las actividades formativas destinadas a capacitar a los empleados públicos en las TIC y en un conocimiento más exhaustivo de lo que se audita. Un auditor dedicado a

---

<sup>820</sup> 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. El acceso a esta información requiere la utilización de dispositivos tecnológicos adecuados para extraerla. La evidencia informática incluye asientos contables, documentos, justificantes como contratos electrónicos, documentos digitales relacionados con la facturación, con los pagos, con las adquisiciones, confirmaciones y otras informaciones electrónicas relacionadas con la auditoría (Minguillón, 2011).

---

la ASI ha de conocer el software que apoya su tarea y el que soporta los sistemas que ha de auditar.

- d) La necesidad de utilizar las técnicas de auditoría asistidas por computadora, conocidas como CAATs (en inglés, *Computer Assisted Audit Techniques*). Estas técnicas son las que permiten al auditor obtener evidencias contables para sostener sus observaciones y recomendaciones y constituyen un método para los auditores TI en el cumplimiento de sus objetivos de auditoría. Ahora bien, 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)<sup>821</sup>. La utilización de CAATs es frecuente para los auditores de los sistemas de información en una auditoría financiera y se asocia con el *data mining* (extracción de datos) y con el análisis de datos. Los últimos avances funcionales de las CAATs han conseguido leer archivos PDF/documentos digitales y analizar datos en el proceso de extracción de forma confiable. Los auditores de SI necesitan conocer las potencialidades de las CAATs, la disponibilidad existente en el mercado, evaluar las necesidades que tienen en la auditoría, y buscar las que encajen perfectamente con sus objetivos de auditoría (Singleton, 2011)<sup>822</sup>.
- e) Si bien la colaboración externa es imprescindible, lo cierto es que también se presentan dificultades, para definir el ámbito concreto de colaboración con los externos, es decir, qué es lo que hay que contratar.
- f) La intangibilidad de los elementos de trabajo, la escasa literatura técnica, la necesidad de estandarizar la forma de trabajar y la existencia de dificultades para definir los objetivos concretos en la ASI constituyen algunos de los principales desafíos en su implantación. Lo cierto es que no hay futuro para la fiscalización del sector público sin la metodología ASI.

En el figura XIII. 9, se aprecia la evolución de la ASI a lo largo de la última década con las innovaciones introducidas por la Sindicatura de Comptes en sus dos planes estratégicos trienales.

---

<sup>821</sup> <http://goo.gl/yMB3b9>

<sup>822</sup> <http://goo.gl/bEB6YE>

**Figura XIII.9**  
**La evolución de la ASI en la Sindicatura de Comptes 2005-2015**



Fuente: Adaptación propia de la ponencia de D. Antonio Minguillón, director del GTS.

### 5. La Base de Datos (BADESPAV)

Las innovaciones electrónicas pretenden garantizar la integridad y la fiabilidad de la información, evitando errores y facilitar la explotación de la masa informativa alimentando las bases de datos desde los formularios web (Memoria SC, 2014:14).

El objetivo de la base de datos del sector público valenciano, consiste en disponer de una base de datos, fiable y relevante, de estados y datos de las cuentas anuales del sector público autonómico valenciano, que presentada de forma clara, transparente y sistemática permita a los usuarios su consulta digital.

La BADESPAV<sup>823</sup> fue aprobada por el Consell de la Sindicatura, el 28 de diciembre de 2009, para la creación de un registro histórico de datos económicos derivada de su actividad de control del sector público valenciano. El PAA de 2010 disponía la elaboración de una base de datos históricos de los balances y cuentas de pérdidas y ganancias de las entidades autónomas, que incluyera también los presupuestos,

<sup>823</sup> <http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/present>

---

empresas públicas, fundaciones públicas y Cuenta de la Administración, según consta en la Memoria de la Sindicatura de 2010.

Esta base de datos, de carácter histórico, aglutina información sobre estados contables, los balances y las cuentas de pérdidas y ganancias de las entidades autónomas, empresas públicas, fundaciones públicas y 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, que estaba dispersa.

Su elaboración ha sido gradual<sup>824</sup>; en un primer momento se centró en el diseño, creación e informatización de datos para el ejercicio 2008 y, posteriormente, se introdujo la información de los ejercicios 2005-2007, con los matices inherentes a los diferentes planes generales de contabilidad concernidos.

La información se presenta tanto a nivel individual<sup>825</sup> como agregado<sup>826</sup>; además aporta la sistematización del ámbito objetivo y subjetivo, la sectorialización, la división en sectores y subsectores.

En un contexto político administrativo, sensibilizado con garantizar la transparencia y el acceso de los ciudadanos a la información, el Consell de la Sindicatura de Comptes se ha inclinado activamente en la procura y accesibilidad de la información del sector público valenciano, como se evidencia con la creación de la BADESPAV.

La figura XIII.10 evidencia el acceso a la BADESPAV, a través de la *website*.

---

<sup>824</sup> En el año 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, en el que una persona grababa la información y otra la revisaba, al tiempo que el diseño de la base de datos comenzó por aquellos componentes que ofrecían un nivel de complejidad menor.

<sup>825</sup> 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.

<sup>826</sup> 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.

**Figura XIII. 10**  
**La base de datos económicos del Sector Público valenciano**

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

## Base de Datos Económicos del Sector Público Autonómico Valenciano BADESPAV

La Sindicatura    Nuestros informes    Normativa    Entidades locales    Miscelánea    BADESPAV    Sede electrónica

web sindicatura / badespav

**Presentación**

**Información individual y agregada**

**Ámbito subjetivo**

**Ámbito objetivo**

**Sectorización BADESPAV**

**Indicadores y magnitudes**

**INFORMACIÓN INDIVIDUAL**

- Administración de la Generalitat (art. 3 de la LHPGV)
- Les Corts y resto de Instituciones de la Generalitat (artículo 20 del Estatuto de Autonomía) (\*)
- Entidades autónomas de carácter administrativo (artículo 5.1 de la LHPGV)
- Entidades autónomas de carácter mercantil, industrial, financiero o análogo (artículo 5.1 de la LHPGV)
- Universidades (artículo 3.1 de la LOU)
- Entidades dependientes de universidades (artículo 84 de la LOU)
- Consorcios (disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992)
- Entidades de derecho público (artículo 5.2 segundo párrafo de la LHPGV)
- Sociedades mercantiles (artículo 5.2 primer párrafo de la LHPGV)
- Cuentas consolidadas de grupos
- Fundaciones (artículo 5.3 de la LHPGV)
- Cámaras Oficiales de Comercio (artículos 2 y 36 de la Ley 11/1997)

**INFORMACIÓN AGREGADA**

- Sector público autonómico valenciano
- Generalitat
- Sector instrumental
- Subsector administrativo
- Subsector empresarial
- Subsector fundacional
- Subsector empresarial cameral
- 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
- Sociedades mercantiles

Fuente: *Website* de la Sindicatura de Comptes.

Universitat d'Alacant  
 Universidad de Alicante

---

## 6. El Portal de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

Uno de los grandes retos en la rendición de cuentas es facilitar a las Entidades Locales el cumplimiento de la obligación de rendir la Cuenta General<sup>827</sup> de las EELL.

El Portal Rendición de Cuentas, es una iniciativa liderada por el Tribunal de Cuentas y 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 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. Además, esta Plataforma interopera con los sistemas informáticos utilizados por la Cámara de Cuentas de Andalucía y la Sindicatura de Comptes de Catalunya.

La Plataforma ha sido también utilizada y gestionada por la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, respecto de las cuentas generales de las Entidades Locales de esta Comunidad correspondientes a 2012, 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. La Cámara de Comptos de Navarra y el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, no utilizan la Plataforma de Rendición de Cuentas.

Para dar cumplimiento de forma eficaz, económica y eficiente a la ley, la Sindicatura y el TCU, suscribieron un convenio de colaboración de fecha 24 de abril de, para implantar unas medidas de coordinación de la rendición telemática de las cuentas generales de las Entidades Locales.

Para conseguir este objetivo, el Consell de la Sindicatura de Comptes, acordó con fecha 26 de abril de 2007<sup>828</sup>, la presentación de la información de los entes locales y la

---

<sup>827</sup> Las Entidades Locales, a la terminación del ejercicio presupuestario, formarán la cuenta general que pondrá 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.

<sup>828</sup> Véase D.O.C.V. nº 5.521, de 28 de mayo de 2007, págs. 21.830 a 21.845. Para más información: <http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/acuerdotel>; [http://rendiciondecuentas.es/images/pdf/acuerdos/Acuerdos\\_Valencia.pdf](http://rendiciondecuentas.es/images/pdf/acuerdos/Acuerdos_Valencia.pdf)

Cuenta General de las Entidades Locales, exclusivamente en soporte informático, según la Resolución de 28 de julio de 2006 de la IGAE<sup>829</sup>.

Implantado el soporte informático<sup>830</sup> 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<sup>831</sup>, evitando duplicidades.

Las siguientes figuras XIII. 11, 12, 13 y 14 muestran la accesibilidad a la plataforma, junto con información complementaria.

**Figura XIII. 11**  
**La plataforma para la rendición telemática de las cuentas generales de las EELL**

The image is a screenshot of a website. At the top, there is a navigation bar with links: Inicio | Accesibilidad | Intranet | Mapa web | Buscar | Valencia. Below this is a header with the text 'SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA' and a background image of a cityscape. A secondary navigation bar contains: La Sindicatura, Nuestros informes, Normativa, Entidades locales, Miscelánea, BADESPAV, Sede electrónica. The main content area has a breadcrumb trail: web sindicatura / entidades locales / plataforma para la rendición telemática de las cuentas generales del 2006 al 2014 de las eell. The main heading is 'PLATAFORMA PARA LA RENDICIÓN TELEMÁTICA DE LAS CUENTAS GENERALES DEL 2006 AL 2014 DE LAS EELL'. The text below explains that, according to the Agreement of 26 April 2007, local entities must submit their accounts in electronic format. It also mentions that to facilitate this, the Provincial Deputation can provide assistance. Contact information for the 'EL SÍNDICO DE CUENTAS' (Antonio Mira-Perceval Pastor) is provided at the bottom. On the left side, there is a sidebar with several red links: 'Plataforma para la rendición telemática de las Cuentas Generales del 2006 al 2014 de las EELL', 'Acuerdo para rendición telemática de cuentas', 'Entidades locales que no han remitido la Cuenta General del ejercicio 2014 y/o anteriores', 'Estados Contables', 'Remisión de la información contractual del Sector Público Local (art.29 TRLCSP)', 'Acceso al borrador del informe de la fiscalización de la información sobre las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto de las entidades locales correspondiente al ejercicio 2014', and 'Información sobre'.

Fuente: website de la Sindicatura de Comptes

<http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/rendicion>

<sup>829</sup> Véase B.O.E. nº 189, de 9 de agosto de 2006.

<sup>830</sup> Instrucción de 5 de julio, de 2010, del Consell de la Sindicatura de Comptes, por la que se actualiza y regula el formato de la Cuenta General de las EELL en soporte informático y el procedimiento telemático para la rendición de cuentas. <http://goo.gl/Oornrc>

<sup>831</sup> En la Comunitat Valenciana, el plazo de presentación de la Cuenta General es el 31 de octubre.

**Figura XIII. 12**  
**El acuerdo para la rendición telemática para la rendición de cuentas de la SCCV**

The screenshot shows the website of the Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. The header includes the organization's name and a navigation menu with items: La Sindicatura, Nuestros informes, Normativa, Entidades locales, Miscelánea, BADESPAV, and Sede electrónica. The main content area features a document titled "ACUERDO PARA RENDICIÓN TELEMÁTICA DE CUENTAS". The document text includes:

web sindicatura / entidades locales / plataforma para la rendición telemática de las cuentas generales del 2006 al 2014 de las eell / acuerdo para rendición telemática de cuentas

**ACUERDO PARA RENDICIÓN TELEMÁTICA DE CUENTAS**

Instrucción de 5 de julio de 2010 del Consell de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana por la que se actualiza y regula el formato de la Cuenta General de las Entidades Locales en soporte informático y el procedimiento telemático para la rendición de cuentas.  
*Esta instrucción ha sido publicada en el DOCV número 6.312, de 16-07-2010*

Acuerdo del Consejo de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, de fecha 29 de junio de 2009, por el que se aprueba la modificación de la instrucción que regula el formato de la Cuenta General de las Entidades Locales en soporte informático, y el procedimiento telemático para la rendición de cuentas que fue aprobada por esta Institución el 26 de abril de 2007 (DOCV, Nº 5.521 de 28 de mayo de 2007).  
*Este acuerdo ha sido publicado en el DOCV número 6.065, de 27-07-2009*

Acuerdo del Consejo de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana por el que se aprueba la instrucción que regula el formato de la Cuenta General de las Entidades Locales en soporte informático y el procedimiento telemático para la rendición de cuentas.  
*Este acuerdo ha sido publicado en el DOCV número 5.521, de 28-05-2007*

Fuente: website de la Sindicatura de Comptes <http://goo.gl/86LrrP>

**Figura XIII.13**  
**El portal de rendición de cuentas.es**

The screenshot shows the website "rendiciondecuentas.es". The header includes the website name, a search bar, and navigation links: INFORMACIÓN GENERAL, CONSULTA DE ENTIDADES Y CUENTAS, ÁREA PRIVADA, and ENLACES. The main banner features a blurred image of people and the slogan "transparencia con la voluntad de informar y generar confianza". Below the banner, there is a section titled "ENTIDADES LOCALES" with a sub-section "Consulta de entidades y cuentas" and a "Noticias / Avisos / Destacamos" section. The news section includes:

- Publicada la "Instrucción del Tribunal de Cuentas que regula la rendición telemática de la Cuenta General de las Entidades Locales y el formato de dicha Cuenta, a partir de la correspondiente al ejercicio 2015".
- Aprobada la Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado, por la recomienda un nuevo formato normalizado de la Cuenta General de las entidades locales en soporte informático (publicada en el BOE nº 278, de 20 de noviembre de 2015).
- Publicada la "Instrucción que regula la remisión al Tribunal de Cuentas de la información sobre acuerdos y resoluciones del Pleno, de la Junta de Gobierno Local y del Presidente de la Entidad Local conatos a reparos formulados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, a través de un procedimiento telemático".
- Indicadores de la cuenta general de las corporaciones locales

Fuente: website Portal Rendición de Cuentas.es



**Figura XIII. 14**  
**Portal de rendición de cuentas.es**



Fuente: website Portal Rendición de Cuentas.es

La virtualidad del *Portal de Rendición de Cuentas.es* es doble; a) por un lado, permite a los ciudadanos acceder y obtener información sobre la gestión económica financiera de las EELL, a partir de sus cuentas anuales. De este modo, la ciudadanía puede conocer tanto las cuentas de los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales y cualquier otra Entidad Local, como los ingresos recaudados en un año, los principales impuestos y tributos que nutren sus ingresos, el gasto público del ejercicio o la situación patrimonial de la Entidad local; y, b) por otro lado, las Entidades locales están obligadas a presentar la Cuenta general al Tribunal de Cuentas<sup>832</sup> y a los OCEX de las Comunidades Autónomas<sup>833</sup>, cuando existan.

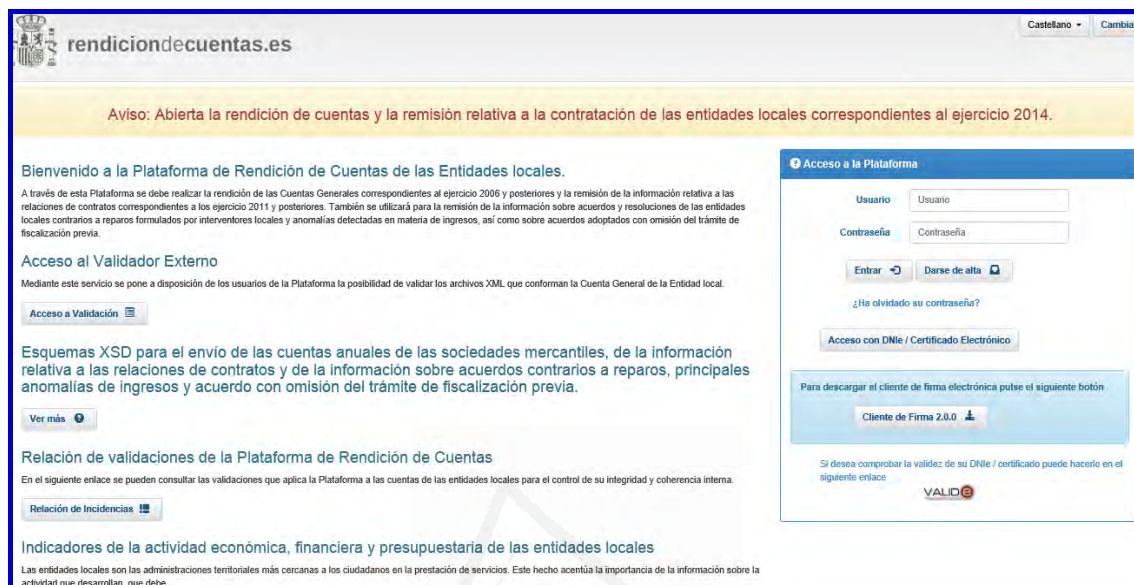
<sup>832</sup> Artículo 221.5, del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

<sup>833</sup> En el caso de la Comunitat Valenciana, el artículo 39 del EACV, señala que corresponde a la SC 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.

---

En la figura XIII.15, se visualiza el acceso a la plataforma para los Entes Locales.

**Figura XIII. 15**  
**El acceso a la plataforma para la rendición de cuentas de los EELL**



Fuente: *Website* del Portal Rendición de Cuentas

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.

Así, pues, en aras del interés público, de la objetividad y de la transparencia, los resultados de esta información pública<sup>834</sup> han de estar disponibles a la ciudadanía para un mejor conocimiento de la realidad local.

Las instituciones de control externo, se encargan de verificar el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas por las EELL y de analizar sus magnitudes presupuestarias, económicas y financieras agregadas sobre las cuentas generales del ejercicio económico que se trate, mediante la Plataforma de Rendición de Cuentas: [www.rendiciondecuentas.es](http://www.rendiciondecuentas.es).

---

<sup>834</sup> 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”.

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<sup>835</sup>.

La Sindicatura recoge la información sobre las Entidades Locales que no han rendido cuentas y publica, como en la figura XIII.16, y, también, 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.

**Figura XIII.16**  
**Las entidades que no han presentado sus cuentas y los ejercicios correspondientes**

La Sindicatura							Nuestros informes		Normativa		Entidades locales		Miscelánea		BADESPAV		Sede electrónica		
b sindicatura / entidades locales / entidades locales que no han remitido la cuenta general del ejercicio 2014 y/o anteriores																			
AJUNTAMENTS																			
Nº	NOM	PROVINCIA	LOCALITAT	2010	2011	2012	2013	2014											
1	ALBORAYA	VALÈNCIA	-						2014										
2	BENIARRÈS	ALACANT	-						2014										
3	BENIGEMBLA	ALACANT	-						2014										
4	BENISUERA	VALÈNCIA	-						2014										
5	CORTES DE ARENOSO	CASTELLÓN	-						2014										
6	FORCALL	CASTELLÓ	-						2014										
7	LA JANA	CASTELLÓ	-		2011	2012	2013	2014											
8	L'ORXA	ALACANT	-						2014										
9	LOSA DEL OBISPO	VALÈNCIA	-			2012	2013	2014											
10	LUCENA DEL CID	CASTELLÓ	-			2012	2013	2014											
11	LUDIENTE	CASTELLÓN	-						2014										
12	MONÓVER	ALACANT	-						2014										
13	NAVAJAS	CASTELLÓN	-	2010	2011	2012	2013	2014											
14	RAFAL	ALICANTE	-					2013	2014										
15	SENIJA	ALACANT	-					2013	2014										
16	TORREBAJA	VALÈNCIA	-						2014										
17	VALL DE GALLINERA	ALACANT	-						2014										
18	VALL D'EBO	ALACANT	-						2014										
CONSORCIS																			
Nº	NOM	PROVINCIA	LOCALITAT	2010	2011	2012	2013	2014											
19	ACORD COMARCAL OCUPACIÓ HORTA SUD	VALÈNCIA	TORRENT				2013	2014											
20	ACTIVIDADES Y SERV. DEPORTIVOS L'HORTA	VALÈNCIA	TORRENT		2011	2012	2013	2014											
21	AIGÜES DE L'HORTA	VALÈNCIA	XIRIVELLA					2014											
22	COMARCAS CENTRALES VALENCIANAS	VALÈNCIA	ONTINYENT	2010	2011	2012	2013	2014											

Fuente: *website* de la Sindicatura de Comptes

<sup>835</sup> Según el art. 40.2, de la LFCU.

---

## 7. 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, además, de representar un recurso estratégico y un valor público (Moore, 1998)<sup>836</sup>, constituye la materia prima con la que trabajan los órganos de control externo.

Por otro lado, no existe un sistema de gestión que no pretenda traducirla a conocimiento e inteligencia colectiva para su organización.

La Intranet es un sistema de información, que se diseña en un entorno web y cuyo desarrollo se produjo de forma simultánea al de Internet. Su definición puede considerarse tanto desde un punto de vista tecnológico como desde una perspectiva más amplia y 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 más amplia, representa una nueva forma de comunicarse y de organizar la actividad de la organización, que conlleva una nueva cultura de empresa. Una intranet efectiva se relaciona con la comunicación, la información, los procesos de las actividades y las aplicaciones. Además, funciona como una red de ordenadores interconectados que utilizan las personas para compartir recursos, información y conocimientos (d'Alòs Moner, 2002).

De hecho, 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 contribuye 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, 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 es restringido al personal de la organización y desde sus puestos de trabajo.

---

<sup>836</sup> Según Moore (1998), la finalidad de las organizaciones públicas es crear "valor público", es decir, resolver los problemas de los ciudadanos, satisfacer sus necesidades y asegurar el ejercicio de los derechos mediante la prestación de servicios, de bienes, de transacciones, de legislación y de regulaciones. El valor público alude al beneficio que la ciudadanía obtiene a partir de los resultados y efectos generados por las organizaciones públicas.

---

Los empleados de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, tienen acceso a una serie de aplicaciones y recursos en el portal de la Intranet, que provee de información, contenidos y servicio de interés.

Dentro de los Planes Trienales de la SC, el tercer objetivo estratégico contemplaba, en su área de actuación centrada en la Organización, el aprovechamiento y la mejora de las posibilidades de la intranet, aumentando sus contenidos, la creación de un foro de discusión de aspectos técnicos, parcialmente abierto a personal de auditoría de otros OCEX<sup>837</sup>, para difundir el conocimiento.

Una de las preocupaciones de este objetivo, señalaba la necesidad de integrar los contenidos de la *website* con la intranet y la extranet (OCEX). Asimismo, la exploración de vías que permitieran acceder, total o parcialmente, a los contenidos de los servicios de documentación de la intranet de les Corts y de otras instituciones de la Generalitat constituía una de las aspiraciones de la Sindicatura.

**Figura XIII. 17**  
**El acceso a la Intranet de la Sindicatura de Comptes**



Fuente: website de la SCCV

---

<sup>837</sup> Bajo el lema de la INTOSAI “Experientia mutua ómnibus prodest”, los OCEX autonómicos han buscado fórmulas de colaboración estrechas y permanentes para la puesta común del conocimiento generado.

En la figura XIII.17, se visualiza el acceso a la intranet, en la que se solicita el usuario y la contraseña para acceder.

La intranet de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana contiene cinco bloques temáticos a los que se acceden pulsando en las pestañas superiores.

A continuación, voy a describir cada bloque desgranando sus subapartados disponibles, en las dos lenguas cooficiales, y cuyo itinerario de navegación se despliega en la parte superior de la Intranet, de izquierda a derecha.

- a) El primer apartado que encontramos en la intranet es la Secretaría General. Los contenidos que encontramos en esta pestaña se relacionan con los recursos humanos de la institución, como los acuerdos de las condiciones de trabajo, la ficha personal, el expediente, la formación, el Consell de personal, las secciones sindicales, la Gerencia, Autoprotección y riesgos laborales, protección de datos personales, petición de medicamentos y la póliza de accidentes.

**Figura XIII. 18**  
**La Intranet de la Sindicatura de Comptes: acceso Secretaria General**



- b) 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.

**Figura XIII. 19 La Intranet: acceso al Servicio Jurídico**



- c) Respecto a la biblioteca, 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.

**Figura XIII.20  
La Intranet de la Sindicatura de Comptes: acceso a la Biblioteca**



- d) El apartado de Informática abarca contenidos relacionados con los programas informáticos de la Sindicatura de Comptes. De esta forma, encontramos un subapartado explicativo sobre la sociedad de la información, 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 XIII. 21 La Intranet: acceso a la Informática**



- e) Finalmente, el itinerario de navegación acaba en la pestaña o apartado de Auditoría. Este bloque de contenidos engloba los manuales y las directrices de fiscalización, ACL<sup>838</sup>, la aplicación de auditoría, el programa *TeamMate*<sup>839</sup>, la contabilidad, el archivo legal de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana, la formación, los enlaces y la Comisión Técnica de Auditoría.

<sup>838</sup> 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, Sección 593, Guía para la realización de pruebas de datos).

<sup>839</sup> 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).



**Figura XIII.22**  
**La Intranet de la Sindicatura de Comptes: acceso Auditoría**



Fuente: Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

La información contenida en la intranet se gestiona y se actualiza constantemente por cada responsable de las diferentes unidades de trabajo.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## 8. El Portal de transparencia

La disposición adicional, de la Ley 2/2015, de la Generalitat establece que, desde la entrada en vigor de la ley, Les Corts y las instituciones estatutarias reguladas por el artículo 20.3<sup>840</sup> del EACV, han 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.

De forma especial se atenderá las referencias a:

- a) Facilitar el acceso de los ciudadanos a la documentación e información parlamentarias y de las instituciones consultivas;
- b) Facilitar la información relativa a las obligaciones de sus altos cargos o comisionados, incluyendo la publicación de sus currículos y perfiles profesionales;
- c) Desarrollar en su propio ámbito los principios de buen gobierno, adoptando el correspondiente código;
- d) Desarrollar su propio portal de transparencia, de forma exclusiva, mancomunada o en colaboración;
- e) Regular y promover mecanismos de participación activa de los ciudadanos en la actividad legislativa;
- f) Aprobar el correspondiente sistema de garantías del cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley.
- g) Establecer el procedimiento interno y especificar los órganos competentes para resolver las solicitudes de acceso a la información.

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.

---

<sup>840</sup> Recordemos que forman parte de la Generalitat, entendida como el conjunto de instituciones de autogobierno de la *Comunitat Valenciana*, la *Sindicatura de Comptes*, el *Síndic de Greuges*, el *Consell Valencià de Cultura*, l'*Acadèmia Valenciana de la Llengua*, el *Consell Jurídic Consultiu* y el *Comité Econòmic i Social*.

---

La 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 SC, 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”<sup>841</sup>.

La Sindicatura de Comptes, tal y como se establece en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2015, ha tenido que aprobar unas normas de adaptación de su régimen y de su funcionamiento a los principios contenidos en el texto legal.

Esta adaptación se ha materializado, por el Acuerdo del Consell de la Sindicatura de Comptes<sup>842</sup> de fecha 8 de septiembre de 2015. La iniciativa da luz verde al portal de transparencia de la Sindicatura<sup>843</sup> donde se facilita información a los usuarios.

El portal de transparencia<sup>844</sup> de la SC 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 Ética<sup>845</sup> y, g) EURORAI.

---

<sup>841</sup> “La información obtenida, no deberá ser facilitada a terceros ni utilizada en provecho propio. En concreto, no se facilitará acceso a los papeles de trabajo ni a la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos de ICEX con otras entidades”. Véase ISSAI-ES 100 <http://goo.gl/2obZds>

<sup>842</sup> Dicho Acuerdo se puede consultar en BOCV 14/IX de fecha 18/09/2015, <http://goo.gl/Aa9oc3>

<sup>843</sup> En vigor desde el 1 de octubre de 2015.

<sup>844</sup> <http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/transparencia>

<sup>845</sup> Fundamentado en ISSAI 30, Ley 6/1985 y RRI. Véase <http://goo.gl/QhmZkQ>

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 (Figura XIII.23).

**Figura XIII. 23**  
**El portal de Transparencia de la Sindicatura de Comptes**



Fuente: *Website* de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana

---

La Ley 2/2015 de la Generalitat de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana proyecta un modelo dual; a) por un lado establece la denominada publicidad activa, es decir, la obligación de informar y la publicidad derivada de las actuaciones públicas; y, b) por otra parte, sostiene el derecho de acceso a la información pública por los ciudadanos, tanto a título individual como en representación de cualquier organización legalmente constituida.

La Sindicatura de Comptes, a través de su *website* y su portal de transparencia, pretende garantizar el derecho ciudadano a la información presupuestaria y administrativa del órgano fiscalizador.

Mediante solicitud previa y con las limitaciones previstas en la ley<sup>846</sup>, 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. En la figura XIII.23, puede apreciarse la herramienta de solicitud de información, en el margen inferior central.

Para finalizar, cabe referirse a la voluntad de seguir modernizando y aplicando las nuevas tecnologías a las fiscalizaciones, como una máxima prioridad orientada hacia el mandato estatutario.

De momento, no se ha contemplado la creación de canales y redes sociales como Facebook, Twitter, Instagram, Youtube, etc, en la Sindicatura de Comptes.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>846</sup> Con carácter general, el límite de acceso a dicha información pública será el 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, será el previsto en el artículo 15, de la Ley 19/2013.

---

## CAPÍTULO XIV EL ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

### 1. La entrevista como herramienta de obtención de datos

En el capítulo II, ya hice una referencia a la metodología que orientaría el presente trabajo, y señalé la realización de unas entrevistas a los Síndicos Mayores y al Presidente de les Corts, D. Enric Morera i Català, que ahora me propongo justificar con más detalle.

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. Su capacidad para generar información a través de las preguntas que se les plantea a los agentes que se someten a la entrevista.

Su finalidad es, pues, provocar un flujo de información espontánea, de forma orientada y con el sentido que le da la pregunta; de manera que trata de obtener información de una persona concreta, y profundizar en su experiencia (Zapata Barrero y Sánchez Montijano, 2011; Ortí, 1990).

Como técnica de investigación cualitativa<sup>847</sup>, ésta la encontramos en numerosos ámbitos de las Ciencias Sociales y es una herramienta clave para aproximarnos al conocimiento de la realidad social porque nos permite singularizar el punto de vista de los entrevistados.

Además, la entrevista es una parte esencial de nuestra cultura y sociedad, y no sólo una herramienta de recogida de información.

Se trata, pues, de una producción cultural y como tal conviene abordarla. Atkinsons y Sivelmann (1997), acuñaron la expresión “sociedad entrevista” para referirse a este fenómeno, fundamentado en: a) el surgimiento y reconocimiento de la subjetividad individual con competencia narrativa; b) la existencia de una *tecnología de lo confesional*<sup>848</sup> y, c) la disponibilidad de una extensa tecnología de comunicación de masas (Valles, 1997, 2002).

---

<sup>847</sup> La metodología cualitativa se plantea para descubrir o plantear preguntas, que ayuden a reconstruir la realidad, tal como la observan los sujetos de un sistema social definido (Sampieri et alter, 1997).

<sup>848</sup> Para Foucault, la confesión formaba parte de un elemento en expansión de las tecnologías de la disciplina y del control social, y su teoría ha de ser contextualizada en el marco de la conexión entre el poder y el saber. El filósofo francés afirmaba que, la producción de lo *confesional* se produjo en el siglo XIX, como una tecnología del poder disciplinario, basado en una microfísica del poder. De esta manera, la confesión se introdujo en ámbitos como la medicina, la educación, la justicia, las relaciones sentimentales, etc. Para profundizar, véase *Vigilar y castigar; Historia de la Sexualidad*.

---

La tipología de entrevistas es prolija, sobre todo si se atiende al número de categorías y criterios con la que puede combinarse: el número de entrevistados, el enfoque de la entrevista y la estructura de la entrevista.

Si atendemos al número de entrevistados/as, las entrevistas pueden ser individuales o colectivas; si nos centramos en el enfoque encontramos que pueden ser monotemáticas, biográficas o en profundidad, que abarcan un amplio abanico de temas y, finalmente, respecto a la estructura de la entrevista nos podemos encontrar con las siguientes: entrevistas estructuradas o directivas, entrevistas semiestructurada o semidirectivas y no estructuradas.

La obra de Lewis A. Dexter (1970), *Elite and Specialized Interviewing*, representó una importante contribución, para poner de manifiesto la especificidad de este tipo de entrevista. Dexter definía la entrevista de élites como “como una entrevista con cualquier entrevistado a quien de acuerdo con los propósitos del investigador se le da un tratamiento especial, no estandarizado”. Con esta afirmación, Dexter hacía referencia al énfasis que se otorgaba al entrevistado para definir la situación, a estructurar el relato y a permitirle introducir las nociones que considera relevante en la entrevista, en lugar de depender de las nociones del entrevistador (Valles, 1997, 2002).

La calificación de élites para tales entrevistas, -que son entrevistas en profundidad-, destacan el estilo o el tratamiento cuando el entrevistado es 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 plenamente reconocidas por los estudios cualitativos en las ciencias sociales (Flick, 2012).

El cuestionario base diseñado para el desarrollo de las 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.

---

Para el President de les Corts, se elaboró un cuestionario *ad hoc*, de más calado político y menos elementos técnicos.

Tiene interés, además, recoger 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.

En suma, la diferencia sustancial entre ambas modalidades de recopilación de datos estriba por la presencia o ausencia del encuestador (Ander-Egg, 1982: 245).

De los cuatro cuestionarios/entrevistas que presento en este capítulo, debo distinguir lo siguiente:

- a) D. Manuel Girona i Rubio<sup>849</sup> 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, puesto que fue el primer Sindic 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.
- b) D. Vicente Montesinos Julve<sup>850</sup> 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.

---

<sup>849</sup> Cuestionario respondido el día 22 de febrero de 2016.

<sup>850</sup> Entrevista realizada el día 9 de marzo de 2016 en Valencia.



- 
- c) D. 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.
- d) La entrevista con D. 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, con la mínima rigidez, pero con una estructura consistente que guiase la sucesión de los asuntos, con el objetivo de sistematizar los temas que debían tratarse.

Desde una perspectiva cualitativa e interpretativa, lo que he pretendido es acceder a sus experiencias entendiendo que, la realidad se construye por los sujetos en interacción con el mundo social y que, durante este proceso interpretativo se van atribuyendo significados y sentido a la realidad (Berger y Luckmann, 1993).

Fruto de las entrevistas a los tres síndicos, he extraído los relatos de sus experiencias y valoraciones para abarcar las tres décadas de existencia de la Sindicatura de Comptes, teniendo en cuenta que el período 1998-2003 fue Síndic Major, D. José Antonio Noguera Roig, que falleció en 2003 y cuyo perfil aparece más difuminado.

La entrevista al *Molt Honorable*, D. Enric Morera i Català<sup>851</sup> se justifica, además, porque, de alguna forma, 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.

El conocimiento de la propia historia, del pasado, permite una mayor proyección hacia el futuro y he considerado que las declaraciones del *Molt Honorable* podrían arrojar luz sobre la nueva etapa de la Sindicatura, desde la perspectiva política.

---

<sup>851</sup> Entrevista realizada el día 15 de febrero de 2016, en Valencia.

---

No puede soslayarse que, las instituciones estatutarias, son de naturaleza política y, algunas de ellas, como la Sindicatura de Comptes, se caracterizan por su carácter técnico y comisionado, respecto del poder Legislativo.

A estas notas distintivas, se añade su ubicación fronteriza entre la Política y la Administración, porque en las organizaciones públicas, la posición y el papel del directivo adquieren unas peculiaridades propias (Canales Aliende, 1996:152):

a) su poder político-administrativo y su relación directa e influencia continua con la clase política;

b) su liderazgo en la modernización administrativa<sup>852</sup>.

c) otro elemento, de importancia considerable, es que los nombramientos de los altos cargos traducen las cuotas de poder de las mayorías con representación parlamentaria.

Los síndicos entrevistados, pues, son altos cargos políticos nombrados por las más altas instituciones políticas de la Generalitat Valenciana.

Las transcripciones de las grabaciones corresponden a las entrevistas de D. Vicente Montesinos Julve y del *Molt Honorable* Enric Morera. En sus cuestionarios y sus correspondientes respuestas, puede comprobarse que hay un menor número de preguntas. La causa explicativa es que, al ser una entrevista oral, se ha caracterizado por una gran flexibilidad en la interacción verbal y en los intercambios lingüísticos sobre el material de la entrevista. Asimismo, debo destacar que algunas preguntas se subsumen en las respuestas de otras cuestiones planteadas.

Las entrevistas me han permitido conocer a las personas que han ocupado estos insignes cargos institucionales; conocer los entresijos de la puesta en marcha de esta institución y los problemas que se plantearon, especialmente los situados en la frontera entre Política y Administración Pública; y, de forma singular, el factor humano que lidera el trasfondo de todos estos procesos y de cambio institucional.

De forma sucinta, voy a incluir un breve perfil de los tres síndicos entrevistados y del *Molt Honorable* President Morera.

---

<sup>852</sup> Esta modernización administrativa debe ser impulsada por los directivos públicos, cuyas tareas principales son: a) el asesoramiento y apoyo a la clase política en la toma de decisiones y en la determinación de las políticas públicas; b) la planificación estratégica y la asignación de recursos; c) la identificación con los objetivos globales y sectoriales de la organización; d) la capacidad y posibilidad de toma de decisiones responsables; e) la capacidad de escucha, de comunicación interna y externa; f) la orientación a los resultados, bajo los principios de eficacia y eficiencia; g) la capacidad de innovación; y h) la capacidad de integración y de dirección en equipo de las personas (Canales Aliende, 1996:153).

- 
- e) **D. 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). Asimismo, fue un miembro destacado del PSPV. Ha escrito varios libros<sup>853</sup>, colaborado en la prensa y ha dirigido una editorial de publicaciones infantiles en Valencia<sup>854</sup>.
- f) **D. 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; ha liderado el grupo de expertos que elaboró el estudio para diseñar la reforma contable y presupuestaria de la Comisión Europea, de la que es miembro de su Comisión de Normas Contables. Es el actual Vicepresidente de FIASEP. Su producción intelectual es prolífica y extensa<sup>855</sup>. Participa activamente en congresos, foros y seminarios sobre su área de conocimiento.
- g) **D. Rafael Vicente Queralt.** Licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia y Graduado Social. Diplomado por la Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación y por el Instituto de Estudios de Administración Local. Funcionario del Cuerpo de Interventores de Administración Local en Ayuntamientos de Onda, Vila-real, Oropesa y Benicàssim. Técnico Superior del Ministerio de Administraciones Públicas. Ha sido, entre otros, Tesorero del Ayuntamiento de Castellón (1995), Gerente de la UJI (1996) e Interventor General de la Diputación de Castellón (1998). Fue síndic de la Sindicatura de Comptes desde 2000 y como Síndic Major desde 2003 a 2016. Ha sido profesor

---

<sup>853</sup> Dialnet; publicaciones de D. Manuel Girona i Rubio  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1030125>

<sup>854</sup> La hemeroteca ofrece información de D. Manuel Girona i Rubio  
[http://elpais.com/diario/1986/11/25/ultima/533257202\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1986/11/25/ultima/533257202_850215.html)

<sup>855</sup> Publicaciones de D. Vicente Montesinos Julve  
Dialnet; <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=270647>  
Redalyc; <http://goo.gl/ayTE08>  
SCielo: <http://www.scielo.org.co/cgi-bin/wxis.exe/iah/>  
Entrevista en Auditoría Pública: [http://www.auditoriapublica.com/hemeroteca/199601\\_04\\_73.pdf](http://www.auditoriapublica.com/hemeroteca/199601_04_73.pdf)

---

asociado de derecho administrativo de la Universitat Jaume I de Castellón y participa en seminarios, congresos y jornadas de auditoría pública. Tiene varias publicaciones<sup>856</sup>.

h) **D. Enric Xavier Morera i Català**<sup>857</sup>. 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*.

Su trayectoria política se remonta a 1981, en el *Partit Nacionalista del País Valencià* y posteriormente militaría en la *Unitat del Poble Valencià*. En 1996 entró en la Ejecutiva d'UPV y fue responsable de la formación de la coalición electoral *UPV-Bloc Nacionalista*, que dio paso a la formación del Bloc, del que fue secretario de la organización. Ha sido candidato por el Bloc para varios cargos políticos hasta que fue eurodiputado en 2004, durante unos meses, formando parte del grupo parlamentario *Els Verds-Alianza Libre Europea*. En 2006, fue reelegido secretario general del Bloc y parlamentario en les Corts en la legislatura 2007-2011 y 2011-2015, por la Coalición *Compromís*.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>856</sup> Publicaciones de D. Rafael Vicente Queralt;  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=104504>

<sup>857</sup> Semblanza de D. Enric Xavier Morera i Català en <http://goo.gl/6wy2si>  
<https://compromis.net/primaries/public/uploads/candidates/curriculum/EnricMoreraCatal%C3%A0.pdf>

---

## 2. Los resultados de las entrevistas

### 2.1. El diseño del cuestionario

A continuación, se recogen las transcripciones de las entrevistas realizadas a los tres síndicos mayores y al actual *Molt Honorable* President de Les Corts.

Las entrevistas realizadas a los síndicos mayores, que han representado el pináculo del organigrama de la Sindicatura de Comptes, por un lado y al President Morera, por otro, entran de lleno en la categoría de élites políticas valencianas<sup>858</sup>.

Sus respuestas, sugerentes y sinceras, como se comprobará seguidamente, han contribuido a proporcionar valor añadido a esta investigación, -con la perspectiva y distanciamiento temporal que sólo da la vida *examinada*<sup>859</sup>-, máxime cuando en algunos casos, han transcurrido décadas desde la marcha de la institución fiscalizadora valenciana.

La presentación de las transcripciones de las entrevistas se ha realizado siguiendo el orden cronológico de la ocupación del cargo, para que de esta forma, el lector pueda enlazarlas con la evolución del ciclo vital de la Sindicatura de Comptes.

Por otro lado, considero que la cronología es importante para captar de manera más afinada el desarrollo de cada entrevista e integrarlas en una unidad conceptual que nos dará la visión de conjunto, a través de las manifestaciones de sus líderes a lo largo de estas tres décadas.

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 como *Sindics Majors*.

---

<sup>858</sup> Gaetano Mosca (1923), en el ensayo “La clase política”, sostenía que, en todas las organizaciones humanas, existe una jerarquía, lo que implica que unos manden y otros obedezcan [...] resulta muy útil una institución que da a los que están arriba la forma de justificar su autoridad y al mismo tiempo ayuda a persuadir a los que están abajo para que la padezcan.

Por su parte, otro de los grandes teóricos de las élites, Wilfredo Pareto (1980), explicaba el cambio social atendiendo a la existencia de élites y masas; pero, solo las primeras eran las responsables del cambio.

<sup>859</sup> Se atribuye a Sócrates la frase “Una vida no examinada no merece la pena ser vivida”, para referirse a la necesidad de examinar la vida, para analizar críticamente, los diferentes sucesos que nos acontecen. La frase no figura en la *Apología de Sócrates*, escrita por Platón, pero sí enlaza con su filosofía del autodescubrimiento. Lo cierto es que la máxima estaba escrita en el frontispicio del Templo de Delfos.

---

Asimismo, quiero 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, 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.

Quiero agradecer, expresamente, a las cuatro personas entrevistadas su tiempo, su esfuerzo y su dedicación especial por responder a cada cuestión que les iba planteando y mi reconocimiento explícito y solemne, por todas las veces, que les solicitaba más información para pulir los flecos que quedaban pendientes.

El cuestionario tiene preguntas base que se repiten para los encuestados –excepto para el *Molt Honorable*, 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 y la fiscalización de las cuentas públicas.

La entrevista a D. Rafael Vicente Queralt, se realizó cuando ejercía el cargo de Síndic Major y, desde mi punto de vista, era necesario 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 de Comptes como órgano fiscalizador autonómico y su relación con la CORA.

Por su lado, la entrevista al President D. 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 de un proyecto político que se ha iniciado en la IX legislatura (2015-2019).

Mientras que los resultados de la investigación de los tres síndicos proyectan una mirada retrospectiva, de análisis del pasado en conexión con el objetivo inicial de este trabajo; la mirada hacia el futuro, al devenir de la Sindicatura, la propone el President de les Corts.

---

Esta conexión entre el pasado y el futuro, y la necesidad de delimitar entre la esfera pública y la técnica, entre la arena política y la arena de la auditoría, constituye una de las aportaciones más importantes que fluyen en las entrevistas que presento a continuación.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

### 3. La entrevista a D. 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, detecta, más cambios han experimentado?**

*No puedo contestar a esta pregunta, desconozco los cambios que se hayan podido realizar desde que dejé la Sindicatura.*



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

#### 4. La entrevista a D. 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?**

*Cuando 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. Fíjese, 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 síndico 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 de la 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, es decir, cómo 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.*



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## 5. La entrevista a D. 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 (ISSAI-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 o 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? Cite algunas características.**

*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).*

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

**Tabla XIV.1**  
**Cuadro resumen de las entrevistas a los Síndicos Mayores de Comptes de la**  
**Comunitat Valenciana (1985-2015).**

	<i>MANUEL GIRONA I RUBIO</i>	<i>VICENTE MONTESINOS JULVE</i>	<i>RAFAEL VICENTE QUERALT</i>
<b>PALABRAS CLAVE</b>	Control Legalidad Temporalidad	Técnico Vínculo político Independencia	Rendición de cuentas Transparencia Buen gobierno
<b>ROL DE LIDERAZGO</b>	De rango completo	De rango completo	De rango completo
<b>RETOS PRINCIPALES</b>	Reclutar y capacitar los Recursos Humanos. Implantar la cultura de la rendición de cuentas.	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.
<b>LOGROS DESTACADOS</b>	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. La creación de la UASI. Aumento de auditorías operativas. Reducción de plazos de emisión de los informes. Acercar gestión y control.
<b>DIFICULTADES</b>	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 Sindicatura de Comptes.
<b>CAPACIDAD DIRECTIVA PREDOMINANTE</b>	Política y relacional	Académica y técnica	Técno-crática-administrativa
<b>PRINCIPAL LOGRO DE LA SINDICATURA</b>	La rendición de cuentas de los EE.LL.	La cultura de la fiscalización y la rendición de cuentas.	La auditoría informática.
<b>EJES DISCURSIVOS</b>	Medios de comunicación. Ciudadanía. Tiempo. Priman los aspectos negativos de los IF.	Cultura político administrativa. Independencia. Separación entre Político/Auditor.	Metodología. Rendición de cuentas. Auditoría. Sistemas de información.
<b>RETOS MODERNIZADORES</b>	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 Honorable D. 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 la misma Sindicatura para reforzar su papel. Las relaciones en lo personal son muy correctas. De hecho, le pedí 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 presentamos 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.*

*Convengo 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 Governación 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...*

**8) En mayo de este año (2016), habrá que renovar los tres síndicos ¿existe ya una propuesta del futuro Consell de la Sindicatura de Comptes?**

*No hay propuesta...de momento...*

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## 7. Las conclusiones principales 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, desde mi punto de vista, el de rango completo.

Como ya he explicado en el capítulo IX, el modelo de liderazgo transformacional evolucionó hacia un modelo de *Full Range Leadership* o liderazgo de rango completo, que integra las propiedades tanto del liderazgo transformacional como transaccional. La virtud del modelo de liderazgo de rango completo 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).

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.

D. 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*, de prestigiarla, y de operar con la debida y necesaria independencia, ofreciendo valor público a la sociedad valenciana. Todo ello, al tiempo, que había de convivir con unas estructuras políticas y una generación de gobernantes nuevos, lo que implicaba hacer una pedagogía constante de la actividad del control y de la rendición de cuentas.

Resulta significativo, como se puede comprobar en la tabla resumen de las entrevistas de los Síndicos Mayores, que las grandes dificultades procedían precisamente del contexto políticos del momento, -baste recordar, el proceso de democratización y descentralización político-administrativo español-, y las relaciones con el TCU, siempre controvertidas.

---

Por su lado, D. Vicente Montesinos Julve, con un perfil académico marcado y especialista en cuestiones metodológicas, lideró la etapa de crecimiento de la Sindicatura de Comptes desde 1991 a 1998, pero ya actuaba como síndico junto a D. Manuel Girona i Rubio, al que le profesa un gran reconocimiento, tanto en lo personal como 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 la sede del OCEX valenciano y generó un marco de gobernanza que ha llegado hasta nuestros días.

Sus principales orientaciones fueron la generación de una cultura auditora y la elaboración de metodologías más eficaces y completas en las fiscalizaciones para un alcance más completo.

Asimismo, la verdadera profesionalización del auditor requería una independencia efectiva y real que trabajó durante su etapa directiva. En esa década, la de los noventa, se produjo la modernización administrativa y de la contabilidad pública, la introducción de las herramientas de la NGP y la progresiva informatización del entorno fiscalizador.

D. Rafael Vicente Queralt es el síndico mayor que más tiempo ha ocupado el cargo, desde 2003 a 2016, y síndico desde 1998 con D. José Antonio Noguera Roig, síndico mayor entre 1998 hasta su fallecimiento en diciembre de 2003.

El liderazgo de D. Rafael Vicente Queralt ha destacado, también, por una preocupación constante por la profesionalización, el impulso de las metodologías fiscalizadoras, la rendición de cuentas de los Entes Locales y la pujanza de la e-Administración, con la creación de la UASI, la sistematización de los manuales de fiscalización, la ampliación de las auditorías operativas y la vertebración estratégica de la Sindicatura de Comptes, a través de los Planes Trienales.

Durante su etapa directiva, como parte de la visión tecnocrática, se ha entendido el papel fundamental del conocimiento teórico para la adquisición de la habilidad técnica, como la clave de la innovación y el conocimiento<sup>860</sup> (Valencia Sáiz, 1997:450).

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.

---

<sup>860</sup> La sociedad de la información ha puesto de manifiesto que el papel que las élites científicas y técnicas determina unas nuevas relaciones entre tecnología y política en las sociedades contemporáneas (Valencia Sáiz, 1997:451).



---

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 mejor rendición de cuentas, lo que se traduce en una democracia de calidad, con mejores servicios públicos y más legitimada ante la ciudadanía.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## **CAPÍTULO XV**

### **LA SINDICATURA DE COMPTES EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA**

#### **1. Justificación del capítulo**

En esta investigación, he ido abordando los aspectos que, a mi juicio, encarnaban el desarrollo de la modernización administrativa en la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Sin embargo, he considerado que una visión dinámica del órgano fiscalizador valenciano requería la utilización de la perspectiva comparada, como instrumento de comprensión y de conocimiento, si bien el comparatismo institucional no es fácil y constituye un campo complejo.

En el capítulo II, me ocupé de las cuestiones teóricas metodológicas que orientarían este trabajo, me parece aconsejable plantear una breve justificación de la metodología comparada en estos momentos.

Según Morlino (2010:13), comparar es importante como ejercicio básico de la actividad cognoscitiva. Sin embargo, lo que interesa es el uso consciente, sistemático y explícito de la comparación. El método comparado se considera tanto un campo de estudio como un método de control de las ciencias sociales. El método comparativo supone presentar datos empíricos, con la intención de comparar sistemática y explícitamente diferentes fenómenos, lo que nos permitirá establecer las diferencias y semejanzas de los fenómenos analizados.

El método comparativo está muy extendido en las ciencias sociales y, concretamente, en la Ciencia Política, como la disciplina en la que se integra la presente investigación, sin menoscabo de la necesaria multidisciplinariedad, en el abordaje de las cuestiones que he ido desgranando a lo largo de los sucesivos capítulos.

La razón que justifica el uso de la investigación comparativa es que nunca es posible utilizar el método experimental. Pero además, existen otras razones por las que la utilización de la perspectiva comparada ofrece buenos resultados y nos permite avanzar en el conocimiento es que contribuye a evitar el etnocentrismo en el análisis y constituye una potente herramienta para producir, comprobar, verificar y reformular teorías, conceptos, hipótesis sobre la relación entre los fenómenos estudiados (Bartolini, 1992; Badie y Hermet, 1993; Mackie y Marsh, 1997; Morlino, 1999, 2010;

---

Sartori, 1995, 1999; Collier, 1999; Mair, 2001; Lijphart, 2008; Nohlen, 2008; Landman, 2012).

No es este el momento para profundizar en la epistemología y ontología de la metodología comparada, en los niveles de análisis, en las modalidades o estrategias de análisis comparativo, en los niveles de abstracción, o en los problemas que acompañan al método comparado.

En toda investigación comparada, siempre hay que precisar el ámbito espacial horizontal y el temporal longitudinal (Morlino, 2010:65).

Siguiendo al politólogo italiano, la identificación del espacio consiste en decidir cuántos y qué casos se incluyen en la investigación.

El número de casos suele estar en origen de las diferentes estrategias de comparación, que son, fundamentalmente, los siguientes:

- a) El estudio de caso, en el que se considera un único caso. Existen autores que lo rechazan como parte del método comparativo. Sartori (1995) sostiene que “el estudio de caso no puede subsumirse bajo el método comparativo aunque puede tener un carácter comparativo”. Para Landman (2012) “se consideran comparados los estudios de un solo caso si desarrollan conceptos aplicables a otros casos y/o buscan hacer inferencias de amplio alcance”. En general, el estudio de caso proporciona una descripción contextual, permite generar hipótesis, confirmar o rechazar teorías, desarrollar clasificaciones y enriquecer nuestra comprensión.
- b) La comparación binaria, que se refiere a dos casos, bien entre sistemas similares o entre sistemas diferentes. El enfoque de las diferencias suele ser más potente porque comporta una inferencia implícita: la explicación debería ser validada para todos los demás casos que, en las mismas dimensiones, se encuentran en posiciones intermedias o próximas a alguno de los casos examinados.
- c) La comparación de área (*area study*), en la que se examinan, habitualmente, pocos países, que de forma deliberada son seleccionados. Para Morlino (2010), esta selección aglutinaría hasta seis casos como máximo mientras que para Landman (2012) englobaría desde dos hasta más de veinte, número a partir del cual la distinción entre muchos casos (N) y pocos casos (n) comenzaría a difuminarse. El rasgo definitorio de este método de comparación es la selección deliberada de países dentro de un universo de casos posibles.

---

d) La estrategia multicaso, que incluye un gran número de casos y es el más adecuado para el análisis cuantitativo de datos agregados con respecto a diferentes indicadores (Landman, 2012). La principal ventaja de este método reside en su amplia cobertura de casos a lo largo del tiempo, -diacrónica y sincrónicamente-, su capacidad para realizar inferencias sólidas que se corroboran en la mayor parte de los casos y para detectar los casos anómalos o atípicos.

Respecto a la elección del tiempo, se pueden encontrar investigaciones comparadas diacrónicas, -que abarcan un arco temporal muy amplio e incluye diferentes momentos sucesivos-, y las sincrónicas, que acontecen en un momento dado.

Mi intención persigue aprovechar el potencial analítico que ofrece la perspectiva comparada para presentar datos empíricos que apoyen algunas de las afirmaciones que se han recogido tanto en las entrevistas como en los argumentos de esta investigación. Por esta razón, en el presente capítulo, se observarán algunos de los principales datos e indicadores, que se manifiestan entre la Comunitat Valenciana y otras Comunidades Autónomas. Asimismo, también abordaré algunas ratios entre la Sindicatura de Comptes y los demás OCEX, a partir de los indicadores seleccionados, para esbozar un análisis dinámico de la realidad de los órganos de control externo autonómicos.

Tanto las Comunidades Autónomas como los OCEX, necesitan conocer la fuerza y dirección de los cambios que experimentan, de cara a la adopción de decisiones y a la planificación de actuaciones futuras, para mejorar y optimizar sus procesos, sus estructuras y sus resultados y, en su caso, introducir correcciones.

Estos cambios se reflejan en los resultados que arrojan los indicadores seleccionados y que me permite focalizar la atención en mi objeto de estudio.

La necesidad de optimizar la calidad de la información para la toma de decisiones; proporcionar información transparente, tanto a la ciudadanía como a los agentes sociales, y el propio desarrollo de las expectativas y las reivindicaciones políticas, sociales y económicas requieren extraer toda la materia informativa que proporciona el método comparado.

---

## 2. El análisis de los datos de la Sindicatura de Comptes en una perspectiva comparada

En este epígrafe, voy a presentar una serie de tablas con indicadores y datos empíricos sobre la Comunidad Valenciana y la Sindicatura de Comptes. La búsqueda de generalizaciones, suele conducir a orientarse hacia una perspectiva más amplia sobre la realidad que pretendo estudiar.

Muchos fenómenos como la financiación autonómica o su volumen demográfico, los presupuestos de las CCAA o de sus OCEX, etc., cobran sentido cuando se visualizan como pautas generales y se incardina en un determinado contexto. De esta forma, se puede visualizar con facilidad las relaciones entre algunas variables y las ratios resultantes. Una ratio expresa una relación por cociente entre dos o más magnitudes.

El análisis que pretendo plantear es dinámico, porque permitirá determinar la tendencia con que ha evolucionado tanto la Comunitat Valenciana como la Sindicatura de Comptes, a través de la comparación con otros casos.

Asimismo, la paridad también se ha contemplado en las siguientes tablas, donde se evidencia la infrarrepresentación de las mujeres en el cómputo total de consejeras y no hay ninguna presidenta de ningún OCEX.

Cabe destacar la laboriosidad de la recopilación de los datos, puesto que las fuentes para su extracción son heterogéneas, diferenciadas y muchas veces, insuficientes. Estas fuentes proceden de la *website* de la Comunitat Valenciana, del IVE, del INE, del CIS, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de las leyes de presupuestos de las diferentes CCAA y de las *website* de los doce OCEX autonómicos seleccionados.

### **2.1. Tabla de las doce CCAA con órganos de control externo: algunos datos relevantes**

A continuación se presenta la tabla XV.1 donde se establecen algunos de los principales indicadores de las Comunidades Autónomas que poseen órgano de control externo propio.

Entre estos indicadores, se encuentran el presupuesto de la comunidad autónoma, el presupuesto de su órgano de control externo (ambos para 2015), la población, el número de entes públicos que tiene a 1 de julio de 2015 y las provincias. A partir de los datos contenidos en esta tabla, he elaborado unas ratios que voy a justificar seguidamente.

**Tabla XV.1.**  
**Datos de las Comunidades Autónomas con OCEX**

<b>Órgano de Control Externo Autonómico</b>	<b>Presupuesto del OCEX 2015 (en euros)</b>	<b>Presupuesto de la CC.AA. para 2015 (en euros)</b>	<b>Población por CC.AA a 01/01/2015 (Millones de habit.)</b>	<b>Núm. entes públicos dependiente de cada CC.AA. 01/07/15</b>	<b>Núm. provincias por CC.AA.</b>
<b>Cámara de Comptos de Navarra</b>	2.645.853	3.837.716.814	636.638	58	1
<b>Sindicatura de Comptes de la CV</b>	6.250.570	17.564.123.140	4.939.550	115	3
<b>Sindicatura de Catalunya</b>	11.121.602	32.618.399.468	7.391.133	393	4
<b>Audiencia de Cuentas de Canarias</b>	4.414.446	6.901.411.586	2.128.647	75	2
<b>Cámara de Cuentas de Andalucía</b>	10.006.309	29.626.197.045	8.401.567	331	8
<b>Consejo de Cuentas de Castilla y León</b>	4.435.407	9.920.811.756	2.478.376	63	9
<b>Sindicatura de Comptes de Les Illes Balears</b>	2.995.500	4.035.591.952	1.124.744	79	1
<b>Tribunal Vasco de Cuentas Públicas</b>	7.837.777	10.700.729.681	2.164.311	160	3
<b>Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid</b>	6.951.640	20.852.588.670	6.377.364	157	1
<b>Consello de Contas de Galicia</b>	6.484.978	9.790.361.592	2.734.915	115	4
<b>Cámara de Cuentas de Aragón</b>	2.930.990,89	5.254.454.319	1.326.937	99	3
<b>Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias</b>	3.194.653	3.958.604.061	1.049.754	71	1

Fuente: Elaboración propia a partir del MHAP, INE y de los Boletines Oficiales de las CC.AA.

**2.2. Ingresos per cápita ejercicio 2014 (euros), índice de financiación per cápita (Total CCAA =100) y diferencia de financiación per cápita con el máximo.**

**Tabla XV.2**

Comunidades Autónomas	Ingreso per cápita de operaciones no financieras 2014	Índice Media CCAA= 00	Diferencia con el máximo
ANDALUCÍA	2.542	95,0	-94,4
ARAGÓN	2.789	104,2	-85,1
ASTURIAS	3.081	115,1	-74,2
BALEARES	2.554	95,4	-93,3
CANARIAS	2.810	105,0	-84,4
CANTABRIA	3.223	120,4	-68,9
CASTILLA Y LEÓN	2.804	104,7	-84,6
CASTILLA-LAMANCHA	2.581	96,4	-92,9
CATALUÑA	2.663	99,5	-89,9
COMUNITAT VALENCIANA	2.200	82,2	-107,2
EXTREMADURA	3.178	118,7	-70,6
GALICIA	2.873	107,3	-82,0
COMUNIDAD DE MADRID	2.222	83,0	-106,3
MURCIA	2.405	89,8	-99,5
NAVARRA	5.068	189,3	0,0
PAÍS VASCO	4.078	152,3	-37,0
LA RIOJA	3.037	113,5	-75,9
<b>TOTAL CC.AA.</b>	<b>2.677</b>	<b>100</b>	<b>-89,3</b>

Fuente: Elaboración a partir de FEDEA 2015 y Generalitat Valenciana, *Bases d'un nou sistema de finançament per a les Comunitats Autònomes.*

---

La Comunitat Valenciana es una de las comunidades con una financiación más baja, en el marco del dual sistema de financiación, en el que coexiste el régimen común con el régimen foral.

De hecho, en la tabla 2.2, aparece como la peor financiada seguida por Madrid. Esta desigual financiación per cápita entre las CC.AA de régimen común, con diferencias superiores al 40%, se mantienen de forma sostenida y parecen inexplicables desde una perspectiva de suficiencia equitativa (Generalitat Valenciana, 2015).

Los principios en los que se fundamenta el modelo de financiación: suficiencia, equidad, solidaridad e igualdad, entran en contradicción con los resultados. La financiación autonómica es la que soporta la viabilidad de los servicios públicos, la supervivencia del Estado de bienestar, el mantenimiento de las instituciones y la sostenibilidad de las competencias de las Comunidades Autónomas, que son de naturaleza asistencial.

La crisis económica y financiera ha producido un descenso de la recaudación autonómica junto a una racionalización y ajuste del gasto público que han sufrido los ciudadanos, especialmente en sanidad, educación y servicios sociales.



**2.3. El estado de situación de los compromisos de reducción de entes a 1 de julio de 2015**

**Tabla XV.3**

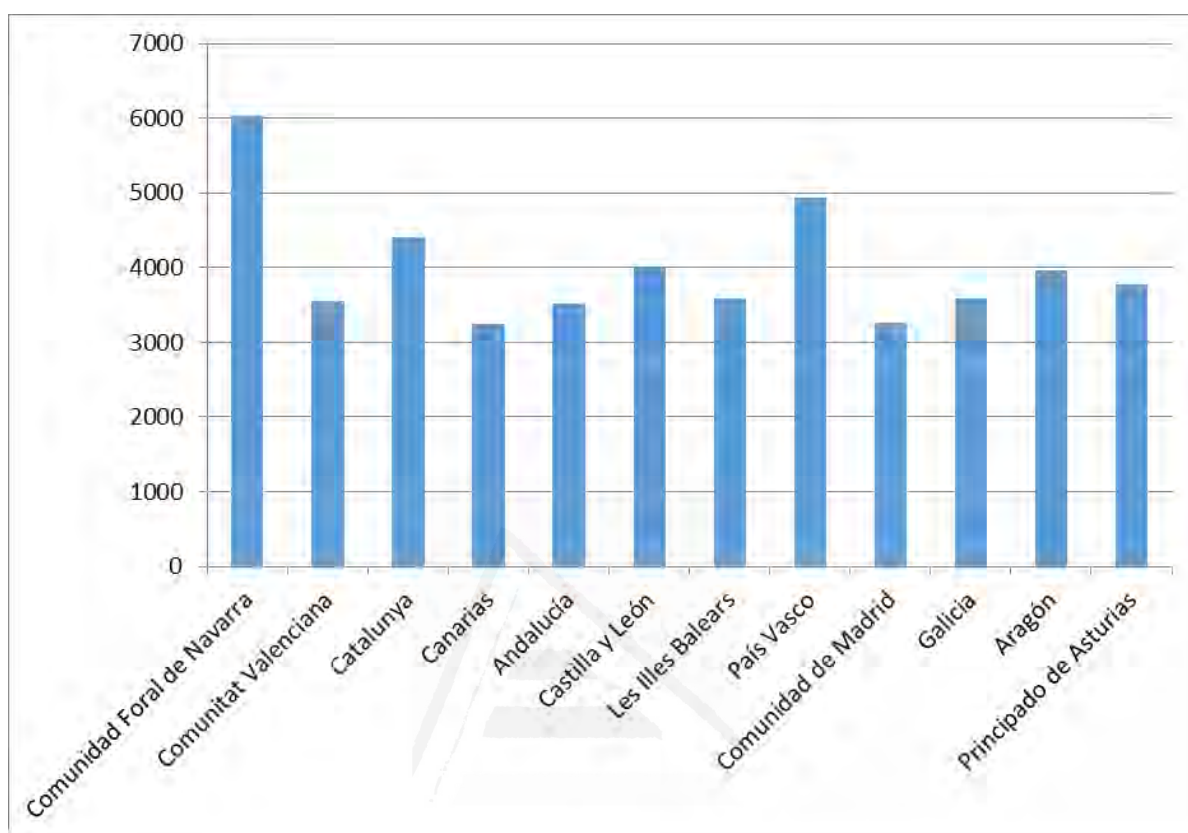
Comunidad Autónoma	Nº entes a 01/01/2004	Nº entes a 01/01/2012	Nº entes a 01/07/2015	Variación absoluta 04-12	Variación relativa 04-12	Variación absoluta 12-15	Variación relativa 12-15
Andalucía	305	357	331	52	17,05%	-26	-7,28%
Aragón	71	118	99	47	66,20%	-19	-16,10%
Principado de Asturias	65	81	71	16	24,62%	-10	-12,35%
Illes Balears	111	174	79	63	56,76%	-95	-54,60%
Canarias	74	86	75	12	16,22%	-11	-12,79%
Cantabria	39	64	46	25	64,10%	-18	-28,13%
Castilla y León	69	86	63	17	24,64%	-23	-26,74%
Castilla - La Mancha	44	55	35	11	25,00%	-20	-36,36%
Cataluña	387	473	393	86	22,22%	-80	-16,91%
Extremadura	44	72	65	28	63,64%	-7	-9,72%
Galicia	136	159	115	23	16,91%	-44	-27,67%
Comunidad de Madrid	159	173	157	14	8,81%	-16	-9,25%
Región de Murcia	61	89	53	28	45,90%	-36	-40,45%
Comunidad Foral de Navarra	71	69	58	-2	-2,82%	-11	-15,94%
La Rioja	25	29	23	4	16,00%	-6	-20,69%
Comunitat Valenciana	123	160	115	37	30,08%	-45	-28,13%
<b>Total Comunidades Autónomas (sin País Vasco y multiautonómicas)</b>	<b>1.784</b>	<b>2.245</b>	<b>1.778</b>	<b>461</b>	<b>25,84%</b>	<b>-467</b>	<b>-20,80%</b>

(Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP).

Como se desprende de la tabla XV.3, la Comunidad Valenciana tenía a 1 de enero de 2012 ascendía a 160 entes en su inventario autonómico y para el 1 de julio de 2015, se había reducido a 115 entes públicos, con una disminución absoluta de 37 entes, lo que equivale a un -28,13% del porcentaje del el sector público valenciano autonómico. Puede constatar el esfuerzo en la reducción del sector público autonómico valenciano.

## 2.4. Ratio: El presupuesto de las CCAA por número de habitantes

Figura XV. 1



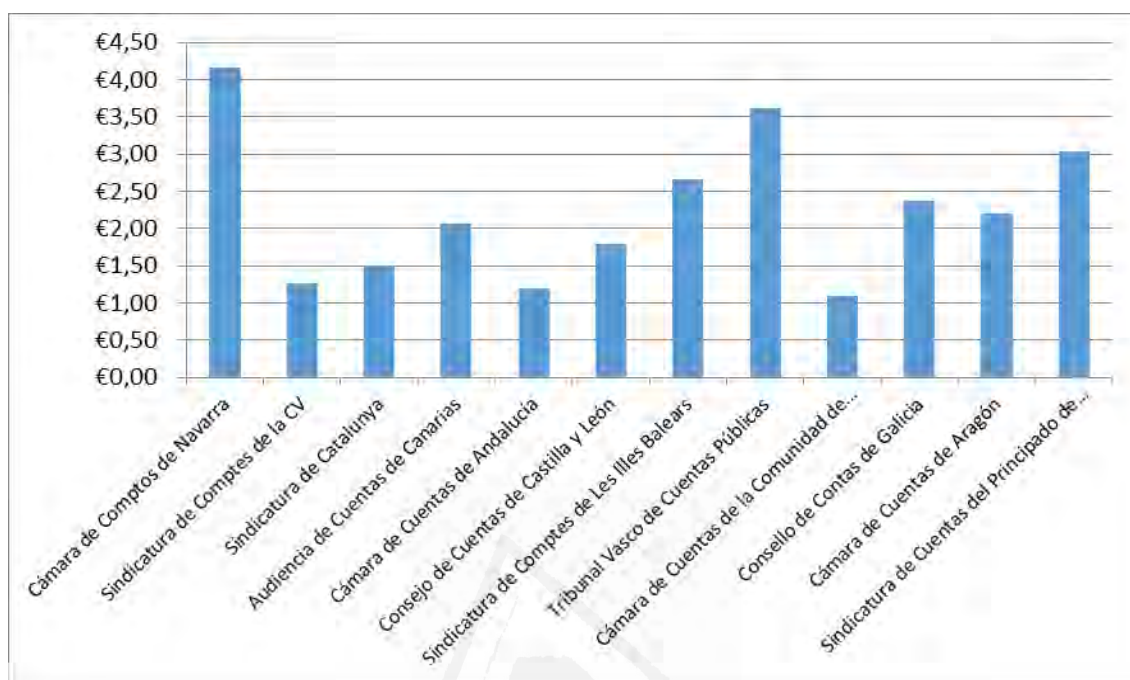
Fuente: elaboración propia a partir de la tabla XV.1

La figura XV.1, muestra la ratio obtenida de dividir el presupuesto de las Comunidades Autónomas referenciadas, para el ejercicio 2015, por el número de habitantes, a 1 de enero de 2015, a partir de los datos contenidos en la tabla XV.1.

El cociente obtenido para la Comunidad Valenciana asciende a la cantidad de 3.555,8 €, por habitante, cantidad similar a la obtenida para Andalucía, Islas Baleares y Galicia. Por debajo, sólo están Canarias y la Comunidad de Madrid.

## 2.5. Ratio: El presupuesto OCEX y los presupuestos de CCAA

Figura XV. 2



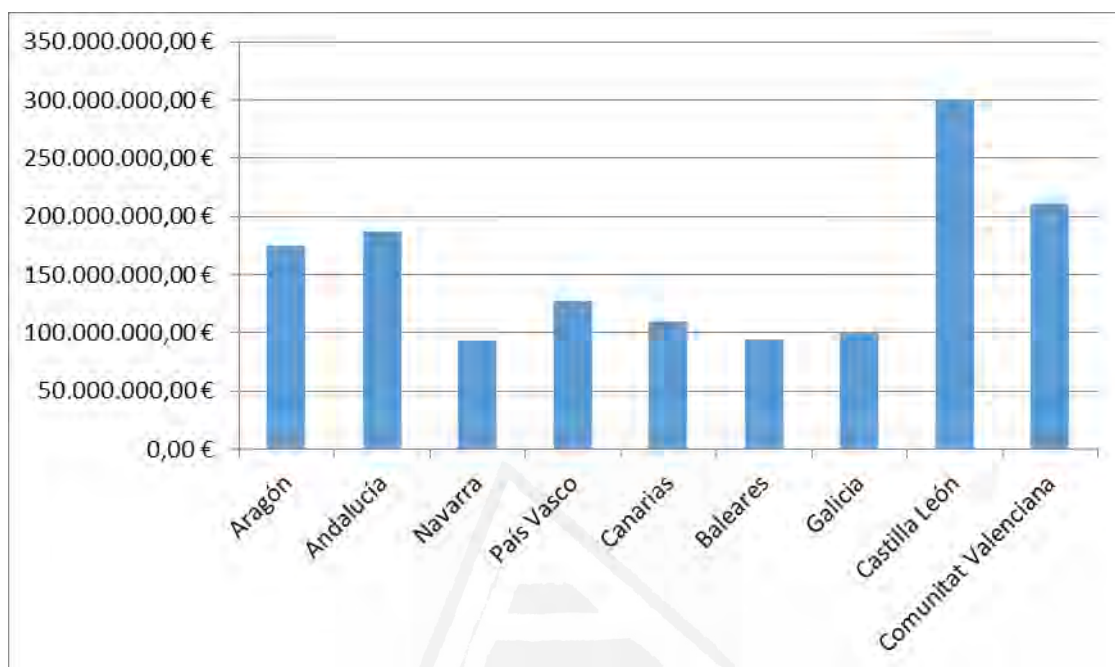
Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla XV.1

La ratio que relaciona el presupuesto de la Comunidad Autónoma con el presupuesto del órgano de control externo, demuestra que la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana y la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, son los dos OCEX con menor financiación para desarrollar su cometido, en términos comparativos.

La Sindicatura de Comptes le cuesta anualmente a cada valenciano **1,26 €**, es decir, cada ciudadano de la Comunidad Valenciana contribuye con *un euro con veintiséis céntimos*, al año, para el sostenimiento de la institución que ha de fiscalizar la supervivencia del Estado de bienestar y el ingente presupuesto que ha de financiar los servicios públicos.

## 2.6. La ratio de presupuesto CCAA y el número de empleados públicos de los OCEX

Figura XV.3



Fuente: Elaboración propia

Esta figura, nos muestra la ratio entre el presupuesto de las CCAA consideradas, por el número de empleados públicos de sus OCEX, según sus plantillas orgánicas, para 2015. Para la elaboración de esta ratio, he integrado en el cómputo de empleados públicos, tanto a funcionarios y laborales, como al personal eventual y a los síndicos o presidentes de los tribunales de cuentas autonómicos. El resultado obtenido informa de la alta productividad del personal de la Sindicatura de Comptes, que sólo tiene por delante el órgano control externo de Castilla y León. Esta situación supone que cada empleado de la Sindicatura valenciana “fiscalizó”, para el ejercicio de 2015, la cantidad de 211.615.941,45€. Los órganos de control externo autonómico que concentran más presupuesto fiscalizado por trabajador son el Consejo de Cuentas de Castilla y León y la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, siguiéndole la Cámara de Cuentas de Andalucía y la Cámara de Cuentas Aragón.

**2.7. Los presidentes de los ICEX, la composición numérica de su órgano de gobierno y el número de mujeres en el Pleno**

**Tabla XV.4.**

<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>PRESIDENTE</b>	<b>CONFIGURACIÓN ORGANIZATIVA</b>	<b>Número mujeres en el pleno</b>
<b>Cámara de Comptos de Navarra<sup>861</sup></b>	Helio Robleda Cabezas	Unipersonal	0
<b>Sindicatura de Catalunya</b>	Jaume Amat Reyero	Colegiado (7)	2
<b>Sindicatura de Comptes CV</b>	Rafael Vicente Queralt	Colegiado: (3)	1
<b>Consello de Contas de Galicia</b>	Xesús Carlos Palmou Lorenzo	Colegiado: (5)	3
<b>Tribunal de Cuentas Vasco</b>	José Ignacio Martínez Churiaque	Colegiado: (7)	2
<b>Cámara de Cuentas de Andalucía</b>	Antonio Manuel López Hernández	Colegiado: (7)	3
<b>Audiencia de Cuentas de Canarias</b>	José Rafael Díaz Martínez	Colegiado: (6)	1
<b>Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid</b>	Arturo Canalda González	Colegiado: (7)	3
<b>Sindicatura de Comptes de les Illes Balears</b>	Joan Rosselló Villalonga	Colegiado: (3)	0
<b>Consejo de Cuentas de Castilla y León</b>	Jesús Jaime Encabo Terry	Colegiado: (3)	0
<b>Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias</b>	Avelino Viejo Fernández	Colegiado: (3)	0
<b>Cámara de Cuentas de Aragón</b>	Antonio Laguarda Laguarda	Colegiado: (3)	0
<b>Tribunal de Cuentas de España</b>	Ramón Álvarez de Miranda	Colegiado: (12)	5
<b>TOTAL</b>	0	<b>66 miembros ICEX</b>	<b>20</b>

Fuente: Elaboración propia

<sup>861</sup> Con esta investigación cerrada, se ha producido una renovación en la Cámara de Comptos de Navarra, siendo elegida D<sup>a</sup>. Asunción Olaechea, presidenta de la institución fiscalizadora navarra, en abril de 2016.

---

La tabla XV.4, destaca la participación de las mujeres en los OCEX y, como consejeras o síndicas en los órganos de gobierno, ésta participación sólo alcanza al 30% de los altos cargos que, recordemos, son de naturaleza política.

De un total de 66 miembros de los ICEX, que incluye a todos los componentes de los plenarios, solo 20 son mujeres. Recordemos que, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su artículos 15 y 16, establece el principio de transversalidad en todas las actuaciones de los Poderes Públicos y el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres (Aldeguer Cerdá, 2013; Tur Ausina, 2014), en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan. La citada ley entiende la presencia de mujeres y hombres en órganos y cargos de responsabilidad, de manera que las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento. A pesar del notable incremento de la participación de las mujeres en la vida pública en las últimas décadas, la actividad participativa de las mujeres no alcanza el límite mínimo del cuarenta por ciento que señala la Ley de Igualdad como el de presencia equilibrada entre mujeres y hombres.

Es evidente, que no se cumple el principio de presencia equilibrada en algunos OCEX, que no tienen en sus plenarios ninguna representante femenina<sup>862</sup>. A nivel agregado, tampoco se alcanza la cuota del cuarenta por ciento.

Desde mi punto de vista, la modernización de las Administraciones Públicas y, en general de todas las instituciones político-administrativas, ha de contener, también, elementos vinculados a la equidad de género, que deben contemplarse e integrarse en un esquema global, para producir una paridad real y, que se materialice en una tendencia progresiva que continúe consolidándose.

---

<sup>862</sup> La política de la presencia y la reivindicación de la democracia paritaria viene a dar respuesta a algunos de los déficits planteados dentro de las democracias liberales, a saber, la igualdad, la multiplicidad de identidades, la participación, etc. Es una perspectiva que, devolviéndole la confianza a la Ilustración, apuesta por una mayor presencia de las mujeres en la esfera pública como verdadera expresión de igualdad entre los sexos (Lois, 2002:179; Beltrán y Maquieira, 2001).

**2.8. Tabla comparada de informes de los OCEX y del TCU referidos a la relación entre ejercicio fiscalizado y la fecha de aprobación**

**Tabla XV.5**

	Comunidad Autónoma	Ejercicio fiscalizado	Fecha de aprobación	Retraso
<b>OCEX</b>	<b>Comunidad Valenciana</b>	<b>2011</b>	11/12/2012	<b>&lt; 1 año</b>
<b>OCEX</b>	<b>Navarra</b>	<b>2011</b>	17/12/2012	<b>&lt; 1 año</b>
<b>OCEX</b>	<b>Islas Canarias</b>	<b>2011</b>	20/12/2012	<b>&lt; 1 año</b>
<b>OCEX</b>	<b>Madrid</b>	<b>2011</b>	28/12/2012	<b>&lt; 1 año</b>
<b>OCEX</b>	<b>Asturias</b>	<b>2010</b>	22/02/2012	> 1 año
<b>OCEX</b>	<b>Andalucía</b>	<b>2010</b>	23/02/2012	> 1 año
<b>OCEX</b>	<b>Islas Baleares</b>	<b>2010</b>	26/04/2012	> 1 año
<b>OCEX</b>	<b>Castilla La Mancha</b>	<b>2010</b>	30/05/2012	> 1 año
<b>OCEX</b>	<b>Aragón</b>	<b>2010</b>	01/08/2012	> 1 año
<b>OCEX</b>	<b>País Vasco</b>	<b>2010</b>	08/11/2012	> 1 año
<b>Tcu</b>	<b>Cuenta General del Estado</b>	<b>2010</b>	29/11/2012	> 1 año
<b>OCEX</b>	<b>Cataluña</b>	<b>2009</b>	31/01/2012	> 2 años
<b>OCEX</b>	<b>Galicia</b>	<b>2009</b>	01/07/2012	> 2 años
<b>OCEX</b>	<b>Castilla y León</b>	<b>2009</b>	27/09/2012	> 2 años
<b>Tcu</b>	<b>Murcia</b>	<b>2006-2007</b>	30/06/2011	<b>&gt; 5 años</b>
<b>Tcu</b>	<b>Cantabria</b>	<b>2006-2007</b>	26/01/2012	<b>&gt; 5 años</b>
<b>Tcu</b>	<b>Extremadura</b>	<b>2006-2007</b>	21/07/2011	<b>&gt; 5 años</b>
<b>Tcu</b>	<b>La Rioja</b>	<b>2006-2007</b>	29/09/2011	<b>&gt; 5 años</b>

Fuente: Información obtenida de la Sindicatura de Comptes, del TCU y de los OCEX.

---

Como he venido mencionado a lo largo de esta investigación, la CORA señala con la categoría de “duplicidades administrativas”, la existencia de órganos de control externo autonómico.

Dejando a un lado el argumento de que son instituciones de autogobierno, de las que se dotan las CC.AA. (que ya de por sí constituye un fundamento muy sólido), la tabla XV.5, establece una comparación entre las Comunidades Autónomas, respecto a los ejercicios fiscalizados y la aprobación de sus informes, tanto de las que disponen OCEX como aquellas bajo la tutela del TCU.

La evidencia empírica demuestra, además, que las Comunidades Autónomas con OCEX propios son muy eficientes y rápidas en la fiscalización de las cuentas de sus respectivos sectores públicos. En todo caso, el retraso oscila entre uno a dos años mientras que, las Comunidades Autónomas fiscalizadas por el TCU, experimentan un retraso de hasta cinco años.

Cabe destacar que la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, ha aprobado y publicado el informe de fiscalización de las cuentas públicas valencianas correspondiente a 2014<sup>863</sup>; de lo que resulta que los trabajos de auditoría del ejercicio 2014 han concluido.

El último ejercicio fiscalizado de Castilla-La Mancha por el Tribunal de Cuentas corresponde a 2013, aprobado por el Pleno, con fecha 31 de marzo de 2016<sup>864</sup>.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>863</sup> Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana de 2014.  
<http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/vInformesCastellanoCGGV?openview>

<sup>864</sup> Número de fiscalización 1148, aprobado por el Pleno del TCU el 31 de marzo de 2016.



## 2.9. Síntesis de los principales hitos de gobernanza de los OCEX

Tabla XV.6

Fechas clave		Principales hitos de Gobernanza
2006	15 de junio en Madrid	Constitución de Conferencia de Presidentes de OCEX. Acta fundacional de la Declaración de Pamplona. Modernización de la gestión pública. Impulso de la conciencia del control. Avance a un modelo con objetivos e indicadores claros. Búsqueda de eficacia. Formación del Personal de los OCEX. II Congreso Nacional de Auditoría del Sector Público.
	19 de octubre <b>Declaración de Pamplona:</b> Primera reunión de presidentes de los OCEX	
2007	22 de marzo de 2016 II Conferencia Presidentes OCEX en Valladolid	Entrega IX premio de la Revista Auditoría Pública. Intercambio de experiencias. Avance en el acuerdo sobre rendición de cuentas de los EE.LL. por vía telemática.
	11 de abril Reunión de los presidentes OCEX en Barcelona	Foro Tecnológico de los OCEX. Formación de Personal. Convenio Revista Auditoría Pública. Convenio con el TCU para rendición de cuentas de los EE.LL. Designación de ponente Congreso de EURORAI. Valoración IX Premio Revista Auditoría Pública.
	20 de noviembre Reunión de los presidentes OCEX en Vitoria	Acuerdo del III Congreso Nacional de Auditoría Pública en 2008, en Pamplona. Revisión convenio colaboración de los OCEX con la revista Auditoría Pública. Definición de relaciones con el TCU. EURORAI Formación del personal. Adhesión a FIASEP. Fallo de los premios periodísticos Auditoría Pública, X edición.
2008	21 de febrero Barcelona	Análisis de documentos internos. Calendario de futuras actividades. Institucionalización relaciones entre TCU y OCEX. Preparación de reuniones con el Presidente TCU. Preparación III Congreso Nacional de Auditoría Pública Seminarios de EURORAI. Estudio de la viabilidad de firma de convenio sobre traslado de funcionarios entre diferentes países. Organización de encuentros técnicos de los OCEX.
	6 de marzo Valencia	
	28 de marzo Conferencia de Presidentes en Madrid	
	19 noviembre Reunión en Madrid	

2009	6 de marzo Reunión de los presidente de los OCEX, en Barcelona	<p>Estudio de la coordinación entre los OCEX y el TCU. Valoración para crear una Conferencia conjunta del TCU y los OCEX: Conferencia de ICEX. Asistencia a la Conferencia de Valencia del Presidente del TCU, como invitado. Análisis del estado de las relaciones entre los ICEX. Valoración y deliberación del suministro de información. Análisis realizado por técnicos de los OCEX sobre información común para el TCU. Estudio de la incidencia de informes de fiscalización y las irregularidades descubiertas tras su aprobación.</p>
	2 de junio Conferencia de Presidentes, en Valencia	
	22 octubre de 2009 reunión Presidentes OCEX, en Pamplona	
2010	21 de enero Reunión de OCEX en Valencia	<p>Toma de posesión de Consejero Mayor de CCG como Presidente de turno de la Conferencia de Presidentes. Estudio para ampliación de miembros de los OCEX que forman parte de la Comisión del Sector Público de AECA Análisis normativa de control externo. Debate sobre el régimen jurídico del personal de OCEX. Valoración de las conclusiones de la reunión con el TCU sobre el enjuiciamiento contable.</p>
	22 de marzo Conferencia de Presidentes en Madrid	
	8 de septiembre reunión en Galicia	
2011	3 de febrero Reunión en Sevilla	<p>Protocolo de relaciones entre la Conferencia del Consejos Sociales de las Universidades y la Conferencia de Presidentes de los OCEX. Relevo de la Presidencia de turno asumida por el Presidente del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Fallo de premios de la revista Auditoría Pública. Nombramiento de representantes de los OCEX en el Comité Ejecutivo de EURORAI. Análisis sobre el debate social en torno a la fiabilidad de las cuentas públicas entre los ICEX.</p>
	22 de marzo Reunión de Conferencia de Presidentes en Sevilla	
	13 de julio Reunión ICEX en sede TCU	
2012	22 de marzo reunión en TVCP	<p>Fallo del premio de la Revista de Auditoría Pública. Debate y aprobación el convenio de la plataforma de rendición de cuentas. Relevo del Presidente de turno, asumida por el Presidente del OCEX andaluz. Análisis y deliberación sobre el papel de los OCEX en el Plan de Reformas de 2012. Estudio de la Instrucción del TCU sobre la remisión de contratos del sector público. Actualización del documento "Principios y Normas de Auditoría del Sector Público".</p>
	21 de mayo Conferencia de Presidentes OCEX en CyLM	
2013	22 de mayo Conferencia de Presidentes OCEX en Sevilla	<p>Relevo Presidencia de turno, asumida por Presidente de Audiencia de Cuentas de Canarias. Aprobación de las cuentas de la Revista Auditoría Pública. Coordinación con el TCU y propuesta de actuaciones horizontales. Análisis de la CORA y su influencia en los OCEX. EURORAI. Diseño de fiscalizaciones horizontales para 2014. Propuestas sobre normas técnicas de fiscalización.</p>
	27 de septiembre en Madrid	
	28 de noviembre en Madrid	

2014	26 de junio Reunión de ICEX Tenerife	Relevo Presidencia de turno, asumida por Presidente de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. Análisis de impacto de la CORA.
	15 de octubre Conferencia en Madrid	Valoración de reuniones con representantes de la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Públicas españolas.
	4 de diciembre Conferencia en Madrid	Aprobación Normas Internacionales de Auditoría del Sector Público, adaptadas por la Comisión de Normas y Procedimientos de los ICEX. Adaptación a las normas de INTOSAI. Análisis de novedades legislativas y proyectos normativos en curso. Novedades plataformas telemáticas de rendición de cuentas y remisión de contratos. EURORAI. Creación de un censo del sector público para la Ley de Transparencia. Preparación de encuentros con el Presidente del TCU. Homogeneización de actuaciones de los ICEX. Creación de un repositorio web de los informes aprobados por los OCEX. Inclusión de novedades tecnológicas del Consejo de Redacción de la Revista Auditoría Pública.
2015	24 de marzo Conferencia de Presidentes OCEX en Madrid	Creación ASOCEX (sin TVCP). Relaciones con el TCU y OCEX: impulso y coordinación. Estrategia conjunta implantación ISSAI-ES. Colaboración con Consejos Sociales de las Universidades Públicas Españolas.
	2 de junio Conferencia de Presidentes OCEX en Madrid	EURORAI; Seminario en Dresde, 22-23 octubre; Seminario en abril de 2016 y Congreso en Nantes, en octubre de 2016.
	18 de noviembre Reunión de los OCEX y TCU en Madrid	Avances de los trabajos de la Comisión Técnica de normas de los OCEX. VI Foro Tecnológico y IX Encuentros Técnicos, en Oviedo. Reunión de los OCEX con TCU para coordinar los programas anuales de fiscalización.

Fuente: Elaboración propia.

---

Para finalizar este capítulo, me ha parecido razonable proporcionar al lector una panorámica de los grandes hitos cosechados por los OCEX, en el marco del actual sistema de gobernanza contemporáneo, en el que se incardina el sistema de control externo español, con toda su complejidad y dinamismo.

Como instrumento fundamental, la gobernanza como co-producción, puede facilitar la fluidez de las relaciones intergubernamentales, en este caso el que concierne a los OCEX. Si bien la colaboración siempre ha sido estrecha, a partir de 2006, coincidiendo con la Declaración de Pamplona, el marco de gobernanza se ha institucionalizado y los resultados cosechados han sido exitosos, como lo demuestra la creación de la plataforma conjunta de rendición de cuentas para los EE.LL., la convocatoria de foros y congresos, la coordinación entre los ICEX, los trabajos de normalización, la actualización normativa, la informatización, etc., lo que ha redundado en beneficio de la rendición de cuentas públicas.

La modernización política administrativa requiere, además, de las herramientas y técnicas que ofrece la tecnología y del necesario cambio cultural que ha de acompañarla, los siguientes elementos, sin ánimo de exhaustividad: a) una financiación adecuada y justa para sostener la viabilidad de los servicios públicos, de las estructuras, de las funciones y de los procesos públicos; b) la paridad en los órganos e instituciones de los OCEX sigue siendo una asignatura pendiente y c) el refuerzo de las capacidades de las Comunidades Autónomas que disponen de OCEX propios, porque son funcionales, eficientes y, en absoluto, son meras duplicidades; y d) el cambio de cultura administrativa, que integre elementos imprescindibles de ética pública y buen gobierno, en aras de una democracia de calidad.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## **PARTE V**

# **LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES**

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## **CAPÍTULO XVI**

### **LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1. Las principales conclusiones**

En la fase final de este trabajo, las principales conclusiones han de culminar, necesariamente, con las reflexiones y los razonamientos más significativos extraídos de la presente investigación. Me propongo, pues, condensar las ideas de los principales asuntos analizados, y los argumentos que considero fundamentales, para que el lector adquiera una perspectiva global de las cuestiones investigadas.

El sistema de rendición de cuentas y la fiscalización del gasto público español se articulan en un sistema dual, compuesto por el Tribunal de Cuentas y los Organismos de Control Externo autonómicos. 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, experimentados por las Administraciones Públicas españolas, en las tres últimas décadas y contextualizado en el marco de la gobernanza.

Las experiencias modernizadoras, me han servido de marco introductorio para centrarme en las estrategias reformistas, desarrolladas por el sistema de control externo del gasto público en España.

La investigación ha pretendido, también, poner de manifiesto varias consideraciones fundamentadas en los objetivos específicos del estudio, que se ramifican en dos líneas de conclusiones pero que terminan convergiendo, de forma que ofrecen una visión de conjunto.

En primer lugar, señalaré las tendencias generales de la modernización y su incidencia en la rendición de cuentas, en el contexto de la España descentralizada. Posteriormente, me centraré en los aspectos modernizadores más relevantes analizados sobre la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. Finalmente, y enmarcada en una reflexión de segundo grado, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana se orienta a producir y reproducir legitimidad, cuya finalidad es coadyuvar a la vertebración de la sociedad valenciana.



---

**I. *Las tendencias modernizadoras del sistema de rendición de cuentas y de la fiscalización descentralizada en España:***

**Uno.**La teoría política democrática ha planteado los elementos imprescindibles para la consecución del buen gobierno, de una democracia de calidad y una representación política con más carga legitimadora, en las poliarquías contemporáneas. A lo largo de las páginas precedentes, me he referido al control del gasto público, como una dimensión fundamental y un requisito imprescindible para la supervivencia tanto de la democracia representativa como del Estado de bienestar. La rendición de cuentas y el control, se configuran como las condiciones de posibilidad de la democracia liberal representativa porque, es el correcto funcionamiento de las instituciones de control, el que asegura la legitimidad del sistema político democrático y la confianza cívica en las instituciones.

**Dos.**El sostenimiento de los sistemas democráticos, del Estado de bienestar, de los Derechos Humanos y del buen gobierno, requiere una serie de instrumentos y de garantías que aseguren la correcta gestión de los caudales públicos. Las instituciones fiscalizadoras de control externo, constituyen los dispositivos técnicos, encaminados a garantizar la integridad de los recursos colectivos y generar un clima de certidumbre y de seguridad, que favorece la legitimidad del sistema democrático. El proceso de rendición de cuentas es una oportunidad, para revisar la agenda pública, porque requiere información de calidad y una respuesta legal, eficaz, viable y factible, sobre bases técnicas realistas. La modernización del control y de la rendición de cuentas del gasto público, ha de cimentarse sobre el papel de la función parlamentaria y de sus órganos auxiliares en el seno del sistema político y sobre su utilidad social y la generación de valor público.

**Tres.**Todas las Administraciones Públicas contemporáneas, se han visto inmersas en las diferentes oleadas modernizadoras y éstas, siempre tienen un punto de inicio que es la *decisión política*. Por consiguiente, es un ejercicio de pura entelequia intentar reformar la Administración Pública, obviando las implicaciones políticas que acompañan a toda la agenda reformista. 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, deben ser contextualizadas en la realidad modernizadora que ha afectado a todo el ciclo de la gestión presupuestaria y a la contabilidad pública. Ni los presupuestos ni la contabilidad son elementos neutros y asépticos puesto que, siempre van acompañados de cierta carga valorativa.

---

Los presupuestos no son sólo una expresión cifrada sino un instrumento que, además de relacionar la acción del poder Legislativo con el Ejecutivo, se caracterizan como un acto pleno de voluntariedad política para transformar la sociedad mediante las políticas públicas. La contabilidad, por su lado, traduce las intervenciones políticas financiadas por esos presupuestos; informa de los resultados obtenidos de las actuaciones públicas, si han producido desviaciones, efectos perversos o no deseados, externalidades o irregularidades y, en todo caso, la contabilidad siempre arroja luz sobre la eficacia o ineficacia de las políticas públicas, por inadecuación, por insuficiencia o por problemas de implementación. 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. El nexo de unión entre presupuestos y contabilidad es lo que conocemos como Administración Pública.

**Cuatro.** La modernización administrativa del sistema de control y de la rendición de cuentas implica una transformación de los pesos y contrapesos característicos de la democracia representativa. El corolario lógico de esta idea desemboca en la conexión entre la Política y Administración Pública. La primera, la Política, es el punto de ignición de las reformas y, a su vez, la Administración Pública es la mano ejecutora de la decisión política pero que, finalmente, acaba condicionando a la Política. La función de control es inmanente e intrínseca a la realidad democrática porque obliga a los poderes públicos a actuar de una forma concreta y no de otra.

**Cinco.** La rendición de cuentas no constituye un mero trámite, de pura inercia institucional, sino que ha de atender tanto al rendimiento como a los valores e intereses de la ciudadanía. Si trazásemos un paralelismo con la democracia formal y material o sustantiva, sería fácilmente detectable que en la rendición de cuentas se concitan aspectos tanto procedimentales como sustantivos. Por consiguiente, en la rendición de cuentas se incardinan aspectos éticos-normativos, legales y sociales. La responsabilidad 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. El control se ubica en la demanda ciudadana como una exigencia necesaria en democracia; la rendición de cuentas, en la oferta. La rendición de cuentas, como proceso evaluador, permite identificar los aciertos y errores; determinar qué decisiones se han tomado y con qué criterios; suministrar las justificaciones que las fundamentan y adoptar las

---

medidas oportunas, en su caso, para corregir o modificar los cursos de acción. La *Public Compliance* es otra de las actuales estrategias que, a medio plazo, deberá ser tenida en cuenta como un avance que sobrepasa el mero cumplimiento de legalidad y contribuye a profundizar en la democracia.

**Seis.** Los grandes desafíos a los que se enfrenta la rendición de cuentas y el sistema de control son varios y, entre ellos, destacaría los siguientes:

- a) La heterogeneidad y la pluralidad de los dispositivos de rendición de cuentas y de control no deben confundirse porque no son excluyentes ni intercambiables, ya que operan en diferentes niveles.
- b) La independencia es el fundamento de la credibilidad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y de los Órganos de Control Externo, en consonancia con el artículo 5, de la Declaración de Lima. Pero, además, es también la base para cumplir con eficacia sus atribuciones.
- c) La dotación y el fortalecimiento de la capacidad sancionadora de los sistemas de control deviene en una necesidad para reforzar la autoridad del control, por encima de las coyunturas políticas-electorales.
- d) Uno de los grandes retos institucionales reside en incrementar la coordinación y cooperación intergubernamentales y sofisticar el sistema de gobernanza multinivel que permita maximizar el control. La articulación del sistema de rendición de cuentas y de control externo español es complejo, dual y extraordinariamente dinámico, en una suerte de constante juego interactivo, entre el TCU y los OCEX autonómicos, junto al papel que desempeña el TCUE.
- e) La corrección del diseño institucional del sistema TCU-OCEX, se presenta como un desafío pero, a la vez, una oportunidad. Una asignación de las competencias, dentro del sistema dual de control externo español, favorecería las fiscalizaciones en términos de eficacia, eficiencia y economía. La vertebración del sistema de control externo español, como gestión compartida de la fiscalización, ha de concebirse como una necesidad democrática de primer orden.
- f) Todos los sistemas de control han de fomentar el principio de transparencia para retroalimentar y permitir la reutilización de la información pública.
- g) La modernización del control exige una revisión orgánica, funcional y competencial de las EFS y, en caso español, de los OCEX, para desempeñar fiscalizaciones ágiles, eficaces y transparentes.

---

**Siete.**Un reforzamiento de la arquitectura de la rendición de cuentas mejoraría los resultados de las fiscalizaciones basadas en instrumentos derivados de los acuerdos intergubernamentales. Esta aseveración supone ir más allá del reconocimiento del carácter supremo del TCU, (que más que jerarquía debe ser de liderazgo, como la única EFS española), y enmarcarse en un modelo más próximo al federal, para profundizar en la realidad de la distribución territorial del poder, en aras de dotarse de dispositivos de **colaboración, cooperación, coordinación, co-producción y convergencia (las cinco Co's)** para asegurar la integración y el rendimiento del sistema. Este punto, ha de enfocarse en el marco de las relaciones intergubernamentales entre la AGE y las Comunidades Autónomas, lo que supone construir un equilibrio entre la unidad y la autonomía, que fundamenta la distribución territorial del poder en España.

**Ocho.**La CORA ha dificultado, en estos últimos años, las relaciones intergubernamentales en España y, concretamente, han afectado al sistema de control externo autonómico del gasto público. Su medida número 1.00.004, de Racionalización de los OCEX de las CC.AA., 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 sus configuraciones estructurales no son relevantes para la obtención de resultados eficientes y eficaces. La producción de la legitimidad de ejercicio no depende, pues, de la adopción de una determinada configuración estructural. La piedra angular del control externo es el aseguramiento de la objetividad y de la independencia funcional, como sus condiciones de posibilidad. Si a estas condiciones se añaden, una fiscalización próxima en el tiempo, oportuna y, además, transparente, los beneficios son mayores. 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 recurso para intentar suprimirlos.

**Nueve.**El influjo de la Gobernanza, como coproducción en las políticas públicas de diferentes actores, ha desembocado en una estrategia de estrecha colaboración y cooperación entre los OCEX, en la vía de la Declaración de Pamplona. Bajo el lema de la INTOSAI, "*Experientia mutua omnibus prodest*", los OCEX han constituido la

---

Conferencia de Presidentes, en cuyo foro han encontrado el canal para articular los mecanismos de cooperación y de sensibilización para una conciencia pública de control, lo que puede favorecer una gestión más transparente y eficaz. El marco de gobernanza de los OCEX, favorece el diagnóstico de los problemas más sensibles, desde la perspectiva presupuestaria, para que las fiscalizaciones tengan mayor alcance y, además, consigan verificar que la ejecución presupuestaria incluya su impacto en la sociedad, el *outcome*. El diseño de las prioridades de fiscalización conduce a ámbitos de alto valor público como la salud, la educación, el bienestar social, las subvenciones, la contratación pública o el urbanismo. De esta forma, se estaría evaluando los resultados de las políticas públicas implementadas por los aparatos políticos.

**Diez.** A pesar de los recelos y las controversias iniciales, el entendimiento entre los OCEX y el TCU, parece una realidad fáctica y necesaria, que destaca como un caso de éxito en las relaciones intergubernamentales en España. Las buenas prácticas han cosechado algunos triunfos como: a) el intercambio de los programas anuales de fiscalización para evitar las duplicidades, los solapamientos o la existencia de áreas opacas o exentas de fiscalización; b) la realización de fiscalizaciones conjuntas entre TCU-OCEX, sobre dominios comunes como las Universidades Públicas o el Patrimonio Municipal del Suelo; c) las reuniones periódicas de coordinación, tanto entre los Presidentes de los ICEX como en las Comisiones constituidas; d) la creación de la Plataforma de rendición de cuentas para los Entes Locales y, e) la búsqueda de metodologías, de sistemas y de dispositivos que mejoren los objetivos de las instituciones de control externo, en un escenario global. El actual contexto de casos de corrupción, de fraudes y de irregularidades en los fondos públicos, debe empujar a fortalecer más intensamente los canales de coordinación entre TCU-OCEX, reconociendo que se trata de un sistema complejo, dinámico y multinivel pero, a su vez, con un gran potencial para desarrollar controles muy eficaces y fomentar la cultura de la rendición de cuentas públicas así como la realización de fiscalizaciones exhaustivas, con mayor alcance, más regulares y adaptadas al sector público de nuestro país.

**Once.** Ante los numerosos casos de corrupción y de irregularidades, que aparecen diariamente en la prensa y en los medios de comunicación españoles, sobre la fraudulenta gestión de los caudales públicos, cabría plantearse cuál debe ser el papel del sistema de control externo español.

---

Es decir, ¿las instituciones fiscalizadoras deben ocuparse de la corrupción? Los auditores ¿han de auditar buscando delitos como fraudes y malversaciones? ¿se puede evitar la interferencia de los poderes ejecutivos en la actividad de control?

A ello se responderá del siguiente modo:

a) 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 Cuentas, o por las autoridades competentes de un Estado miembro de la Unión europea o de un tercer país. Además, el artículo 1, de dicha disposición, 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”*. Si la voluntad política es dotar a la OCEX de capacidades de intervención ejecutiva y sancionadora, ante el descubrimiento de irregularidades contables, habrá que considerar dónde se ubican los límites entre la actividad de los auditores y la de aquéllos que hayan de realizar intervenciones ejecutivas, ante las sospechas o evidencias detectadas en los informes de fiscalización.

b) 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. Las acciones de la auditoría se plasman en los informes de fiscalización, que reflejan cómo se ha gestionado el dinero público, es decir, qué políticas públicas se han priorizado, cómo se han ejecutado y cuáles han sido sus resultados.

Por consiguiente, los informes de fiscalización admiten lecturas encontradas y poseen un gran potencial de crítica a la gestión del aparato gubernamental, por lo que no produce extrañeza que puedan ser instrumentalizados en la dinámica política.

---

Podría, asimismo, interpretarse que los informes de fiscalización se publican cuando ha transcurrido mucho tiempo desde que se produjo la gestión y financiación de las políticas públicas adoptadas y los efectos y consecuencias de su publicación no inquietan a los cargos y decisores públicos. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra todo lo contrario.

c) Las instituciones de relevancia constitucional y estatutaria, como el TCU y los OCEX autonómicos, tienen su origen en una decisión de naturaleza política y se ubican en la frontera difusa entre el criterio político y el criterio técnico pues, recordemos que, la designación de sus miembros obedece a criterios relacionados con el reparto de cuotas de poder o afinidades políticas. Los sistemas políticos parlamentarios tienen atribuida una importante función como es el nombramiento de altos cargos para la cúpula de las instituciones. El proceso de designación de dichos cargos suele vincularse a la composición cuantitativa de los partidos políticos con representación parlamentaria. De esta manera, el grupo político parlamentario con más representantes en la cámara, además de apoyar a la mayoría gubernamental, tiene la capacidad para proponer candidatos en el proceso de designación de los altos cargos. Los grupos parlamentarios negocian para consensuar las cuotas de poder, es decir, las designaciones de altos cargos institucionales, cuyo perfil se alinea ideológicamente con los grupos parlamentarios proponentes. Las mayorías reforzadas o por unanimidad y la duración en el cargo, que no coincide con los ciclos electorales, contribuyen a reforzar, en cierta medida, la necesaria independencia funcional.

**Doce.** Los argumentos utilizados para criticar las actuaciones de los órganos de control externo abarcan un amplio catálogo de argumentos y entre ellos, destacaría los siguientes:

- a) Su incapacidad para sancionar y obligar a los incumplidores y cuentandantes a implementar las recomendaciones del informe de fiscalización.
- b) Una vez publicado los informes de fiscalización, parece que no hay un organismo o institución que se responsabilice de leer e interpretar esos informes y, llegado el caso, de intervenir de manera ágil, oportuna y eficiente.
- c) Los informes de fiscalización son prolijos, muy técnicos y de difícil comprensión para una mayoría de ciudadanos.

- 
- d) 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.
  - e) La existencia de un desconocimiento generalizado sobre el papel social del control externo en el sistema político-administrativo.

**Trece.** ¿Qué medidas pueden adoptar los órganos de control externo, una vez que se han detectado las irregularidades o fraudes? ¿Es tarea de los órganos de control externos perseguir la corrupción? Las propuestas aportadas sobre una mayor intervención de las instituciones fiscalizadoras están en el centro de un debate controvertido, que conducen a diferentes posiciones:

- a) Una, consiste en reforzar el papel de los órganos de control externo, como en el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, cuyo Consello de Contas ha visto aumentadas sus competencias con la Ley 8/2015, de 7 de agosto, de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consello de Contas, y del texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado por Decreto legislativo 1/1999, de 7 de octubre, para la prevención de la corrupción, en la que se potencia su posición institucional.
- b) Una posición alternativa, considera que la solución pasa por dotarse de Oficinas Antifraude, ubicadas en la estructura político-administrativa del poder Ejecutivo, como vía para luchar contra la corrupción y que, ante los indicios de sospecha o irregularidades, tuviese capacidad para una intervención ágil y oportuna, facilitando el trabajo a la Justicia.
- c) Finalmente, también se encuentra en el centro del debate político, el estudio de la posibilidad de que los órganos de control externo tengan capacidad coercitiva y sancionadora para aquellos cuentandantes y entes fiscalizados, que incumplan las disposiciones legales relacionadas con la rendición de cuentas. Este es uno de los elementos fundamentales, que puede cambiar tanto el significado como las atribuciones de los órganos de control externo, porque implicaría ir mucho más allá del mero reparo o del mero trámite administrativo.



---

**Catorce.** Estas conclusiones precedentes sostienen, hasta el momento, tres de las hipótesis de la investigación planteadas en el capítulo II de este trabajo. En primer lugar, el control externo del gasto público se caracteriza por una arquitectura institucional multinivel, que le transmite un dinamismo y una complejidad que no pueden ser soslayado, si se pretende reflejar una imagen real del sistema de control externo español. Esta razón justifica que éste deba ser abordado desde el marco de las relaciones intergubernamentales, necesariamente. En segundo lugar, el control de la gestión pública y la rendición de cuentas constituyen elementos imprescindibles para legitimar la democracia, fortalecer las instituciones, contribuir al mantenimiento, cuantitativo y cualitativo, del Estado de bienestar y coadyuvar a la lucha contra la corrupción y la mala praxis, reforzando la transparencia y la visibilidad. Por último, el debate sobre el fortalecimiento del papel institucional de los OCEX, como medida para combatir la corrupción, ante los numerosos casos que aparecen diariamente en la prensa española, debe conducir, a reflexionar sobre la impronta modernizadora en el sistema de control externo español. Si bien los elementos tecnocráticos son condición necesaria, no han sido ni son condición suficiente, para una auténtica modernización de los órganos fiscalizadores puesto que si así fuera, no se plantearía el constante debate sobre el fortalecimiento institucional de los ICEX. Por consiguiente, queda mucho camino por recorrer en la senda modernizadora que debe abarcar, indiscutiblemente, intangibles culturales y éticos que orienten una genuina modernización político-administrativa, que trascienda lo meramente procedimental.

## **II. *Las conclusiones sobre la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana***

**Quince.** 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. Este voluminoso crecimiento del sector público autonómico valenciano, ha generado un presupuesto de gasto para el año 2015 de 17.564.123.140€ y, un volumen de endeudamiento, que ha ido en paralelo a la pujanza de su sector público y que alcanzó en 2013, la cantidad de 26.617'3 millones de euros.

---

Resulta paradójico que, frente a las influencias modernizadoras neoempresariales que postulaban un sector público más reducido y más orientado al mercado, los Ejecutivos valencianos han intervenido con mayor intensidad en la economía, financiando el crecimiento del sector público autonómico valenciano en el endeudamiento, en subvenciones y en ayudas públicas, tanto estatales como comunitarias. 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.

**Dieciséis.** No puede existir una sociedad bien ordenada sin gobernantes y gestores públicos responsables. La buena gestión implica responsabilidad, integridad y convicción democrática por parte de los decisores del destino de los fondos públicos. Los OCEX, 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, fraudulentas y corruptas, siempre que se les dote de las herramientas necesarias. Asimismo, proporcionan una valiosa información de las fiscalizaciones realizadas, que sirven para la toma de decisiones públicas, con posterioridad. La credibilidad de los órganos fiscalizadores depende, pues, de su independencia, en sintonía con la Declaración de Lima. La Sindicatura de Comptes dispone de un conocimiento técnico muy especializado en auditoría aplicada al sector autonómico y local.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, las fiscalizaciones del sector autonómico y local, deben realizarla los órganos de control externo autonómico, puesto poseen un *know how* adaptado a ese ámbito subjetivo y son conocedores expertos de los problemas singularizados de los entes locales ubicados en sus respectivos territorios. La proximidad territorial proporciona a los OCEX, como la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, un acceso más rápido a los documentos y a los apuntes contables; les permite redactar los informes de fiscalización, actualizados, muy contextualizados y en un tiempo oportuno; con un seguimiento real y operativo de las medidas correctoras a implementar. Por todas estas razones, las auditorías realizadas por los OCEX, proporcionan mayor conocimiento de los entes a fiscalizar sobre bases más racionales y realistas, lo que contribuye a aumentar la utilidad social y su valor público y asegura un uso más eficiente, eficaz, económico, transparente y de buena gestión de los recursos colectivos.

---

**Diecisiete.** La Ley de la Sindicatura de Comptes, de 1985, es una de las más antiguas entre los OCEX autonómicos. Uno de los aspectos susceptible de reforma y que ha sido muy reivindicado por la propia Sindicatura es la necesidad de modificar la Ley 6/1985, de la Sindicatura de Comptes, cuyo artículo 8 reza: *“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”*. Una consideración que se puede extraer, *a priori*, es que según la citada norma, les Corts es el órgano que aprueba el informe de fiscalización, cuando, en realidad, la instancia encargada de su aprobación es el Consell de la Sindicatura de Comptes, como órgano supremo de la institución fiscalizadora. El informe de fiscalización, pues, lo aprueba el Consell de la Sindicatura y el Parlamento valenciano *lo que ha de aprobar* es la Cuenta General de la Generalitat Valenciana y no el informe de fiscalización. Por tanto, puede afirmarse, en una interpretación estricta de la Ley, que en todos los ejercicios anuales les Corts aprueban el informe de fiscalización de la Sindicatura de Comptes valenciana pero la Cuenta General de la Generalitat Valenciana se queda sin aprobar.

**Dieciocho.** El artículo 22 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana establece las funciones de les Corts, pero no contempla, de manera explícita, la función de examen y aprobación de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana. Sin embargo, 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 establecida en dicho artículo. Esta constatación puede dar una idea de la importancia que tiene la gestión presupuestaria, y la posición marginal del control externo en la ejecución de ese presupuesto y del examen de la Cuenta General de la Generalitat, que no aparece expresado literalmente.

**Diecinueve.** 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. Este mandato legal ha ido acompañado de recomendaciones para mejorar la gestión económica administrativa del sector público autonómico.

---

El OCEX valenciano ha ejercido su misión, durante tres décadas, advirtiendo en sus informes de fiscalización anuales de: a) la existencia de las obligaciones no reconocidas (ONR) u operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, popularmente conocidas como “facturas en el cajón”; b) la necesidad del control sobre las encomiendas de gestión por las entidades del sector público valenciano; c) la evaluación del control interno; d) la valoración para optimizar las áreas de mejora; e) las recomendaciones de las fiscalizaciones coordinadas de carácter horizontal en el ámbito de la contratación pública, f) la necesidad de la consolidación de los estados financiero, etc.

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 65 delegaciones del TCU a la Sindicatura en las tres décadas transcurridas. Pero, sobre todo, más que centrarme en los aspectos estrictamente cuantitativos, voy a sintetizar, a continuación, las principales aportaciones de la Sindicatura de Comptes valenciana en cada etapa de su ciclo de vida.

**Veinte.** En la fase de nacimiento de su ciclo de vida (1985-1989), la Sindicatura de Comptes contribuyó a la mejora del sector público autonómico valenciano aportando información económica-financiera, creando una conciencia de la rendición de cuentas, elaborando recomendaciones y un sistema de indicadores que cuantificasen los objetivos; recordando la necesidad de implantación del PGCP y de la mejora de los sistemas informáticos y normativos; aconsejando el reconocimiento efectivo de las obligaciones económicas generadas; impulsando iniciativas para coordinar las consellerias con la IGGV, homogeneizar los elementos del sistema contable y de la metodología de trabajo, para gestionar adecuadamente las competencias que se estaban transfiriendo en esos momentos.

Desde el punto de vista político, la propia creación de la Sindicatura de Comptes, respaldada, de forma unánime, por todos los grupos con representación en les Corts, fue presentado como uno de los elementos más importantes del balance positivo del Parlamento valenciano.

---

Su papel impulsor de EURORAI, con la ubicación de la Secretaría General en Valencia, sede de la Sindicatura de Comptes. Desde aquel lejano 1990, la organización aglutinadora de los órganos de control externos regionales internacionales no ha parado de crecer y de aumentar, tanto cuantitativa como cualitativamente, sus intervenciones y actos públicos.

**Veintiuno.** En la fase de crecimiento de su ciclo de vida (1990-2003), la Sindicatura de Comptes contribuyó a la mejora del sector público autonómico valenciano, fiscalizando un período de autogobierno muy expansivo y dinámico; recordando la necesidad de articular indicadores para cuantificar los objetivos y compararlos con los resultados obtenidos en términos de costes; incorporando las nuevas tecnologías y el nuevo PGCPGV, aconsejando sobre los aspectos formales y sustanciales de la Cuenta y la Deuda Pública, así como de la necesidad de inventariar bienes y entidades de la GV; incorporando las herramientas procedentes de la NGP, señalando las áreas más críticas sobre los controles de la contratación y de las subvenciones y recordando la necesidad de consolidación de los estados financieros.

**Veintidós.** En la fase de madurez en el ciclo de vida (2004-2015), la Sindicatura de Comptes contribuyó a la mejora del sector público autonómico valenciano, con una fiscalización más extensiva e intensiva, gracias a la Ley 11/2002, de Medidas Fiscales y de Gestión Pública y Financiera, que incorporó las competencias plenas en materia de fiscalización, de las Entidades Locales, con la profunda renovación tecnológica de la *e-Administración*; creando nuevas estructuras para facilitar fiscalizaciones más potentes en entornos digitales; implementado la Sede Electrónica, la BADESPAV, el fortalecimiento de las Auditorías Informáticas; adoptando un enfoque de riesgo con la metodología ABAR, el portal de Transparencia y el aseguramiento de sistemas de gestión de la integridad de la información. Asimismo, las TIC's han permitido más accesibilidad y transparencia informativa, la difusión y la apertura de datos, que reivindican las corrientes conectadas con el Open Data y se considera que la explotación y la divulgación de los datos también es un estímulo del crecimiento económico. El incremento de las auditorías operativas de los entornos digitales (la receta electrónica, las resonancias magnéticas, las nóminas de personal, etc.), son hitos de esta etapa, junto a las bases cooperativas en materia de gobernanza, que están dando sus frutos.

---

**Veintitrés.** Por consiguiente, las principales influencias modernizadoras analizadas en esta investigación han dejado una impronta, tanto a nivel estructural como funcional en el OCEX valenciano. Estas influencias teórico doctrinales principales son:

- a) La Nueva Gestión Pública, que ha contribuido a la modernización de la Sindicatura, a través de potentes herramientas (rediseño de procesos, el control de calidad, la cultura de la evaluación, la orientación al cliente, el *benchmarking*, dispositivos de gestión del personal, etc.), fruto de una visión neoempresarial de gran éxito global.
- b) El Nuevo Servicio Público que, pretendiendo superar la dicotomía entre la Administración burocrática tradicional frente a la NGP, ha planteado una reactualización de los principios de la NGP, en torno a la participación ciudadana en la gestión pública. La democracia no puede ni debe detenerse ante las puertas de la Administración Pública. Por consiguiente, la ciudadanía como agente principal del espacio público, representa el centro de interés para la gestión pública, para una Administración eficiente y para las políticas públicas. La nueva orientación al ciudadano, la exigencia de la rendición de cuentas, el énfasis en el ideal del servicio público y en las instituciones, el derecho de acceso a la información, la transparencia y la igualdad, se incardinan en esta corriente.
- c) La teoría de la Gobernanza, se fundamenta en una visión y una actuación institucional dinámica, compleja y multinivel en la que participan diversos actores políticos y sociales, para colaborar, cooperar y coproducir determinados productos o servicios públicos. Dada la enorme complejidad que entraña la dirección de los asuntos públicos, en un contexto donde no existen soluciones definitivas ni concluyentes para los numerosos problemas sociales, la gobernanza, como red interactiva, se presenta como una herramienta para facilitar la gobernabilidad, la gestión de los asuntos públicos y estrechar las redes de cooperación para ser más efectivos.
- d) La *e-Administración* ha transformado la fisonomía de las Administraciones Públicas, a través de la difusión de las TIC's y la revolución de Internet. A través de las nuevas herramientas digitales, la ciudadanía cuenta con mayores posibilidades de información, de interacción y de participación en las Administraciones Públicas. En este contexto digital, han aparecido algunos conceptos interrelacionados como Gobierno Abierto, Open Data, Democracia

---

2.0, que suelen referirse a manifestaciones digitales de lo público. La Sociedad de la Información y del Conocimiento señala la orientación del cambio a las Administraciones Públicas, a los ciudadanos, a los servicios y a las políticas públicas.

- e) 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, como postulaba la NGP. 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 del Estado, 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. Junto a ellos, 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.

**Veinticuatro.** El avance hacia la realización de auditorías más ambiciosas constituye una herramienta poderosa que contribuye a fortalecer la metodología de la evaluación de las políticas públicas. No se trata sólo de desarrollar auditorías financieras de regularidad y de cumplimiento de legalidad, -imprescindibles en las democracias contemporáneas-, sino intensificar las auditorías operativas, basadas en los principios de eficacia, economía y eficiencia. Son las denominadas auditorías integrales, a las que me he referido en este trabajo. Todas las políticas utilizan caudales públicos para financiarse y la sociedad ha de conocer cuánto y cómo se han gestionado los recursos gastados y si se han invertido con responsabilidad, con seriedad, con eficacia y con transparencia. Las auditorías operativas se han convertido en valiosos instrumentos que permiten valorar el rendimiento, la utilidad y la pertinencia de los programas públicos.

El control y la evaluación han de ir unidos, mediante una metodología más intensiva y exigente, con la finalidad de optimizar las políticas y servicios públicos, por un lado y fomentar la rendición de cuentas, por parte de los responsables políticos, que las han amparado y autorizado, por otro.

---

Por consiguiente, los informes de fiscalización de la Sindicatura de Comptes, constituyen 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.

**Veinticinco.** La ampliación del alcance de las fiscalizaciones de la Sindicatura de Comptes requiere una manifiesta voluntad política y pragmatismo en su implementación. La interoperatividad de los sistemas de información se erige como una excelente oportunidad, que permite cruzar y compartir datos y, posibilita el intercambio de información y conocimientos entre las organizaciones implicadas, tanto públicas como privadas. Un modelo territorial multinivel como el español, requiere la prestación de servicios conjuntos, pero también de intercambio de información, de transferencia tecnológica, desde la multidisciplinariedad. El desarrollo de la *e-Administración* ha permitido profundizar en capacidades relacionadas con el control y obtener resultados que eran impensables hace unas décadas. Sin duda, uno de los buques insignia de la Administración Pública Electrónica en España ha sido la Oficina Virtual de la Agencia Tributaria, organización incardinada en el poder Ejecutivo. El sistema de control externo español y, en concreto, el valenciano ¿por qué no participa y comparte las potentes herramientas que desarrolla la Agencia Tributaria en sus fiscalizaciones al contribuyente?

Voy a trazar un paralelismo entre el sistema tributario y el sistema de control externo españoles, con la finalidad, meramente expositiva, de subrayar la importancia que, desde el sistema político, se concede al modelo tributario, y el papel residual que se le asigna al modelo de control externo, que es el encargado de fiscalizar el destino y la gestión de esos ingresos tributarios. Los cambios del entorno han producido un desfase de la estructura impositiva, que ha dificultado cumplir con el fin básico tributario, que es la suficiencia recaudatoria. El paso del tiempo, los ritmos de las transformaciones socioeconómicas y los efectos de la globalización han empujado a un permanente replanteamiento de la Política Fiscal. Estos mismos fenómenos sociales, económicos, políticos y culturales, que afectan al mundo tributario, también afectan al ámbito del control externo. Sin embargo, mientras que en el primer caso, la actividad correctora y ejecutora ha sido muy intensa y activa, no ha ocurrido lo mismo con el sistema multinivel de control externo español. De hecho, su normativa, apenas, si ha recibido modificaciones en las últimas décadas.



---

En estos años, de profunda crisis económica-fiscal, pues, no se ha reformado el sistema de control externo y las disposiciones legislativas hacen un tratamiento residual del tema, incluso, en el caso de los OCEX, no los mencionan sino es para proponer su supresión.

**Veintiséis.** El refuerzo de las capacidades institucionales beneficiaría el funcionamiento del OCEX valenciano, tanto en términos de las tres *es*, -eficacia, economía y eficiencia-, como en utilidad social y valor público. La determinación, por parte de los legisladores, de dotarla de una sólida legislación actualizada y con proyección social; con más recursos presupuestarios para ampliar su plantilla de personal y renovar los medios materiales e informáticos; y, a la vez, un prudente distanciamiento, como viene observando la propia Sindicatura, respecto a las controversias y alineamientos políticos, -privilegiando como valores supremos la independencia funcional, en sintonía con la Declaración de Lima y la autonomía orgánica-, contribuyen a optimizar las capacidades de la Sindicatura. El dinamismo del sistema de control externo valenciano requiere una constante modernización normativa, contable y social, al compás que se moderniza el resto del sector público español y una transferencia de conocimientos y de buenas prácticas entre organizaciones contables, universidades y auditores.

**Veintisiete.** En la investigación, he planteado la conocida pregunta -que se interrogaba Kauffman-, si las organizaciones públicas son inmortales y/o son inmunes a las vicisitudes del mercado. Como he señalado de forma reiterada, la CORA cambió esta percepción sobre la supuesta inmortalidad de las organizaciones y entidades públicas. Sí que se puede afirmar que, el consenso político impera respecto a la Sindicatura de Comptes y su posición como órgano de relevancia estatutaria, aparecen garantizados en el EACV. Y, si bien, como órgano no participa en la orientación política, en el *indirizzo político*, su rango le dota de otras facetas fundamentales, puesto que desarrolla una función político-estatutaria de primer orden: la fiscalización de las cuentas de la Administración autonómica y su sector público.

Los órganos que integran el sistema de control externo en España (TCU-OCEX) no pueden participar en el *indirizzo político* porque, precisamente, su labor es ejercer el control e instar a la rendición de cuentas de los órganos e instituciones que sí participan e intervienen en la dirección política del Estado.

---

Otro argumento sustenta que la supresión de los órganos de relevancia constitucional (TCU) y de relevancia estatutaria (OCEX), no desvirtuaría la estructura orgánica del Estado porque su naturaleza es de carácter técnico. Pero lo cierto es que, el sistema democrático y su legitimidad, se desdibujarían peligrosamente si no existieran instituciones de control externo, que actuasen como contrapesos, en sintonía con la fundamentación de la tripartita división de poderes de Montesquieu.

**Veintiocho.** La plantilla de personal de la SCCV ha experimentado un notable aumento en los últimos treinta años, con la finalidad de abarcar la fiscalización del creciente SPV. La selección del perfil del personal se realizó conforme a unos criterios determinados como: el perfil técnico, las capacidades auditoras más allá del control de legalidad y la incorporación de metodologías novedosas. Por otro lado, la autonomía organizativa y funcional ha permitido su autoregulación con éxito. En estos momentos cuenta con 83 empleados públicos, entre funcionarios, laborales y eventuales.

**Veintinueve.** 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. La creación de la Comisión de Formación de la Sindicatura es el órgano encargado de elaborar la propuesta de formación, desde 2003. Desde entonces, se ha intensificado la formación en nuevas tecnologías, imprescindibles para la realización de auditorías informáticas. 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€. De las áreas formativas anuales, destacan cuatro principalmente, que son: el área de fiscalización de la que han impartido 12 actividades, del área de informática se han desarrollado 3 acciones formativas, del área de idiomas, por su lado, se han impartido 4 acciones formativas y ninguna del área administrativa, todas ellas dentro de las acciones formativas internas. De las acciones formativas externas, se han recibido 15 actividades, a través de las universidades y organizaciones con las que ha firmado convenios.

**Treinta.** Doce Comunidades Autónomas cuentan con órganos de control externo propio, bien por previsión estatutaria o por la creación de sus propias leyes.

De las comparaciones realizadas, se pueden extraer algunas conclusiones como las siguientes:

- a) La Comunidad Valenciana adolece de una baja financiación autonómica, que junto a Murcia y la Comunidad de Madrid, son las que reciben menos financiación

- 
- estatal, en el marco del sistema dual de financiación español. Esta desigual financiación per cápita entre las CC.AA de régimen común, se mantienen de forma sostenida y parecen inexplicables desde una perspectiva de suficiencia equitativa.
- b) La Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana y la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, son los dos OCEX con menor financiación para desarrollar su cometido, en términos comparativos. La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana ha tenido un presupuesto de 6.250.570€ para el ejercicio de 2015. La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana le cuesta a cada valenciano 1.26 €, al año, es decir, cada ciudadano de la Comunidad Valenciana contribuye con un euro con veintiséis céntimos, anualmente, para el sostenimiento de la institución que ha de fiscalizar la supervivencia del Estado de bienestar y el presupuesto que ha de financiar los servicios y las políticas públicas.
- c) La productividad del personal de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana es alta, en términos comparativos, precedida sólo por el órgano control externo de Castilla y León. Esta situación supone que cada empleado de la Sindicatura valenciana “fiscalizó”, para el ejercicio de 2015, la cantidad de **211.615.941,45€**. Los órganos de control externo autonómico que concentran más presupuesto fiscalizado por trabajador son, el Consejo de Cuentas de Castilla y León y la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, siguiéndole la Cámara de Cuentas de Andalucía y la Cámara de Cuentas Aragón.
- d) El principio de subsidiariedad parece convincente, si comparamos las fechas de aprobación y publicación de los informes de los diferentes ICEX. La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana ha aprobado y publicado el informe de fiscalización de las cuentas públicas valencianas correspondiente a 2014, de lo que resulta que los trabajos de auditoría del ejercicio 2014 han concluido. Y, sin embargo, el último ejercicio fiscalizado de Castilla-La Mancha, por el Tribunal de Cuentas, corresponde a 2013, aprobado por el Pleno del TCU, con fecha 31 de marzo de 2016.
- e) La participación de las mujeres en los órganos de control externo españoles sólo alcanza al 30%. Recordemos que, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su artículos 15 y 16 establece el principio de transversalidad en todas las actuaciones de los Poderes Públicos y el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan.

---

f) Respecto a la reducción del inventario de entes públicos de la Comunidad Valenciana, el número de entes a 1 de enero de 2012 ascendía a 160 y a 1 de julio de 2015 se había reducido a 115 entes públicos. En cuanto a entidades autónomas, empresas, fundaciones públicas y consorcios se elevaba a 97 en 2010, mientras que en 2014 esta cifra se reducía a 46 entidades.

**Treinta y uno.** Las recientes novedades legislativas como, la Ley 5/2016, de 6 de mayo, de Cuentas Abiertas para la Generalitat Valenciana y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat, suponen una oportunidad para mejorar la comprensibilidad de los informes de fiscalización. Una información de calidad permite procesar con fiabilidad la información financiera y no financiera, expresa los riesgos generales que existen y contribuye a crear una consciencia de la situación real de las finanzas públicas y su sostenibilidad a largo plazo.

Una queja frecuente de los medios de comunicación, de ciertos sectores de la sociedad civil y también de los políticos (sobre todo los que detentan el rol de oposición), es la dificultad para desentrañar la información contenida en los informes de fiscalización y traducirla a un lenguaje menos técnico. Algunas de las ideas propuestas, para rebajar este supuesto nivel técnico de dificultad, son: la utilización de infografías y apoyo de materiales audiovisuales que clarifiquen la información; la traducción de los tecnicismos, con resúmenes más comprensibles para la ciudadanía; y los debates parlamentarios por los grupos políticos, con mayor carga pedagógica. Todo ello, sin perjuicio, del tratamiento informativo de los medios de comunicación en la democracia de audiencia. La rendición de cuentas públicas requiere un cierto nivel de comprensión ciudadana de determinadas materias, monopolizadas por la tecnocracia. También, me parece pertinente que el modelo de control y su papel dentro del sistema político español sea mejor conocido y difundido.

**Treinta y dos.** De las entrevistas realizadas a los síndicos mayores de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, a lo largo de tres décadas de existencia, 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, además del marco legal, también la proporciona el líder que, como directivo público, detenta un poder político-administrativo, una relación directa con la clase política y ha de liderar la modernización administrativa. Por consiguiente, debe compaginar la

- 
- dimensión de la autoridad con la necesaria dimensión cooperativa y, además, dirigir una organización pública, enfrentando objetivos contradictorios.
- b) El rol de liderazgo de los tres síndicos ha sido de rango completo. Esta expresión integra tanto la figura del líder transformador como la del líder transaccional. La virtud de un liderazgo de rango completo reside en que un mismo líder puede adoptar diferentes conductas, en función del contexto y que permite unir la *potestas* con la *auctoritas*.
- c) En una institución pública, como la Sindicatura de Comptes, la autoridad, el poder, la burocracia y la jerarquía están presentes. El liderazgo en la institución fiscalizadora lleva inherente el ejercicio de la autoridad.
- d) El elemento personal del líder ha influido tanto en la producción, en la motivación como en las actuaciones de la Sindicatura, en la medida que, mediante las diferentes iniciativas, se han ido estableciendo las pautas y los valores que han forjado la cultura organizativa-administrativa. El impulso personal, el mérito, la visión del proyecto y el compromiso institucional son rasgos destacados de los síndicos mayores en las etapas consideradas del ciclo vital de la Sindicatura de Comptes.
- e) Los síndicos mayores entrevistados, además de líderes, han sido altos cargos políticos-institucionales. Esta afirmación tiene como corolario lógico el reconocimiento de la ligazón entre las esferas política y la técnica-profesional, que han tenido que gestionar en su rol de directivo, ejerciendo el papel de mediador entre ambas esferas. Si bien existen lógicas conexiones entre el ámbito político y el técnico-profesional, ello no implica que no sea posible operar en las “distintas arenas”, diferenciando ambos planos y, minimizando las interferencias. En este punto, la gestión de las interferencias, es donde convergen los roles de liderazgo y del cargo político. Los tres síndicos mayores entrevistados son altos cargos institucionales, nombrados por diferentes partidos y en diferentes cronologías; 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, por encima de otras consideraciones; y la perseverancia para un conocimiento público de la Sindicatura y su encaje en el sistema político-administrativo valenciano. Del análisis de las entrevistas, se pueden extraer algunas ideas principales de los entrevistados, cuyos liderazgos

---

guardan una estrecha conexión con las etapas de los ciclos de vida de la institución fiscalizadora autonómica.

- f) D. Manuel Girona i Rubio, de formación multidisciplinar y una experiencia vital polifacética, poseía un perfil nutrido en habilidades sociales e interpersonales. El síndico 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, de prestigiarla, de operar con la debida y necesaria independencia y ofrecer valor público a la sociedad valenciana. Todo ello, al tiempo, que había de convivir con unas estructuras políticas y una generación de gobernantes nuevos, lo que implicaba hacer una pedagogía constante de la actividad del control y de la rendición de cuentas. Muchas de las grandes dificultades que gestionó procedían del contexto político del momento, -baste recordar, el proceso de democratización y la descentralización política-administrativa española-, y las relaciones con el TCU, siempre controvertidas.
- g) D. Vicente Montesinos Julve, con un marcado perfil académico y especialista en Economía Financiera y Contabilidad, lideró la etapa de crecimiento de la Sindicatura de Comptes, que abarcó desde 1991 a 1998. Si bien continuó con la labor de su predecesor, su gestión pronto adquirió señas de identidad propias. Su trayectoria directiva consolidó la Sindicatura; ubicó la secretaría general de EURORA en el OCEX valenciano y generó un marco de gobernanza que ha llegado hasta nuestros días. Una prueba de ello es la interpenetración entre la Sindicatura con las universidades, asociaciones y demás entidades conveniadas. Sus principales orientaciones fueron la generación de una cultura auditora y la elaboración de metodologías más eficaces y completas en las fiscalizaciones, para un alcance más completo y el impulso sostenido por prestigiar el ámbito de la auditoría. La verdadera profesionalización del auditor requería una independencia efectiva y real, que trabajó durante su etapa directiva. En la década de los noventa, se produjo la modernización administrativa, la introducción de las herramientas de la NGP y la progresiva informatización del entorno fiscalizador, que sentarían las bases de la revolución digital y la racionalización fiscalizadora, que eclosionarían en la siguiente etapa.

---

h) D. Rafael Vicente Queralt, es el síndico mayor que más tiempo ha ocupado el cargo. Fue síndico desde 1998, con D. José Antonio Noguera Roig y, tras el fallecimiento de éste, síndico mayor, desde 2003 a 2016. Lideró la fase de madurez de la institución fiscalizadora valenciana que vino dada por una serie de circunstancias, como la asunción plena de las competencias de la rendición de cuentas de los Entes Locales, el auge de la *e-Administración* y los rediseños de procesos, tanto en el plano funcional como orgánico. Siguiendo la estela de sus antecesores, pero marcando su impronta personal, prosiguió la profesionalización de la Sindicatura y su vertebración estratégica en el sistema político valenciano. Asimismo, el Síndic major Rafael Vicente le correspondió la gestión de un tiempo político complejo y muy controvertido, tanto política como mediáticamente.

**Treinta y tres.** La entrevista al Molt Honorable, D. Enric Morera i Català ha puesto de manifiesto el calado político de las decisiones adoptadas por los grupos parlamentarios; la voluntad política de transformar la realidad y producir resultados más satisfactorios, en términos ciudadanos. Además, muchas de las noticias actuales relacionadas con la Sindicatura de Comptes están anticipadas en la entrevista del President de Les Corts, que a lo largo de la misma, ha ido desgranando el enfoque político y, a su vez, describiendo las dificultades que encontró para realizar una oposición efectiva, desde el punto de vista del control.

**Treinta y cuatro.** Una de las preguntas de la investigación se interrogaba ¿cuáles son las lecciones aprendidas por la Sindicatura de Comptes? La institución fiscalizadora ha consolidado varios tipos de aprendizaje. El primero se trata de un aprendizaje institucional, que ha contribuido a su funcionamiento como órgano de relevancia estatutaria y como una unidad organizativa dotada de independencia funcional. En segundo lugar, el aprendizaje tecnocrático, le ha capacitado para realizar mejor las labores encomendadas por mandato estatutario. Un tercer tipo de aprendizaje, de carácter práctico y crítico sobre el entorno en que opera, que le ha servido, también, para reflexionar sobre sí misma y su papel social en la sociedad valenciana. Finalmente, el aprendizaje relacional ha supuesto la configuración de una red intrincada de actores que participan en la toma de decisiones conjunta sobre los ICEX. Todos estos aprendizajes desembocan en un marco de experiencia que ayuda a desempeñar mejor las tareas, con mayor cobertura ante contingencias, y para enfrentarse a situaciones difíciles. Este aprendizaje organizativo, iniciaba su andadura con la

---

experiencia extraída de la elaboración y publicación del primer informe de fiscalización, durante la I Legislatura. En última instancia, lo que se ha buscado y se busca, es mejorar la profesionalización de las fiscalizaciones; la independencia, manteniendo en planos diferenciados, el criterio político del criterio técnico, con las mínimas interferencias posibles; la socialización en la cultura fiscal y de rendición de cuentas y la plena consciencia del valor de la práctica profesional mediante un proceso reflexivo para optimizarla.

**Treinta y cinco.** De estas lecciones aprendidas, también, se pueden extraer algunas perspectivas de futuro que, básicamente, pasan por continuar socializando en valores públicos el fortalecimiento de los sistemas de control interno y externo; la potenciación de la autonomía e independencia; la minimización de las interferencias políticas, partidistas o de intereses particulares; la construcción de redes interactivas en un marco de gobernanza para responder a la complejidad cada vez más inherente de los sistemas políticos-administrativos; la socialización de la cultura de la rendición de cuentas y del control como posibilidad para la democracia; la necesaria implementación de los sistemas de gestión de la integridad y de lucha contra la corrupción; la participación ciudadana y la mejora de los canales de comunicación para facilitar el establecimiento de dispositivos donde los ciudadanos puedan denunciar irregularidades; el esfuerzo pedagógico sostenido para hacer más asequibles los informes de fiscalización a toda la sociedad civil; la labor de instrucción sobre el importante papel fiscalizador desempeñado por la Sindicatura en el sistema político-administrativo valenciano; la búsqueda de indicadores de rendimiento que puedan ser conocidos por la ciudadanía; la asunción y regulación de potestad sancionadora, en aras de que las recomendaciones y las observaciones contenidas en los informes de fiscalización sean atendidas e implementadas en los próximos ejercicios.



---

## 2. Breve resumen final

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, pues, ha calado en todos los ámbitos territoriales, a saber, central, autonómico y local y, en diversos ámbitos funcionales, como el institucional, el ámbito prestacional de los servicios y, sobre todo, el recaudatorio y de la gestión de los ingresos.

Resulta paradójico, sin embargo, que el impacto de las reformas haya sido muy inferior en los sistemas de control y de rendición de cuentas de las instituciones públicas, puesto que son los que han de fiscalizar el presupuesto destinado a la puesta en marcha de los servicios y de las políticas públicas.

Asistimos, pues, a un panorama en construcción, en el queda mucho camino por recorrer, hasta conseguir una mayor integración del sistema multinivel de control externo español, una legislación que refuerce sus capacidades, con un fortalecimiento de la capacidad sancionadora y de la autoridad, complementado con la introducción de la cultura de la evaluación y de una mejor coordinación integubernamental.

La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana continúa la senda modernizadora emprendida, sin renunciar a objetivos más ambiciosos que refuercen sus capacidades institucionales para el cumplimiento de su mandato legal, como institución fiscalizadora de autogobierno.

---

## **PARTE VI**

# **LAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LOS ANEXOS**

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## VI.1. PRINCIPALES 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
AFROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África
AGE	Administración General del Estado
	Association des Institutions Supérieures de Contrôle Avant en Commun
AISCCUF	l'usage du Français
AP	Alianza Popular
ARABOSAI	Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ASI	Auditoría de Sistemas Informáticos
ASOCEX	Asociación de Órganos de Control Externo
ASOSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia
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
CAROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe
CC.TT.	Corporaciones Territoriales
CCAA	Comunidade Autónomas
CE	Constitución Española
CEAD	Coordination, Communication, Evaluation, Assurance Development
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
DOCI	Documento de compromiso individual
DOCO	Documento de Compromiso de objetivos
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
IDI	Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI
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
NEI	Nueva Economía Institucional
NGP	Nueva Gestión Pública
NIA-ES	Normas Internacionales de Auditoría (Adaptación española)

---

NSP	Nuevo Servicio Público
NW	Neoweberianismo
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OCEX	Órganos de Control Externo
OISC/CPLP	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OLAF	Oficina Europea de la Luchan contra el Fraude
ONU	Organización para la Naciones Unidad
OPERA	Oficina para la Ejecución de la Reforma de Administración
ORVE	Oficina de Registro Virtual
PAA	Programa de Actuación Anual
PAI	Plataforma Autonómica de Interoperabilidad
PASAI	Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico
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
PIB	Producto Interior Bruto
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
RIG	Relaciones Intergubernamentales
RPT	Relaciones de Puestos de Trabajo
RRI	Reglamento de Régimen Interior de la SCCV
RTVV	Radio Televisión Valenciana
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
TFUR	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

---

TI	Transparencia Internacional
TICS	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TRLEBEP	Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
	Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat
TRLHPGV	Valenciana
UASI	Unidad de Auditoría de Sistemas de Información
UCD	Unión de Centro Democrático
UE	Unión Europea
	Tribunal de Cuentas de la Unión Económica y Monetaria de África
UEMOA	Occidental



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## VI. 2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abellán García, Joaquín. 1992. "El pensamiento político de Max Weber", en Fernando Vallespín (ed.), *Historia de la teoría política 4*. Madrid: Alianza.
- Abellán García, Joaquín. 2011. *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*. Madrid: Alianza.
- Abellán García, Joaquín. 2014. *Estado y Soberanía*. Madrid: Alianza.
- Abellán López, María Ángeles. 2014. "Republicanismo contemporáneo y representación. Una ineludible convergencia", *Revista de Ciencia Política*, 52(1):195-210.
- Abensour, Miguel. 2004. "La démocratie insurgente", préface á la seconde édition de *La Démocratie contre l'État, Marx et le moment machiavélien*. Paris: Éditions du Félin.
- Ackerman, J.M. (2004. "Sinergia Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial". *Documento de Trabajo del Banco Mundial*, 31. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ackerman, J.M. 2005. "Social Accountability in the Public Sector: A conceptual Discussion". *Social Development Papers: Participacion and Civic Engagement*, 82.
- Adizes, Ichak. 1994. *Ciclos de Vida de la organización*. Madrid: Díaz de Santos.
- AEVAL. 2010. *Guía de Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Madrid.
- 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.
- 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, 193-212.
- Aguiló Lúcia, Lluís. 2000. *Las Cortes Valencianas. Introducción al derecho parlamentario*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aja, Eliseo. 2014. *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- Aja Eliseo, J García Roca y J. A. Montilla. 2015. *Informe Comunidades Autónomas 2014*. Institut de Dret Public, Barcelona. (Consultado 7/03/2015).
- Alba Navarro, Manuel. "Sinopsis del artículo 72 de la Constitución" en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=72&t2>
- 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*, 1 (1): 89-100.
- Albi Ibáñez, Emilio, José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri Oria. 1992. *Teoría de la Hacienda Pública*. Barcelona: Ariel.
- Albi Ibáñez, Emilio, José Manuel González-Páramo y Guillem López Casasnovas. 1997. *Gestión Pública. Fundamentos. Técnicas y Casos*. Barcelona: Ariel.
- Albi Ibáñez, Emilio, José Manuel González-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*, 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*, 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*, 42 (14): 17-40.
- Alcántara, Manuel y Antonia Martínez. (eds.). 2001. *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aldeguer Cerdá, Bernabé. 2012. "El papel de la ética pública en el fortalecimiento de los sistemas de participación ciudadana e integración en los procesos de adopción y evaluación de políticas públicas", *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables*, 3:183-193.
- Aldeguer Cerdá, Bernabé. 2013. *El acceso de las mujeres a las instituciones públicas: reclutamiento y perfil de las élites políticas de la Comunidad Valenciana. Movilidad femenina de las élites políticas y modernización del sistema político valenciano (1983-2011)*. Canales Aliende, José Manuel (dir.). Universidad de Alicante.
- Aldeguer Cerdá, Bernabé. 2014a. "La metodología de la Ciencia Política", en José Manuel Canales Aliende y José J. Sanmartín Pardo (eds.), *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: Universitas.
- 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*, 2 (1):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. 2013. "El Derecho Constitucional y la crisis". *Revista de derecho político*, 88: 83-122.
- 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*, 12: 107-114.
- Álvarez de Miranda García, Ramón. 2015. "La rendición de cuentas a la ciudadanía por las Instituciones de Control Externo". *Revista Española de control externo*, 51 (51): 43-56.
- Ander-Egg, Ezequiel. 1982. *Técnicas de investigación social*. Buenos Aires: Humanitas.
- Anduiza Perea, Eva, Ismael Crespo Martínez y Mónica Méndez Lago. 2009. *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: CIS.
- Antón Mellón, Joan. (coord.) 2002. *Las ideas políticas en el siglo XXI*. Barcelona: Ariel.
- 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*, 80:39-43.
- Aragón Reyes, Manuel. 1995. "El Estado Autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado? *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, 20.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner. 1994. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Barcelona: Círculo de Lectores.
- Arellano David & Walter Lepore. 2006. "Publicness y Nueva Gestión Pública: Hacia una recuperación de los valores de los público" en Juan Carlos León y Ramírez y Salvador Mora Velázquez (coord.). *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*. México: UNAM.
- Arendt, Hannah. 1993. *La condición humana*. Barcelona: Paidós. Traducción de Ramón Gil Novales.
- Arendt, Hannah. 2001. *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós. Traducción de Rosa Sala.
- Arenilla Sáez, Manuel. 2010. "Reformas organizativas: perspectivas histórica y comparada", en Jordi Sevilla (Dir.) *La Reforma de la Administración General del Estado*, Madrid: LID, 157-201.
- 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.

- 
- Aristóteles. 2007. *Ética Nicomáquea*. Barcelona: RBA. Traducción de Julio Pallí Bonet.
- Arnedo Orbañanos M.A. 1996. "El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en los procesos de Modernización del Estado", *Presupuesto y Gasto Público*, 20:39-49.
- Arteta, Aurelio (ed.). 2008. *El saber del ciudadano. Las nociones capitales de la democracia*. Madrid: Alianza.
- Ariño Gaspar, Juan Miguel De La Cuétara y J.L. Martínez López Muñiz. 1997. *El nuevo servicio público*. Madrid: Marcial Pons.
- Atkinson, Paul & David Silverman. 1997. "Kundera's Immortality: The interview society and the invention of the self", *Qualitative Inquiry*, 3:304-325.
- Auby, Jean Bernard. 2011. "Remarques préliminaires sur la démocratie administrative". *Revue française d'administration publique*, 137-138 (1).
- Auriolos Martín, J. 2013. "El modelo autonómico: desigualdades regionales, crisis económica y retos planteados". *eXtoikos*, 10: 3-6.
- Avila Romero, Manuel y José Manuel Canales Aliende. 1979. "Consideraciones en torno al control de la Seguridad Social por el Tribunal de Cuentas del Reino". *Control del gasto público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Baena del Alcázar, Mariano. 1976. *La estructura administrativa del Estado contemporáneo*. Lección inaugural del curso académico 1976-1977, en Colegio Universitario San Pablo CEU. Madrid: CEU.
- Baena del Alcázar, Mariano. 1990. *Curso de Ciencia de la Administración*. Vol. 1. Madrid: Tecnos.
- Badie, Bertrand y Guy Hermet. 1993. *Política Comparada*. México: FCE.
- Badillo O'Farrell, Pablo. 1998. *Fundamentos de filosofía política*. Madrid: Tecnos.
- Baird, L. & I. Meshoulam. 1988. "Managing two fits of strategic human resource management". *Academy of Management Review*, 13: 116-128.
- Ballart, Xavier. 1994. "Análisis organizativo de la Sindicatura de Cuentas". *Autonomías*, 18.
- Ballart Xavier y Carles Ramió Matas. 2000. *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bañón, Rafael. 1993. "La modernización de la Administración pública española. Balance y perspectivas" en *Política y Sociedad*, 13.
- Bañón Rafael y Ernesto Carrillo. 1997. *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Barber, Benjamin. 2004. *Democracia fuerte: política participativa para una nueva época*. Córdoba: Almazara.
- 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.
- 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*, 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): 19-31.
- Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational Leadership*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Bauman, Zygmunt. 2008. *Tiempos líquidos. Vivir una época de incertidumbre*. Buenos Aires: Tusquets Editores.
- Beck Ulrich. 1998. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Beck Ulrich. 2008. *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós.
- Belmonte Martín, Irene. 2014 a. "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: Universitas.
- Belmonte Martín, Irene. 2014 b. *Una estrategia de modernización administrativa en el ámbito local: el estudio de Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante (1990-2013)*. Canales Aliende, José Manuel (dir.). Universidad de Alicante.
- Beltrán Pedreira, Elena y Maquieira D'Angelo, Virginia (eds.). 2001. *Feminismos: debates teóricos contemporáneos*. Madrid: Alianza.
- Benito López, Bernardino; Vicente Montesinos Julve y Jose Manuel Vela Bargues. 2003. "Local and regional: Accounting and reporting in Spain: An empirical Outlook". *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 15 (1):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*, 7:61-65.
- Berger, Peter L. y Thomas Luckmann. 1993. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Berkowitz, Peter. 2001. *El liberalismo y la virtud*. Barcelona: Andrés Bello.
- Berlin Isaiah. 2005. *Dos conceptos de libertad y otros escritos*. Madrid: Alianza. Traducción de Ángel Rivero.
- Bermudo Ávila, José Manuel. 2001. *Filosofía Política. I. Luces y sombras de la ciudad*. Barcelona: Serbal.
- Bernstein, Serge. 1992. *Démocraties, régimes autoritaires et totalitarismes au XX<sup>e</sup> siècle*. Paris: Hachette.
- 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.

- 
- Bilbeny García, Norbert. 1998. *Política sin Estado*. Barcelona: Ariel.
- Blanco Valdés, Roberto L. 2014. *El laberinto territorial español*. Madrid: Alianza.
- 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*, 4: 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.
- 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.
- Brenner, Robert. 2013. *La economía de la turbulencia global*. México: Era.
- 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*, 35 (12):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*, 10 (6): 135-157.
- Cabezas de Herrera, Miguel Angel. 1995. "Los OCEX, ¿modelo unipersonal o colegiado?" *Auditoría pública*, 2: 50-51.
- Caminal Badía, Miquel. 1999. "La representación y el parlamento" en Miquel Caminal Badía (editor). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Camps, Victoria. 1991. *Virtudes Públicas*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Camou, Antonio (comp.) 2001. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Plaza Valdés.
- Canales Aliende, José Manuel. 1980. "El Tribunal de Cuentas y la Seguridad Social", en *Tribunal de Cuentas, Crónica*.

---

Canales Aliende, José Manuel y Eugeni Sabaté i Muro. 1981. "Opinión pública, control y participación en la Seguridad Social española" en *El control del Sector Público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Canales Aliende, José Manuel. 1986. *La Administración de la Segunda República. La Organización Central del Estado*. Madrid: INAP.

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*, 7: 151-161.

Canales Aliende, José Manuel. 2000. "Los retos en la gestión financiera del sector público", *Auditoría Pública*, 21: 22-24.

Canales Aliende, José Manuel. 2002a. *Lecciones de Administración y de gestión pública*. Alicante: Universidad de Alicante.

Canales Aliende, José Manuel. 2002b. "Algunas reflexiones sobre la ética pública", en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre.

Canales Aliende, José Manuel y Pedro Pérez Guerrero. 2002. *Introducción al gobierno y a la gestión local*. Alicante: Club Universitario.

Canales Aliende, José Manuel. 2003. "Algunas reflexiones sobre los principales problemas y desafíos pendientes en la innovación de las Administraciones Públicas". *Seminario Nacional de Gestión Pública Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas*. Universidad de Murcia.

Canales Aliende, José Manuel. 2005. "Administraciones Públicas y Constitución en la España del siglo XXI", en Juan Montabes, Julio Iglesias, Mario Caciagli y Miguel Beltrán (comité promotor) *Instituciones y procesos políticos. Homenaje a José Cazorla*. Madrid: CIS.

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.

Canales Aliende, Jose Manuel. 2009b. *Documentos Básicos para la Modernización y el Fortalecimiento de las Administraciones Pública en Iberoamérica*. Alicante: ECU.

Canales Aliende, Jose Manuel. 2012. "Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las administraciones públicas contemporáneas", *Auditoría Pública*, 58: 19-29.

Canales Aliende, José Manuel. 2013. "Nuevas perspectivas y paradigmas de las políticas públicas", *Barataria*, 15:55-72.

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*, 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. 2014a. "Algunas reflexiones sobre la Transparencia y el Buen Gobierno" en Jose Manuel Canales Aliende y Andrés Martínez Moscoso (coord.). *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.

Canales Aliende, José Manuel y Gema Sánchez Medero. 2015. "La Administración Pública" en Gema Sánchez Medero y Rubén Sánchez Medero (eds). *Fundamentos de Ciencia Política y de la Administración*. Madrid: Tecnos.

Canales Aliende, José Manuel y Adela Romero Tarín. 2015. "Posibles perspectivas del modelo territorial del Estado español". *Advocatus*, 24 (12): 221-226.

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*, 9:229-242.

Carlyle, T. 1993. *On Heroes, Hero-Worship, and the Heroic in History*. Lincoln. EEUU: University of Nevada Press.

Cascio, W. 1991. *Costing human resoures: The financial impact of behavior in organizations*. Boston: PSW-Kent.

Castells, Manuel. 1998. *La Sociedad-Red*. Madrid: Alianza.

Castells, Manuel. 1999. *La era de la Información. Economía, sociedad y cultura. La Sociedad Red*. Vol. I. México: Siglo XXI.

Castells, Manuel. 2001. *La galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Madrid: Plaza & Janés.

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*, 12: 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.

Chan, James L. 2007. "Menos es más: Principios para la contabilidad pública". *Revista Española de Control Externo*, 27:141-158.

Chomsky, Noam. 2006. *Language and Mind*. Cambridge: University Press.

Christensen, Tom, Per Laegreid, Paul G. Rovess and Kjell Arne Rovik. 2007. *Organization Theory ande 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, 5-20.

- 
- CIS. 2005. Estudio núm. 2591. Estudio sociológico de la Comunidad Valenciana (IV). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIS. 2009. Estudio núm. 2826. "Ética pública y corrupción". Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIS. 2009. Estudio núm. 2827. "Élites políticas en España". Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIS. 2011. Estudio núm. 2863. "La corrupción política en España". Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIS. 2015. Anuario. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Clavero Arévalo, M. 1962. "Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas", *Documentación Administrativa*, 58.
- Cohen, Jean & Andrew Arato. 2002. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Colomer, Josep M. 1997. "La teoría económica de la política", en Fernando Vallespín (ed.). *Historia de la teoría política* 6. Madrid: Alianza.
- Collier, David. 1992. "Método comparativo", *Revista uruguaya de ciencia política*, 5:21-46.
- Collier, David. 1999. "El método comparativo: dos décadas de cambios" en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza.
- Comisión Europea. 2010. *Libro Verde. Política de auditoría: lecciones de la crisis*. Bruselas.
- Comisión Europea. 2014. *La lucha de la UE contra el fraude y la corrupción*. Luxemburgo
- Cóndor López, Vicente. 2014. "La consolidación en el sector público. Implicaciones en la gestión". *Auditoría Pública*, 62:89-102.
- Corcuff, Philippe. 2008. *Los grandes pensadores de la política*. Madrid: Alianza. Traducción de Elena Bombín Izquierdo.
- Corona Ramón, Juan; Ramón Alemany Leira y Amelia Díaz Álvarez. 2001. *Burocracia y descentralización*. Madrid: Minerva.
- Cortell Giner, Robert P. 1996. "Órganos Autonómicos de Control y Responsabilidad contable", *Auditoría Pública*, 4: 50-55.
- Cortell Giner, Robert P. 2000. "La responsabilidad contable y su enjuiciamiento: principios generales". *Revista Española de Control Externo*, 4 (2):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*, 40: 87-92.
- Cortell Giner, Robert P. 2007. "Aspectos críticos de la responsabilidad contable", *Auditoría Pública*, 43: 51-66.
- Cortell Giner, Robert P. 2010a. "Supuestos de responsabilidad contable". *Auditoría Pública*, 50:47-60.
- Cortell Giner, Robert P. 2010b. "Propuestas de reforma en materia de responsabilidad contable", *Auditoría Pública*, 58:77-84.



- 
- Cortina, Adela. 2001. *Alianza y contrato. Política, ética y religión*. Madrid: Trotta.
- Cortina, Adela. 2007. *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- Cotarelo Ramón y Crespo Ismael. (Comp.) 2012. *La comunicación política y las nuevas tecnologías*. Madrid: La Catarata.
- Cotino Hueso, Lorenzo. 2003. *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Criado Grande, Jose Ignacio. 2013. "Interoperatividad y política sanitaria en España", *Barataria*, 15:73-94.
- 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.
- Crouch, Colin. 2004. *Postdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Crozier, M., Samuel Huntington & J. Waranuki. 1975. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. NY: University Press.
- Cuadrado Roura, Juan R. y Marta Carrillo Neff. 2008. "Expansión del sector público empresarial en las autonomías y ayuntamientos. Evolución y análisis de las posibles causas". *Documentos de Trabajo*. SERVILAB. Universidad de Alcalá.
- 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*, 51:163-166.
- Cubillo Rodríguez, Carlos. 2016. *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*. Granada: Comares.
- Dahrendorf Ralf. 1990. *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*. Madrid: Mondadori. Traducción de Francisco Ortiz.
- Dalh, Robert. 1992. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Dalh, Robert. 1999. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Davenport, Thomas H. 1992. *Process Innovation: Reengineering Work Through Technology*. Harvard Business School Press.
- Davenport, Thomas H. 1998. "Business Process Reengineering: Where It's Been, Where It's Going", in Grover, Varun & William J. Kettinger, *Business Process Change. Reengineering, Concepts, Methods and Technologies*. London: Idea Group Publishing.
- De Blas Guerrero, Andrés y Jaime Pastor Verdú (coord.) 1997. *Fundamentos de Ciencia Política*. Madrid: UNED.
- De Gabriel, José Antonio. 1997. "La formación del Estado moderno" en Rafael del Águila (ed.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta.
- De la Fuente y de la Calle, María José. 2001. "Hacia una función consultiva del Tribunal de Cuentas de España". *Revista Española de Control Externo*, 8:139-159.
- 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*, 120:7-44.
- Del Águila, Rafael. 1992. "La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición" en Ramón Cotarelo (comp.). *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: CIS.
- Del Águila, Rafael. 2000. *La senda del mal. Política y razón de Estado*. Madrid: Taurus.
- Del Águila, Rafael (et alt.). 2007. *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- Deephouse, David L. & Mark C. Suchman, Mark. 2008. "Legitimacy in Organizational Institutionalism", en Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin & Roy Suddaby, *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Thousand Oaks: Sage.
- 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.
- Diamond, Larry. 2000. "El final de la tercera ola y el futuro global de la democracia" en Ernesto López y Scott Mainwaring (comp.) *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48:147-160.
- Discursos en las Cortes Constituyentes de José Ortega y Gasset y Manuel Azaña sobre el Estatuto de Cataluña*. 2005. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Dolan, Simon L., Ramón Valle Cabrera, Susan E. Jackson y Randall S. Schuler. 2007. *La gestión de los recursos humanos. Cómo atraer, retener y desarrollar con éxito el capital humano en tiempos de transformación*. Madrid: McGrawHill.
- 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.
- Dunn, John. 1993. "Democracia: la política de construir, defender y ejemplificar una comunidad, Europa hoy". *Revista Internacional de Filosofía Política*, 1: 21-39.
- Duverger, Maurice. 1997. *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- 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.
- Easton, David. 1953. *The Political System: An Inquiry Into the State of Political Science*. Knopf.

- 
- Easton, David. 2006. *Esquema para el análisis político*. Madrid: Amorrortu.
- Elster, J. (comp.). 2001. *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Esteban Galarza, Marisol. 2005. "La evaluación y la mejora de la gestión pública: una reflexión". *Revista Española de Control Externo*, 20 (7):35-60.
- Erbiti Zabalza, Fermín. 2003. "La comunicación: asignatura pendiente de las instituciones de control", *Auditoría Pública*, 30: 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.
- 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*, 33: 25-38.
- Farrington, Benjamin. 1992. *Ciencia y filosofía en la Antigüedad*. Barcelona: Ariel.
- Ferejohn, John. 1999. "Accountability and Authority: Towards a Theory of Political Accountability", en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Fernández Fernández, José M y José Luis Pablos Rodríguez. 1999. "La consolidación de Cuentas en los grupos Locales". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 98: 13-42.
- Fernández García, José Francisco. 2013. "La responsabilidad contable: el reintegro por alcance", *Revista de Administración Pública*, 192: 339-379.
- Fernández Llera, Roberto. 2005. "Empresas públicas autonómicas y endeudamiento fuera de balance", *Auditoría Pública*, 35: 7-20.
- Fernández Llera, Roberto. 2009. "Colaboración público-privada como elusión de la estabilidad presupuestaria". *Revista de Estudios Regionales*, 8:337-350.
- Fernández Llera, Roberto. 2011. "Nuevas demandas de control a los Órganos de Control Externo en la función de supervisión", *Auditoría Pública*, 53:21-32.
- Fernández Llera, Roberto. 2014. "La mitosis institucional como fenómeno de descentralización interna del sector público", *Gestión y Política Pública*, 1:219-265.
- Fernández Llera, Roberto. 2015a. "Retos institucionales de los OCEX en la era de la estabilidad presupuestaria". XI Encuentros técnicos y VI Foro Tecnológico de los Órganos de Control Externo. 18 y 19 de junio.
- Fernández Llera, Roberto. 2015b. "Reflexiones federalistas para un nuevo modelo de control externo", *Auditoría Pública*, 65: 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*, 59:39-50.

- 
- Fernández Souto, Ana-Belén. 1999. *La imagen corporativa en los ecosistemas comunicativos locales*. Website. Disponible en la web: <http://abfsouto.webs.uvigo.es/IDENTIDAD%20CORPORATIVA> [Consulta 2 de noviembre de 2015].
- 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.
- Ferri Durá, Jaime (dir.). 2013. *Política y Gobierno en el Estado Autonómico*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Flick, U. 2012. *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Fodor, Jerry A. 1983. *The modularity of mind: an essay on faculty psychology*. Cambridge: MIT Press.
- Freixes Sanjuán, Teresa y Julia Sevilla Merino (coord.). 2005. *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*. Madrid: INAP.
- Fuentes Escribano, Santiago y Elisa María Gómez Méndez. 2002. *La Consolidación de Cuentas en el Sector Público*. Valencia: Sindicatura de Comptes.
- Fuertes 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, 13(2): 353-378.
- Fuertes 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 Benau, 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 Pelayo, Manuel. 1981. "El status del Tribunal Constitucional" en *Revista Española Derecho Constitucional*, 1(1):11-34.
- García Pelayo, Manuel. 1987. *Burocracia y tecnocracia y otros escritos*. Madrid: Alianza.
- 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 de Enterría Martínez-Carande, Eduardo. 1995. *Democracia, jueces y control de la Administración*. Madrid: Cívitas.

García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo. 2008. "El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978". *Revista de Administración Pública*, 175:217-250.

García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. 2011. *Curso de Ciencia de Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas.

García 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 Guitián, Elena. 2005. "El Significado de la Representación Política", en Rafael del Águila Tejerina (ed.), *La representación en el derecho (Anuario)*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid; Boletín Oficial del Estado.

García Guitián, Elena. 2007. "Representación", en Ricard Zapata-Barrero (ed.), *Conceptos políticos en el contexto español*. Madrid: Síntesis.

García Guitián, Elena. 2009. "Representación y participación: la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas", en Manuel Menéndez Alzamora (ed.), *Participación y representación política*. Valencia: Tirant lo Blanc.

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*, 31: 35-43.

Garrido Falla, Fernando. 1994. "El concepto de servicio público en el Derecho Español". *Revista de Administración Pública*, 135:7-36.

García Ferrando, Manuel, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira (comps.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.

García Villarejo, Avelino y Javier Salinas Sánchez. 1994. *Manual de Hacienda Pública general y de España*. Madrid: Tecnos.

Gauss, John. 1950. "Trends in the Theory of Public Administration". *Public Administration Review*, 10(3):161-168.

Generalitat Valenciana. 2010. *Proyectos Cartas de Servicios: Metodología para su elaboración*. Valencia.

Generalitat Valenciana. 2013. *Plan de innovación y de modernización de la Administración Pública Valenciana*. Valencia.

Generalitat Valenciana. 2013. *Segundo Plan de simplificación y cargas administrativas, 2013-2015*. Valencia.

Generalitat Valenciana. 2014. *Plan Estratégico de innovación y mejora de la Administración de la Generalitat, 2014-2016*. Valencia.

Generalitat Valenciana. 2015. *Bases d'un nou sistema de finançament per a les Comunitats Autònomes*. Valencia.

- 
- Generalitat Valenciana. 2015. *Pla de la inspección general de los servicios, 2016-2007*. Valencia.
- Gibson, James, John M. Ivancevich, James H. Donnelly, Jr. 2001. *Las Organizaciones. Comportamiento, Estructura, Procesos*. Santiago de Chile: McGrawHill.
- Giddens, Anthony. 1989. *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*. Madrid: Alianza.
- 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):139-151.
- Giner, Salvador. 1999. *Historia del pensamiento social*. Barcelona: Ariel.
- 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 Monografía, 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 (director). 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 Sagarrio 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*, 22.
- Gumusluoglu, L. y A. Ilsev. 2009. "Transformational Leadership and Organizational Innovation: The Roles of Internal and External Support for Innovation". *Journal of Product Innovation Management*, 26 (3):264-277.
- Guy Peters B. 1999. *La Política de la Burocracia*. México: FCE.
- Guy Peters B. 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Habermas, Jurgen. 1986. *Ciencia y Técnica como Ideología*. Madrid: Tecnos. Traducción de Manuel Jiménez Redondo.
- Habermas, Jurgen. 1989. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu. Traducción de José Luis Etcheverry.
- Habermas, Jurgen. 2000. *La constelación postnacional*. Barcelona: Paidós. Traducción de Pere Fabra Abat, Daniel Gamper y Luis Pérez Díaz.
- Handy Charles. 1996. *Beyond Certenty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hannan Michael T. y John Freeman, 1977. "The Population Ecology of Organizations". *American Journal of Sociology*, 82 (5):929-964.

- 
- Harte, G.F. 1992. "Social Accounting Techniques" en *The Evolution of Public Management. Concepts and Techniques for the 1900s*. Macmillan Press.
- Hassard J. and M. Parker. 1993. *Postmodernism and organizations*. London: SAGE.
- Heclo, Hugh. 2010. *Pensar institucionalmente*. Barcelona: Paidós.
- Held, David. 1997. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Held, David. 2007. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- 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*, 11 (3):89-114.
- Herrero González, Elena. 2012. "Las recomendaciones en el informe de fiscalización". *Auditoría Pública*, 56: 25-35.
- Hobbes, Thomas. 2000. *De Cive*. Madrid: Alianza. Traducción de Carlos Mellizo.
- Hobbes, Thomas. 2003. *Leviatán*. Buenos Aires: Losada. Traducción de Antonio Escotado.
- Hodge, B., W.P. Anthony and L. M. Gales. 1998. *Teoría de la Organización. Un enfoque estratégico*. Madrid: Pearson. Prentice Hall.
- Hume, David. 2006. *Investigación sobre los principios de la moral*. Madrid: Alianza. Traducción de Carlos Mellizo.
- Huntington P. Samuel. 1975. *The Crisis of Democracy. Report on the Gobernability of Democracies to the Trilateral Commision*. New York: University Press.
- Huntington P. Samuel. 1994. *La Tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Huntington P. Samuel. 1997. *El orden político de las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Iglesias Lachica, Rafael. 2013. "Aportaciones para una revisión de las funciones y de la organización del Tribunal de Cuentas". *Tribunal de Cuentas*.
- Inglehart, Ronald. 1999. *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Siglo XXI.
- Innerarity, Daniel. 2011. *La democracia del conocimiento, por una sociedad inteligente*. Madrid: Paidós.
- Innerarity, Daniel. 2013. *Un nuevo mundo de todos y de nadie; piratas, riesgos y redes en el nuevo desarrollo global*. Madrid: Paidós.
- INE. 2016. *Península Ibérica 2015 en cifras*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- International Federation of Accountans (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](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](http://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](http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration)
- INTOSAI. 2007. Comité de Creación de Capacidades. *Building Capacity in SAIs: 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 SAIs*. 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/>
- Iturriaga Nieva, Rafael. 2003. "La planificación del control externo del sector público: el caso vasco", *Auditoría Pública*, 28: 16-19.
- Jáuregui Bereciartu, Gurutz. 2014. "Democracia y sociedad tecnológica" en *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100:1737-1752. 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 de Parga, Manuel. 1993. *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia?* Madrid: Alianza.
- 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.
- Jonas, Hans. 1995. *El Principio de Responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Barcelona: Herder.
- 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.



- 
- Kelsen, Hans. 1993. *Teoría pura del Derecho*. México: Porrúa.
- Keating, Michael. 1994. "El nacionalismo como doctrina y programa político". *Revista Internacional de Filosofía Política*, 3:39-59.
- Kofman, Fredy. 2007. *Metamanagement*. Buenos Aires: Grito Sagrado.
- 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.
- Laclau, Ernesto, Chantal Mouffe, Jacob Torfing y Slavoj Zizek y Rosa Nadia Buenfil (coord.). 1998. *Debates políticos contemporáneos en los márgenes de la modernidad*. México: Plaza y Valdés.
- Lane, Jan-Erik. 2002. *New Public Management*. Nueva York: Taylor & Francis.
- Landman Todd. 2012. *Politica comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza.
- Lathrop, Daniel & Laurel Ruma. 2010. (Edited). *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. USA: O'Reilly.
- Lefort, Claude. 1994. *L'invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*. Paris: Fayard.
- Levitt, Theodore. 1965. "Exploit the Product Life Cycle". *Harvard Business Review*. Nov/Dec., 43(6): 81- 94.
- Lhérisson, Hugues Harry. 1999." Estudio introductorio" en Naomi B. Lynn & Aaron Wildavsky (comp.). *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México: FCE.
- Lijphart, Arendt. 2008. "Política comparada y método comparado". *Revista latinoamericana de política comparada*, 1: 211-238.
- Linz, Juan José. 1996. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Linz, Juan José y Arturo Valenzuela. (comps.). 1997. *La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza.
- Lipset, Seymour M. 2001. "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política" en Albert Batlle (ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Llera Ramo, Francisco José (coord.) 2016. *Desafección política y regeneración democrática en la España actual. Diagnóstico y propuestas*. Madrid: CEPC.
- Locke, John. 1997. *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Madrid: Espasa Calpe. 2ª ed. Traducción de Francisco Jiménez Gracia.
- Lois González, Marta. 2002. "La nueva ola del feminismo" en Joan Antón Mellón (coord.) *Las ideas políticas en el siglo XXI*. Barcelona: Ariel.

- 
- López Díaz, Antonio y José Luis Pablos Rodríguez. 2000. "Responsabilidad y rendición de cuentas en el modelo contable público". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 106:931-964.
- 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*. Barcelona: 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*, 61:9-24.
- Lozano Miralles, Jorge. 1995 "Control, auditoria y fiscalización". *Auditoría Pública*, 3:80-85.
- 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: Tirano lo Blanch.
- 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.
- Lucas Marín, Antonio (eds.). 2013. *Sociología de las organizaciones. Influencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación*. Madrid: Fragua.
- Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky (comp.). 1999. *Administración Pública. El estado actual de la Disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lytard, Jean François. 2006. *La condición postmoderna*. Madrid: Cátedra. Traducción de Mariano Antolín Rato.
- Mackie, Tom & David Marsh. 1997. "El método comparativo" en David Marsh & Gerry Stoker (eds.). *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza, pp. 181-195.
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4, Agosto, pp. 507-548.
- Mainwaring, Scott. 2003. "Introduction: Democratic Accountability in Latin America." En Scott Mainwaring & Welna C. (Eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, NY, EE.UU: Oxford University Press, pp.3-33.
- Mair, Peter. 2001. "Política comparada: una visión general" en Robert Goodin & Hans-Dieter Klingemann (eds.). *Nuevo manual de Ciencia Política*. Tomo I. Madrid: Istmo.
- Mansbridge, Jane. 2003. "Rethinking Representation". *American Political Science Review*, 97 (4):515-528.
- Manteca Valdelande Víctor. 2003 "La organización internacional de entidades fiscalizadoras superiores INTOSAI", *Auditoría Pública*, núm. 30: 86-93.
- Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. 2006. OCDE y Eurostat.
- Maquiavelo, Nicolás. 2000. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Alianza. Traducción de Ana Martínez Arancón.

- 
- Maquiavelo, Nicolás. 2010. *El Príncipe*. Madrid: Alianza. Traducción de Miguel Ángel Granada.
- 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*, 78:738-749.
- 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*, 6 (1):41-73.
- Martín Mateo, Ramón. 1986. *Manual de derecho autonómico*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.
- Martín Mateo, Ramón. 2007. *La gallina de los huevos de cemento*. Navarra: Aranzadi.
- Martín Mateo, Ramón y Juan José Díez Sánchez. 2012. *Manual de Derecho Administrativo*. Navarra: Aranzadi.
- Martínez Cuadrado, Miguel. (eds.). 1982. *La Constitución de 1978 en la historia del constitucionalismo español*. Madrid: Mezquita.
- Martínez Cuadrado, Miguel. 1996. *La democracia en la España de los años noventa*. Barcelona: Ariel.
- Martínez Cuadrado, Miguel y Manuel Mella Márquez (coord.) 2012. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Trotta.
- 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*, 18 (52):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.
- Marx, Karl. 2010. *Manuscritos de economía y filosofía*. Madrid: Alianza. Traducción de Francisco Rubio Llorente.
- McAuley John, Joanne Duberley and Phil Johnson. 2007. *Organization Theory. Challenges and Perspectives*. Harlow: Prentice Hall, Pearson.
- McIntyre, Alasdair. 1981. *After Virtue*. London: Duckwoerth.
- 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*, 7(19):13-42.
- Mella Márquez, Manuel. 1992. "Los grupos de interés en la consolidación democrática", en Ramón Cotarelo (comp.). *Transición política y consolidación democrática*. España (1975-1986). Madrid: CIS.
- Mella Marquez, Manuel. (Ed.).2003. *Curso de partidos políticos*. Madrid: Akal.
- Mella Márquez, Manuel. 2007. "Crisis de participación y partidos políticos. ¿Hacia un futuro de partidos virtuales? *Temas para el debate*, 152:58-60.

---

Membrado Tena, Joan Carles. 2013. "La división territorial valenciana: antecedentes, problemas y política de la Generalitat". *Investigaciones Geográficas*, 59. Alicante: Universidad de Alicante.

Mendizábal Allende, Rafael. 1982. "La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas". *El Tribunal de Cuentas en España*, 1:67-111.

Mendizábal Allende, Rafael. 2001. "Función y esencia del Tribunal de Cuentas". *Revista española de control externo*, 3 (8):163-217.

Mendoza Mayordomo, Xavier. 1990. "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España" en *Documentación Administrativa*, 223: 261-290.

Menéndez Alzamora, Manuel (editor). 2009. *Participación y representación política*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Mesa Adela. 2000. "La politización de las estructuras administrativas de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Ciencia Política*, 2 (1): 211-235.

Meyer, John W. & Brian Rowan, 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83:340-363.

Mileski, Helio Saul. 2010. "A transparência da Administração Pública pós-moderna e o novo regime de responsabilidade fiscal". *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte, 0: 115-149.

Minguillón Roy, Antonio. 2004. "Un sistema de papeles de trabajo electrónicos para la Sindicatura de Cuentas". *Auditoría Pública*, 34: 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.

Minguillón Roy, Antonio. 2011. "Porqué es necesaria la auditoría de sistemas de información. Adopción del enfoque de riesgo. Integración de auditoría financiera y auditoría informática". IV Foro Tecnológico de los OCEX. Valencia 14-15 febrero 2011.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 2015. Informe Reina 2015. Madrid.

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*, 40:87-92.

Mira-Perceval Pastor, Antonio, José Angel Pérez Álvarez y Joan Romero. 2013. "Deslegitimación política y descrédito fiscal de las Comunidades Autónomas". *Pasajes*, 41: 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*, 163:157-187.

- 
- Monsiváis Carrillo, Alejandro. 2013. "Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuesta para ampliar el canon democrático". *Perfiles latinoamericanos*, 41 (21):45-69.
- Montero Gibert, José Ramón y Leonardo Morlino. 1993. "Legitimidad y democracia en el Sur de Europa". *REIS*, 64: 7-40.
- 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*, 76 (23):683-722.
- Montesinos Julve, Vicente 1994. "La normalización en la auditoría del sector público". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 79: 433-462.
- Montesinos Julve, Vicente. 1999. "Nuevos retos para la fiscalización de las entidades públicas". *Auditoría Pública*, 18:16-23.
- Montesinos Julve Vicente. 2000. "Nuevos ámbitos de la fiscalización de las entidades públicas", *Revista Española de Auditoría Externa*, 4 (2) 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, 45: 159-185.
- Montesinos Julve, Vicente. 2010. "Sector Público e Innovación: el nuevo Plan General de Contabilidad Pública". XIV Encuentro AECA. Portugal.
- Montesinos Julve, Vicente. 2012. "Información contable y crisis del sector público". XV Encuentro AECA. Portugal.
- Montesquieu. 1985. *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos. Traducción: Mercedes Blázquez y Pedro de Vega.
- 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.
- Mora Molina, Juan Jesús. 2013. *Calidad y Democracia. Del sistema electoral a la rendición de cuentas*. Madrid: Tecnos.
- Morán Méndez E. 2010. "Retos del control externo autonómico después de la crisis" *Auditoría Pública*, 52:45-56.

- 
- Morata, Francesc. 1992. "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico. Un estudio comparado: Andalucía, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana". *Revista de Estudios Políticos*, 76:255-297.
- 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.
- Morlino, Leonardo. 2010. *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza.
- Mosca, Gaetano. 1923. *Elementi di scienza politica 2*. Torino: F.lli Bocca. Edición electrónica. <http://goo.gl/E4ErK2>
- 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.
- Mulgan R. 2014. *Making open Government Work*. NY: Palgrave Mcmillan.
- Munck G. L. 2004. "La política democrática en América Latina, contribuciones de una perspectiva institucional", en *Política y Gobierno*, 2 (11):315- 346.
- Muñoz Álvarez, Ramón. 2003. "Fiscalización, control, auditoría. Reflexiones", *Revista Española de Control Externo*, 14:13-62.
- Murillo Bernáldez, F. 1983. *Las cuentas del Gran Capitán*. Madrid: Tribunal de Cuentas.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave. 1991. *Hacienda Pública, Teórica y aplicada*. Madrid: McGrawHill.
- Nader, Martín y Alejandro Castro Solano. 2007. Influence of Values on leadership styles: an analysis according to Bass: transformational – transactional leadership model. *Universitas Psychologica*, 6 (3):689-698.
- 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*, 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*, 6 (2):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*. Campos Fernández, María (dir.). Universidad Complutense de Madrid.
- Nussbaum, Martha Craven. 2007. *Las fronteras de la justicia*. Barcelona: Herder.
- 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".

- 
- O'Donnell Guillermo. 1994. "Delegative Democracy" *Journal of Democracy*, 1 (5):55-69.
- O'Donnell Guillermo. 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell Guillermo. 1998. "Accountability horizontal". *Ágora*, 8.
- O'Donnell, Guillermo. 2003. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en Scott. Mainwaring & C. Welna (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Offe, Claus. 1992. *Partidos políticos y Nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- Oke, Adegoke, Natasha Munshi & Fred O. Walumbwa. 2009. "The Influence of Leadership on Innovation Processes and Activities. *Organizational Dynamics*, 38 (1): 64-72.
- Olías de Lima, Blanca. (Coord.). 1995. *La gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Editorial Complutense.
- 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*, 34:17-23.
- 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*, 49:43-50.
- 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*, 63: 11-20.
- Olmeda Gómez, José Antonio. 1999. *Ciencia de la Administración. Vol. I Teoría de la Organización y Gestión Pública*. Madrid: UNED.
- 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". *Reforma y Democracia*, 31.
- Olvera García, Julio César. 2009. "El paradigma de la ciencia política y la administración pública: retos a los que se enfrenta en el siglo XXI". *Convergencia*. México: UAEM.
- 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*, 59: 29-37.
- Ordoki Urdazi, Luis María. 2014. "Requiem por la Sindicatura de Castilla La Mancha". *Auditoría Pública*, 64:35-40.
- Ortega Gutiérrez, Felix. 2011. *La Política mediatizada*. Madrid: Alianza.
- Ortega y Gasset, José. 1990. *Discursos políticos*. Madrid: Alianza. Nota preliminar de Paulino Garagorri.

- 
- Ortega y Gasset, José. 2010. *España invertebrada*. Madrid: Planeta.
- 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.
- 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.
- Ortiz García, Mercedes. 2002. "Gobernanza y sostenibilidad". *Revista de Estudios de Administración Local*, 289: 91-140.
- Ortiz García, Mercedes. 2016. "El paisaje en la LOTUP: condicionante y reflejo de la cohesión territorial y social valenciana, en Juan José Díez Sánchez, José Antonio Ivars Bañuls, *Comentario a la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana, Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat*. Alicante: Tirant lo Blanc y Universidad de Alicante.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions of collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ovejero, Félix. 2008a. "La democracia liberal" en Aurelio Arteta (ed.). *El saber del ciudadano. Las nociones capitales de la democracia*. Madrid: Alianza.
- Ovejero, Félix. 2008b. *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo*. Madrid: Katz.
- 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.
- Pardo Beneyto, Gonzalo y María Ángeles Abellán López. 2015. "#OntinyentParticipa: una aproximación desde la gobernanza y la implicación ciudadana". XII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. San Sebastián 12, 13 y 14 de julio de 2015.
- Pareto, Wilfredo. 1980. *Forma y equilibrio sociales*. Madrid: Alianza.
- Parekh, Bhikhu. 2005. *Pensadores políticos contemporáneos*. Madrid: Alianza. Traducción de Vicente Bordoy y revisión técnica de Fernando Vallespín.
- Paredes, Javier. (coord.). 2001. *Historia universal contemporánea. II: De la Primera Guerra Mundial a nuestros días*. Barcelona: Ariel.
- Pascual García, 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.
- Pasternak, Borís L. 1989. *El doctor Zhivago*. Barcelona: Noguer.
- 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*. Francisco Magraner Moreno y Diego González Ortiz (dirs.). Universidad de Valencia.



- 
- Pastor Martínez, Manuel (coord.). 1994. *Fundamentos de Ciencia Política*. Madrid: McGraw-Hill.
- Pasquino, Gianfranco. 2000. *La democracia exigente*. Madrid: Alianza.
- 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*, 78: 217-256.
- Pharr S. y Robert Putnam. 2000. *Dissaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries?* Princeton: University Press.
- Peña, Javier. 2003. "La ciudadanía" en Aurelio Arteta, Elena García Guitián y Ramón Máiz (eds.). *Teoría Política: poder, moral y democracia*. Madrid: Alianza.
- Pérez de la Fuente, Oscar. 2014. *Por senda de la justicia: inclusión, redistribución y reconocimiento*. México: UNAM.
- 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 Pérez, José Alberto. 2010. "La consolidación de cuentas en el sector público". *Presupuesto y Gasto Público*, 58:133-146.
- Pérez Serrano-Jaúregui, Nicolás. 1981. "Hacia una teoría de los actos parlamentarios". *Revista de Derecho Político*, 9: 67-85.
- Pérez Serrano-Jaúregui, Nicolás. 1983. "Organización y funcionamiento de los Parlamentos regionales", en *I Convocatoria nacional de parlamentos regionales*. Murcia.
- Perrow, Charles. 1998. *Sociología de las organizaciones*. Madrid: McGraw-Hill.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.). 2002. *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- 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*, 42:657-716.
- Peters, Guy. 2003. *El Nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Pettit, Philip. 2004. *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Pharr Susan J. & Robert Putnam. 2000. *Dissaffected Democracies. What's the trilateral countries?* Princeton: University Press.

- 
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94(2):251-267.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, Paul & Theda Skocpol. 2008. "El institucionalismo histórico en la Ciencia Política Contemporánea", *Revista uruguaya de Ciencia Política*, 17(1): 7-38.
- Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press
- Pinazos Hernandis, Javier. 2007, *Neoinstitucionalismo estratégico y gobernabilidad*. Alicante: Universidad de Alicante.
- Pinker, Steven. 1995. *El instinto del lenguaje. Cómo crea el lenguaje la mente*. Madrid: Alianza.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 2014. [1967 orig.] *El concepto de representación*. Madrid: CEP. Traducción de Ricardo Montoro.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 2004. "Representation and Democracy: Uneasy Alliance". *Scandinavian Political Studies*, 27 (3):335-342.
- Platón. 1983. *La República o el Estado*. Madrid: Espasa Calpe. Traducción de Patricio de Azcárate.
- Pollitt, Christopher. 1986. "Beyond the Managerial Model: The case for Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services", *Financial Accountability and Management*, 3 (2):155-170.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher. 2005. "Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comparando las reformas de la gestión pública. *Reforma y Democracia*, 31.
- 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.
- Porrás Gómez, Antonio-Martín. 2013. *La Gobernanza multinivel del gasto público europeo*. Medina Guerrero, Manuel (dir.). Universidad de Sevilla.
- Porrás Gómez, Antonio-Martín. 2014. "El control externo del gasto público en entes políticos descentralizados. El caso de España". *Auditoría Pública*, 64: 97-104.
- Portal J.M. 2013. "Las Entidades Fiscalizadoras Superiores como Generadoras de Información para la Sociedad" en *Deutsche Gesellschaft für International Zusammenarbeit (GIZ)*. Entidades Fiscalizadoras Superiores. Responsabilidad para el Desarrollo. Bonn: Nomos.
- Poutlanzas, Nicos. 1973. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Madrid: Siglo XXI.

- 
- Powell Walters & Paul DiMaggio. 1991. *The New Institutionalism in organizational*. University Chicago Press.
- 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.
- Prats, Joan. 2006. *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. Madrid: INAP. IIGC.
- 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.
- Przeworski Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.). 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rabotnikof, Nora. 1993. "Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración". *Revista Internacional de Filosofía Política*, 2: 75-98.
- Ramilo Araujo, Mentxu. 2014. "Gobiernos, administraciones y ciudadanía en red". *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1 (1): 77-96.
- Ramió, 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 Salvador Manuel. 2004. "El proceso de descentralización regional de España y el fenómeno de la no innovación ni mejora de las nuevas instituciones administrativas". *Studia Politicae*, 4. Argentina: Universidad Católica de Córdoba.
- 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*, 45: 151-181.
- Ramón Fernández, Francisca. 2011. *Prospectiva del Derecho Civil Foral Valenciano*. Valencia: Universitat Politècnica de València.
- Rawls, John. 1993. *Teoría de la Justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica. Traducción María Dolores Gonzáles.
- Rawls, John. 2004. *El liberalismo político*. Barcelona: Crítica. Traducción de Antoni Doménech.
- 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<sup>a</sup> Josefa. 2013. "Las relaciones horizontales de colaboración entre comunidades autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento". *Revista de Derecho Político*, 88: 215-244. UNED.
- Ridaura Martínez, M<sup>a</sup> Josefa (ed.). 2014. *Representación Política y Parlamentarismo Multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Riera López, Marta. 2015. "El auditor pierde los papeles". *Auditoría Pública*, 66:45-50.
- Ritzer, George. 2002. *Teoría sociológica moderna*. México: McGraw-Hill.

- 
- Robles Egea, Antonio. 2015. "Sobre la corrupción pública y las tareas de la Ciencia Política" en María Isabes Wences Simón (ed.), *Tomando en serio la Teoría Política entre la herramientas del Zorro y el ingenio del Erizo*. Madrid: CEPC.
- Rodhes R. 1997. "El institucionalismo" en David Marsh & Gerry Stoker, *Teorías y métodos de la ciencia política*. Madrid, Alianza.
- Rodriguez-Arana Muñoz J. 1996. "Reforma administrativa y Estado Autonómico", *Actualidad Administrativa*, 23:445-474.
- Rodriguez Bejeiro (1993). Ponencia sobre "Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera", *X Jornadas de control interno del sector público*. IGAE.
- Róiz, Javier. 2003. *La recuperación del buen juicio. Teoría política en el siglo veinte*. Madrid: Foro Interno. Rétor.
- Romero Gil, Begoña. 1999. "La homogeneización de las actuaciones fiscalizadoras en las empresas y otros entes públicos". *Auditoría Pública*, 18:49-52.
- 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.
- 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, [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.
- Rousseau, Jean Jacques. 1993. *El contrato social*. Barcelona: Altaya. Traducción de María José Villaverde.
- Ruiz del Molino. 2008. "Una visión crítica de la regulación de la cuenta general de las entidades locales y de otras cuestiones". *Auditoría Pública*, 45: 29-40.
- Ruiz García, Eduardo. 2013. El papel del Tribunal de Cuentas europeo en la modernización del sistema contable de las instituciones europeas", *Revista Española de Control Externo*, 44: 31-47.
- Ruiz-Huertas J. y Manuel Villoria. 2010. *Gobernanza democrática y fiscalidad*. Madrid: Tecnos.
- Sabatier, Paul A. & Hank Jenkins-Smith. 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Sabine, George. 1989. *Historia de la teoría política*. Madrid: FCE.
- Sampieri Hernández, Roberto et al. 1997. *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill.
- Sandel, Michael. 2000. *El liberalismo y los límites de la justicia*. Barcelona: Gedisa. Traducción de María Luz Melón.
- 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*, 2:633-642.

Sánchez García, Nicolás. 2014. "Déficit y deuda pública en la Constitución". *Auditoría Pública*, 64: 123-134.

Sánchez García, Nicolás. 2015. "Formación y rendición de cuentas de los ayuntamientos. Análisis y propuestas de reforma". *Estudios financieros*, 394:175-206.

Sánchez González, José Juan. 2009. "Cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana". *Gestión y políticas públicas*, 18 (1):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<sup>a</sup> Josefa Rubio Lara y Jesús de Andrés Sanz (Direct.) *Teoría del Estado*. Madrid: UNED.

Sancho Royo, D. 1999. *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*. Tecnos, Madrid.

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 Estudios 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. 1995. "El método de la comparación y la Política Comparada", en Giovanni Sartori. *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (eds.).1999. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza.

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.
- Saward, Michael. 2010. *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Schröder, P. 2006. *Nueva Gestión Pública: aportes para un buen gobierno*. México: Fundación Friedrich Neumann.
- Schmitt, Carl. 1999. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza. Versión de Rafael Agapito.
- Schmitter, P. C. y Karl, T. 1993. "Qué es y qué no es la democracia". *Sistema*, 116:17-30.
- Schumpeter, J. A. 1963 [orig. 1943]. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.
- Schwarzmantel, Joh. 1994. "Nacionalismo y democracia". *Revista Internacional de Filosofía Política*, 3:18-38.
- 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*, 6.
- Singleton, Tommie W. 2011. "Cómo el auditor de TI puede hacer contribuciones sustanciales a una auditoría financiera". *ISACA Journal*, 1.
- Sintomer Yves & Julien Talpin. 2011. "La démocratie deliberative face au défi du pouvoir". *Raisons Politiques*, 42:5-13.
- Sisto Campos, Vicente. 2004. *Teoría (s) organizacional (es) postmoderna (s) y la gest(ac)ión del sujeto postmoderno*. Iñiguez Rueda, Lupicinio (dir.). UAB.
- Skockpol, Theda. 1984. *Los Estados y las Revoluciones Sociales*. México: FCE.
- Soler Pascual, Emilio. 1994. *El País Valenciano a fines del siglo XVIII*. Alicante: IAC Juan Gil-Albert.
- Soler Roch, MaríaTeresa. 1999. "La concepción tradicional del presupuesto". *Auditoría Pública*, 18: 53-63.
- Sosa Wagner, Francisco. 2016. *La independencia del juez ¿una fábula?* Madrid: La esfera de los libros.
- 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.

- 
- Stone, Deborah. 2002. *Policy Paradox: the art of political decision making*. New York: W.W. Norton.
- Stuart Mill, John. 2005. *Sobre la libertad*. Madrid: Alianza. Traducción de Pablo de Azcárate.
- Sztompka, Piotr. 1995. *Sociología del cambio social*. Madrid: Alianza.
- Subirats, Joan y Quim Brugué. (Coord.) 1996. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: INAP.
- Subirats, Joan. 2011. "¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos?" *Historia Actual on line*, 16:115-132.
- Suchman, Mark. C. 1995. "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches". *Academy Of Management Review*, 20: 571-610.
- Tamayo Sáez, Manuel. 1997. "El análisis de las Políticas públicas", en Rafael Bañon y Ernesto Carrillo (comp.), *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Taylor, Charles. 1979. *Hegel and Modern Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tomás Mallén B. 2004. *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: INAP.
- Tomás y Valiente, Francisco. 1982. *Los validos en la monarquía española del siglo XVII*. Madrid: Siglo XXI.
- Tomás y Valiente, Francisco. 1996. *A orillas del Estado*. Barcelona: Círculo de Lectores.
- Tolbert Pamela & Lynne G. Zucker, 1983. *Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935*. Los Angeles: University of California.
- Torrens, Xavier y Joan Antón. 2015. "Teoría política y creación de valor en las políticas públicas. Cómo los teóricos políticos mejoran la gestión pública", en María Isabel Wences Simón (ed.). *Tomando en serio la Teoría Política entre las herramientas del zorro y el ingenio del erizo*. Madrid: CEPC.
- Torres Espinosa, Eduardo. 2015. *El nuevo institucionalismo: ¿Hacia un nuevo paradigma?* Estudios Políticos, novena época, 34:117-137.
- Torres del Moral, Antonio. 1991. *Constitucionalismo histórico español*. Madrid: Atomo.
- Tribunal de Cuentas de España. 2014. *Informe Institucional*. Madrid.
- Tribunal de Cuentas Europeo. 2014. *Informe de actividades*. Madrid.
- Tribunal de Cuentas Europeo. 2014. "Gaps, overlaps and challenges. A landscape review of EU accountability and public audit arrangements". Bruselas.
- 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.

- 
- 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*, 34-35: 175-196.
- Tur Ausina, Rosario. 2002. *El control parlamentario de los Decretos-leyes*. Madrid: CEPC.
- 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 Galván (dir.). *El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*. Madrid: Universidad Juan Carlos I.
- Tur Ausina, Rosario. 2014. "Los mitos de la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones", en *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla*. Valencia: Cortes Valencianas.
- Tur Ausina, Rosario et al. 2015. *Problemas actuales de Derecho Constitucional en un contexto de crisis*. Granada: Comares.
- 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*, 11: 387-412.
- Uña Juárez, Octavio. 2007. *Dimensiones sociales de la globalización*. Madrid: Paraninfo.
- 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. 1997. "La teoría política en la era de la tecnocracia" en Fernando Vallespín (ed.) *Historia de la Teoría Política* 6. Madrid: Alianza.
- Valencia Sáiz, Angel. 2006. *La Izquierda verde*. Barcelona: Icaria.
- Valencia Sáiz, Angel. 2009. "El reto de la ciudadanía ante la crisis ecológica". *Papeles de Relaciones sociales y cambio global*. Núm. 105, pp. 25-37.
- Valencia Sáiz, Angel. 2012. "Teoría política verde, democracia deliberativa y sociedad sostenible" en María Elena Beltrán Pedreira y Fernando Vallespín Oña (coord.) *Deliberación pública y democracias contemporáneas*. Madrid: Síntesis.
- Valencia Sáiz, Angel. 2014. *Política y Medio Ambiente*. México D.F.: Porrúa.
- Valencia Sáiz, Angel. 2015a. "Política e imagen en una democracia de audiencia". *Paradigma: revista universitaria de cultura*, 18:27-29.
- Valencia Sáiz, Angel. 2015b. "Teoría política, malestar democrático y desafección" en María Isabel Wences Simón (ed.), *Tomando en serio la Teoría Política entre las herramientas del Zorro y el ingenio del Erizo*. Madrid: CEPC.



- 
- Valencia Sáiz, Angel y Fernando Fernández-Llebrez (eds.) 2004. *La teoría política frente a los problemas del siglo XXI*. Granada: Universidad de Granada.
- 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, Josep .M. 2006. *Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- 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. 1996. "Sociedad civil y crisis de la política". *Isegoría*, 13:39-58.
- Vallespín, Fernando. 1997. "El Estado liberal" en Rafael del Águila (ed.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta.
- Vallespín, Fernando. 2001. *El futuro de la Política*. Madrid: Taurus.
- Vallespín, Fernando. 2012. *La mentira os hará libres. Realidad y ficción en la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.
- Vargas-Machuca Ortega, Ramón. 2008a. "En defensa de la democracia representativa". *Claves de Razón Práctica*, 9.
- Vargas-Machuca Ortega, Ramón. 2008b. "Representación" en Aurelio Arteta (eds.). *El saber ciudadano. Las nociones capitales de la democracia*. Madrid: Alianza.
- Veira, José Luis. 1997. "Cambio cultural y formación en las organizaciones públicas" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 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*, 37:9-17.
- Vicente Queralt, Rafael. 2015. "Reflexiones sobre la función de control externo de la administración pública y la actividad judicial penal". *Auditoría Pública*, 66: 13-18.
- Viroli, Maurizio. 2009. *De la política a la razón de Estado. La adquisición y transformación del lenguaje político (1250-1600)*. Madrid: Akal.
- 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.
- Villoria Mendieta, Manuel. 1997. "Modernización administrativa y gobierno postburocrático" en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.) *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Villoria Mendieta, Manuel. 2000. *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.

- 
- Visiedo Mazón, Francisco J. (coord.). 2009. *Instituciones Políticas de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Von Beyme K. 1994. *Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad*. Madrid: Alianza.
- 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.
- Walzer, Michael. 2004. *Las esferas de la Justicia*. Madrid: 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.
- Weber, Max. 2007. *La política como profesión*. Madrid: Biblioteca Nueva. Edición de Joaquín Abellán.
- Wolin, Richard. 2003. *Los hijos de Heidegger*. Madrid: Cátedra.
- Wolin, Sheldon. 2001. *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Wolff, Jonathan. 2001. *Filosofía Política*. Barcelona: Ariel. Traducción de Joan Vergés.
- Yukl, G., & D. Van Fleet, .1992. "Theory and Research on Leadership in Organizations". En M. D. Dunnette & L. M. Hough (Eds.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology* pp. 147- 197. Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press.
- Yukl, G. 2009. "Leading organizational learning: Reflections on theory and research". *Leadership Quarterly*, 20 (1):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.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

### VI.3. INDICE DE TABLAS Y FIGURAS POR CAPÍTULOS

#### **PARTE II. LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO**

##### **CAPÍTULO IV. EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO GLOBAL**

<b>Figura IV.1.</b> La Evolución de la Nueva Gestión Pública.....	108
---	-----

##### **CAPÍTULO VI. LA COMUNITAT VALENCIANA Y SU SECTOR PÚBLICO**

<b>Tabla VI.1.</b> Revisión del padrón por provincias.....	151
<b>Tabla VI.2.</b> Revisión del padrón por sexo.....	151
<b>Tabla VI.3.</b> Número de nacimientos y defunciones en el año.....	152
<b>Tabla VI.4.</b> Origen de la población según el nacimiento.....	152
<b>Figura VI.1.</b> Porcentaje sobre la aptitud lingüística del valenciano.....	153
<b>Figura VI.2.</b> Porcentaje de personas según nivel educativo en la Comunitat Valenciana.....	153
<b>Tabla VI.5.</b> Producto Interior Bruto a precios de mercado.....	154
<b>Figura VI.3.</b> Variación interanual del PIB en la Comunitat Valenciana.....	155
<b>Figura VI.4.</b> Encuesta Población Activa.....	155
<b>Figura VI.5.</b> Población parada en la Comunitat Valenciana.....	156
<b>Tabla VI.6.</b> Las legislaturas de la Comunitat Valenciana.....	166
<b>Tabla VI.7.</b> Evolución del endeudamiento financiero de la Generalitat Valenciana.....	180
<b>Tabla VI.8.</b> Detalle de la evolución del sector público valenciano.....	185
<b>Figura VI.6.</b> Evolución del sector público valenciano.....	186

#### **PARTE III. EL CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

##### **CAPÍTULO VII EL CONTROL Y EL GASTO PÚBLICO EN EL ENTORNO DE LA MODERNIZACIÓN: EL PAPEL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS**

<b>Tabla VII. 1.</b> Divisiones territoriales de la INTOSAI.....	219
--	-----

---

## **CAPÍTULO VIII. EL PARLAMENTO Y EL CONTROL EXTERNO. EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO**

<b>Tabla VIII. 1.</b> Caracterización de los OCEX.....	263
--	-----

### **PARTE IV. EL ESTUDIO DE LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA (1985-2015)**

## **CAPITULO IX. EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DE LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

<b>Tabla IX.1.</b> Etapas de ciclo de vida de la organización.....	303
<b>Tabla IX 2.</b> Número de Apuntes contables generados por la gestión económica de la GV fiscalizados por la Sindicatura de Comptes 1983-1986.....	314
<b>Tabla IX.3.</b> Evolución de la liquidación presupuestaria de la Generalidad Valenciana en millones de pesetas, I Legislatura.....	317
<b>Tabla IX.4.</b> Número de informes de fiscalización entre 1985-1989.....	318
<b>Tabla IX.5.</b> Procedimientos delegados a la Sindicatura por el TCU.....	319
<b>Tabla IX. 6.</b> Número de informes de fiscalización entre 1990-2003.....	321
<b>Tabla IX.7.</b> Evolución del presupuesto de la Sindicatura de Comptes 1985-2015.....	345
<b>Tabla IX.8.</b> Número de informes de fiscalización entre 1985-2015.....	352
<b>Tabla IX.9.</b> Las principales tendencias sobre liderazgo.....	358
<b>Figura IX.1.</b> Logotipo de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.....	367
<b>Tabla IX.10.</b> Resumen de las fases del ciclo vital con los principales actores políticos institucionales.....	374

## **CAPÍTULO X. LA ESTRUCTURA DE LA SINDICATURA DE COMPTES**

<b>Figura X.1.</b> Organigrama formal de la Sindicatura de Comptes.....	383
<b>Figura X.2.</b> Las cinco partes básicas de la organización.....	386
<b>Figura X.3.</b> Actividad del Consell de la Sindicatura de Comptes.....	389
<b>Tabla X.1.</b> Consejos de la Sindicatura de Comptes 1985-2015.....	392
<b>Figura X.4.</b> Organigrama del Gabinete Técnico de la SC 2008-2015.....	413
<b>Figura X.5.</b> Influencias modernizadoras de la Sindicatura de Comptes.....	417

---

## **CAPÍTULO XI. LAS COMPETENCIAS Y LAS FUNCIONES DE LA SINDICATURA DE COMPTES**

<b>Tabla XI.1.</b> Cuadro-resumen del Plan Estratégico de la Sindicatura de Comptes.....	427
<b>Figura XI.1.</b> La metodología de trabajo para las fiscalizaciones de la SCCV.....	431
<b>Tabla XI.2.</b> La concordancia entre objetivos de la fiscalización, los principios aplicables y los tipos de auditoría.....	436
<b>Figura XI. 2.</b> El proceso de adaptación de las normas y principios ISSAI.....	442
<b>Figura XI.3.</b> Síntesis de los principios generales de auditoría del sector público.....	448
<b>Tabla XI.3.</b> Los principios de auditoría en función del sujeto, del trabajo y de la elaboración de informes.....	449
<b>Figura XI.4.</b> Las exigencias éticas del auditor.....	451
<b>Figura XI.5.</b> Los tipos de Auditoría en el Sector Público.....	456
<b>Tabla XI.4.</b> Las auditorías operativas elaboradas por la Sindicatura.....	469
<b>Tabla XI.5.</b> Las etapas comunes del proceso de las auditorías operativas.....	471
<b>Tabla XI.6.</b> Los principales tipos de auditorías operativas.....	472
<b>Figura XI.6</b> La pirámide de responsabilidades de liderazgo y control de calidad.....	488
<b>Tabla XI.7.</b> Delegaciones efectuadas por el TCU a la SC 1985-2015.....	498

## **CAPÍTULO XII. LA GESTIÓN DEL PERSONAL DE LA SINDICATURA DE COMPTES**

<b>Tabla XII.1.</b> Correspondencia entre los principios de actuación de TRLEBEP y LOGFPV y las corrientes que los fundamentan.....	508
<b>Tabla XII.2.</b> La evolución de los gastos del personal de la GV 2001-2014.....	515
<b>Tabla XII.3.</b> La evolución del número de empleados públicos de la GV 2000-2011...	515
<b>Tabla XII.4.</b> Inventario de entes públicos dependientes de las CC.AA.....	517
<b>Tabla XII.5.</b> Composición cuantitativa de la plantilla orgánica de la SC.....	521
<b>Tabla XII.6.</b> La plantilla orgánica de la Sindicatura de Comptes.....	526
<b>Tabla XII.7.</b> Media de horas de formación por funcionario en SC y presupuesto anual destinado a formación.....	535
<b>Figura XII.1.</b> Actividades formativas de la SC por Áreas de Conocimiento.....	535
<b>Tabla XII.8.</b> Resumen de las actividades formativas de la SC entre 2006-2015.....	537

---

## CAPÍTULO XIII LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

<b>Figura XIII. 1.</b> La Agenda Digital de la Comunitat Valenciana.....	552
<b>Figura XIII. 2.</b> La Agenda Digital de la Comunitat Valenciana: ejes de actuación.....	553
<b>Figura XIII.3.</b> El grado de disponibilidad servicios públicos <i>on line</i> en la CV.....	554
<b>Tabla XIII.1.</b> El Plan Estratégico 2014-2020 de la ADGV.....	555
<b>Figura XIII.4.</b> La accesibilidad de la <i>website</i> de la Sindicatura de Comptes.....	563
<b>Figura XIII.5.</b> La sede electrónica de la Sindicatura de Comptes.....	564
<b>Figura XIII.6.</b> La Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica GV.....	566
<b>Figura XIII.7.</b> La relación de Transferencia de la documentación al archivo de la Sindicatura de Comptes.....	573
<b>Figura XIII.8.</b> La adopción del enfoque ABAR e integración ASI.....	575
<b>Figura XIII.9.</b> La evolución de la ASI en la Sindicatura de Comptes 2005-2015.....	578
<b>Figura XIII.10.</b> La Base de Datos Económicos del Sector Público valenciano.....	580
<b>Figura XIII.11.</b> La plataforma para la rendición telemática de las Cuentas Generales de las EELL.....	582
<b>Figura XIII.12.</b> El acuerdo para la rendición telemática de cuentas de la SCCV.....	583
<b>Figura XIII.13.</b> El Portal de rendición de cuentas.es (1).....	583
<b>Figura XIII.14.</b> El Portal de rendición de cuentas.es (2).....	584
<b>Figura XIII.15.</b> El acceso a la plataforma para la rendición de cuentas de los EELL...585	585
<b>Figura XIII.16.</b> Las entidades que no han presentado sus cuentas y los ejercicios correspondientes.....	586
<b>Figura XIII. 17.</b> El acceso a la Intranet de la Sindicatura de Comptes.....	588
<b>Figura XIII. 18.</b> La Intranet: acceso Secretaria General.....	589
<b>Figura XIII. 19.</b> La Intranet: acceso al Servicio Jurídico.....	590
<b>Figura XIII.20.</b> La Intranet: acceso a la Biblioteca.....	590
<b>Figura XIII. 21.</b> La Intranet: acceso a la Informática.....	591
<b>Figura XIII.22.</b> La Intranet: acceso Auditoría.....	592
<b>Figura XIII.23.</b> El portal de Transparencia de la Sindicatura de Comptes.....	595

---

## **CAPÍTULO XIV. EL ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS**

<b>Tabla XIV.1.</b> Cuadro resumen de las entrevistas a los Síndicos Mayores de Comptes de la Comunitat Valenciana.....	625
---	-----

## **CAPÍTULO XV. LA SINDICATURA DE COMPTES EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA**

<b>Tabla XV.1.</b> Datos de las Comunidades Autónomas con OCEX.....	637
<b>Tabla XV.2.</b> Ingresos per cápita, índice de financiación y diferenciales.....	638
<b>Tabla XV.3.</b> Estado de situación de los compromisos de reducción de entes.....	640
<b>Figura XV. 1.</b> Ratio:Presupuesto por habitante.....	641
<b>Figura XV. 2</b> Ratio: Presupuesto OCEX/Presupuesto CCAA.....	642
<b>Figura XV.3.</b> Ratio de presupuesto/número de empleados públicos de los OCEX.....	643
<b>Tabla XV.4.</b> Presidentes de los ICEX, composición numérica de su órgano de gobierno y número de mujeres en el Pleno.....	644
<b>Tabla XV.5.</b> Tabla comparada de informes de los OCEX y TCU referidos a la relación entre ejercicio fiscalizado y la fecha de aprobación.....	646
<b>Tabla XV.6.</b> Síntesis de los principales hitos de gobernanza de los OCEX.....	648

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante





Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## VI.4. LA LEGISLACIÓN CONSULTADA

### a) NORMATIVA ESTATAL

Constitución Española de 1978.

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía de Galicia.

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos.

Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas.

Real Decreto Legislativo 3/2011, por el que se aprueba del Texto Refundido de la Ley del Contratos del Sector Público

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 (TRLEBEP).

---

Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público,

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha.

Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Real Decreto 695/1979, de 13 de febrero, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado al Consejo del País Valenciano en materia de Interior.

Real Decreto 887/2006 de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones.

Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, del nuevo Plan General de Contabilidad.

Real Decreto 1517/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio.

Real Decreto 21/2012, de 13 de julio, de Medidas de Liquidez de las Administraciones Públicas y en el Ámbito Financiero (Fondo de Liquidez Autonómico).

Orden de 6 de mayo de 1994, del MEH por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.

Orden de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.

---

Resolución de 25 de noviembre de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2012.

Resolución de 5 de marzo de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Generalitat Valenciana para la utilización de la aplicación informática «Oficina de Registro Virtual» como mecanismo de acceso al Registro Electrónico Común y al Sistema de Interconexión de Registros.

#### **b) NORMATIVA DE LA UE**

Tratado de la Unión Europea (versión consolidada 2016).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada 2016).

Tratado de Lisboa.

Tratado de Niza.

Tratado de Amsterdam.

Tratado de Maastricht.

Acta Unica Europea.

Tratado de Bruselas.

Tratado de Roma.

Tratado constitutivo de la CECA.

Reglamento Interno del TCUE.

Decisión nº 26-2010, por la que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento Interno del TCUE.

#### **c) NORMATIVA AUTONÓMICA VALENCIANA**

Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana de 1982.

Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana de 2006.

Reglamento de Les Corts, aprobado en sesión plenaria el 18 de diciembre de 2006.

Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de Uso y Enseñanza del Valenciano.

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

Ley 12/1985, de 30 de octubre, de la Generalitat Valenciana, del Consejo Valenciano de Cultura.

Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana.

Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Generalitat, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional.

---

Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat;

Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.

Ley 11/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos para el ejercicio 2013.

Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Acuerdo de 19 de septiembre de 1986, de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat de las Cortes Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas.

Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat;

Decreto 66/2012, de 27 de abril, del Consell, por el que se establece la política de seguridad de la información de la Generalitat.

Decreto 130/2012, de 24 de agosto, del Consell, por el que se establece la organización de la seguridad de la información de la Generalitat.

Decreto 186/2014, de 7 de noviembre del Consell, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat Valenciana.

Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

Decreto 7/2015, de 29 de junio, del president de la Generalitat, por la que se crea la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación.

Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat.

Orden de 16 de julio de 2001, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana.

Orden de 13 de diciembre de 2002, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Generalitat Valenciana.

Resolución de 20 de marzo de 2013, de la directora general de Tecnologías de la Información, por la que se hace público el Acuerdo de 5 de marzo de 2013, del Pleno de la Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica, la Calidad y la Sociedad del Conocimiento en la Comunidad Valenciana (CITEC), por el que, de las tres comisiones técnicas de carácter permanente existentes, se extinguen dos de ellas y se modifica una.

---

#### **d) NORMATIVA DE LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

Acuerdo de 21 de noviembre de 2000, del Consell de la Sindicatura de Comptes sobre la creación del Comité de Seguridad y Salud de la Sindicatura de Comptes.

Convenio de colaboración entre la Sindicatura de Comptes y el Tribunal de Cuentas de España, de 24 de abril 2007, de medidas de coordinación para la rendición de cuentas telemática de las Cuentas Generales de las EE.LL.

Acuerdo de 30 de junio de 2008, del Consell de la Sindicatura de Comptes, sobre las Condiciones de Trabajo del personal de la SC.

Acuerdo de 25 de febrero de 2009, del Consell de la Sindicatura de Comptes, por el que se aprueba el documento de políticas generales de gestión y seguridad de los sistemas de información de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Acuerdo de 12 de septiembre de 2012, del Consell de la Sindicatura de Comptes por la cual se aprueba la constitución y se regula el funcionamiento de la *sede electrónica* de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Acuerdo de 13 de septiembre de 2013, del Consell de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, por el que se dispone la publicación.

Acuerdo de 15 de diciembre de 2014, del Consell de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, por el que se aprueba la adaptación de las Normas ISSAI-ES 1000, 1003, 1700, 3000, 3100 i 4000.

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

Acuerdo de 14 de enero de 2016, del Consell de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, por el que se aprueba la instrucción relativa al suministro de información sobre la contratación de las entidades del sector público valenciano, tanto autonómico como local.

Protocolo de actuación entre la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana y la Fiscalía del Tribunal de Cuentas.

#### **e) LEGISLACIÓN SOBRE LOS OCEX DE OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Andalucía.- Ley 1/1988 de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, modificada por la Ley 3/2011.

Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Andalucía, aprobado por la Comisión de Hacienda y Administración Pública del Parlamento de Andalucía, el día 21 de diciembre de 2011.

---

Aragón.- Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón.  
Reglamento de la Cámara de Cuentas de Aragón.

Asturias.- Ley 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas.  
Estatutos de Organización y Funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.

Baleares.- Ley 1/1987, de 18 de febrero, de Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, modificada por la Ley 8/1991 de 29 de marzo.  
Reglament de Règim Interior de la Sindicatura de Comptes de Les Illes Balears

Canarias.- Ley 4/1989, de 2 de mayo, parcialmente modificada por la Ley 9/1997, de 9 de julio, de la Audiencia de Cuentas de Canarias.  
Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

Castilla y León.- Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, modificada por la Ley 4/2013, de 19 de junio.  
Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León.

Cataluña.- Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, modificada por la Ley 15/1991 y ésta a su vez parcialmente modificada por la Ley 7/2004, de 16 de julio.  
Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes de Catalunya.

Galicia.- Ley 6/1985, de 24 de junio del Consejo de Cuentas de Galicia, modificada por la Ley 4/1986 de 26 de diciembre.  
Lei 8/2015, do 7 de agosto, de reforma da Lei 6/1985, do 24 de xuño, do Consello de Contas, e do texto refundido da Lei de réxime financeiro e orzamentario de Galicia, aprobado polo Decreto legislativo 1/1999, do 7 de outubro, para a prevención da corrupción.  
Resolución de 25 de junio de 192, por la que se dispone la publicación del RRI del Consejo de Cuentas de Galicia.

Madrid.- Ley 11/1999 de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas.  
Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid, sobre el impulso del ejercicio de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas.

Navarra. Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de Cámara de Comptos de Navarra.  
Reglamento de Organización de la Cámara de Comptos de Navarra.

País Vasco. Ley 1/1988 de creación del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

---

## **f) NORMATIVA SOBRE FISCALIZACIÓN**

Acuerdo de EUROSAI sobre el Fortalecimiento de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Declaración de Lima.

Declaración de México.

Declaración de Pamplona.

Directrices de la INTOSAI (Niveles 1, 2 ,3 y 4; Buena Gobernanza).

Directrices de la EURORAI, aprobadas en Linz, 11 de marzo de 2016.

Directrices del TCUE.

Estatutos de EURORAI.

Guías Prácticas de Fiscalización GPF-OCEX.

Informe de actividades 1983-2015 del TCUE.

Manual de Auditoría Financiera y de Cumplimiento. TCUE. Sala CEAD.

Manual de Auditoría de Gestión. TCUE

Manual de Fiscalización de la Sindicatura de Comptes (2014, 2015 y 2016).

Manual de Fiscalización Operativa del TCU.

Manual de Estilo del TCU.

Manual de Política y Normas de Auditoría del TCUE.

Manual de Auditoría Financiera y de Conformidad del TCUE.

Memorándum entre EUROSAI y AFROSAI.

Normas Internacionales de Auditoría (NIA) y NIA-ES.

Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs) y ISSAI-ES.

Normas Internacionales de Información Financiera del TCUE.

Plan General de Contabilidad Pública.

Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana.

Principios y Normas de Auditoría del Sector Público.





Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## VI.5. LOS PRINCIPALES DOCUMENTOS CONSULTADOS

Acuerdos del Consell de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Agenda Digital de la Comunitat Valenciana

Agenda Digital de España

AVANTIC 2004-2010

Boletín Oficial del Estado

Boletín Oficial de las Cortes Valencianas.

Circulares de FIASEP.

Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Informe CORA. OPERA.

Committee on Standards in Public Life (diversos documentos).

Declaración de Pamplona, 2006.

Diario Oficial de la Generalitat Valenciana

Documentos Básicos de la INTOSAI

Documento de “Análisis panorámico”. Los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE: lagunas, redundancias y desafíos. TCUE. 2014

Documentos de la Comisión Europea. Proyecto de presupuesto general de la UE para ejercicios 2010-2016.

Documentos de Financiación Autonómica. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Documento de “Política y principios de Comunicación del TCUE”.

Estatutos de la INTOSAI.

Estatutos de EUROSAL.

Estatuto de EURORAI.

Generalitat Valenciana. 2015. *Pla de la inspección general de los servicios, 2016-2007*. Valencia.

Guía de Comunicación digital para la AGE.

Guías Prácticas de Fiscalización (GPF-OCEX).

IFAC's 2016-2018 Strategic Plan, *Charting the Future of the Global Profession. Leadership, Reach, Impact*.

Informes de Fiscalización del TCU.

---

Informes de Fiscalización de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Informes de Fiscalización del TCUE.

Informes de Fiscalización de la Cuenta General de CCAA con OCEX propio.

INTOSAI (documentos, circulares y manuales).

INTOSAI Guidance for Good Governance.

Libro Blanco de la Gobernanza Europea 2001.

Manual de Auditoría Financiera y de Cumplimiento. TCUE. Sala CEAD.

Manual de Auditoría de Gestión. TCUE.

Manual de Fiscalización Operativa del TCU.

Manual de Estilo del TCU.

Manuales de Fiscalización de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Manual de Oslo.

Memorias anuales de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Memoria de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. *Quinze anys*.

Memoria-Resumen de las Actividades de la Sindicatura de Comptes en una legislatura de les Corts. Propuestas de Futuro (2011-2015).

Normas Internacionales de Auditoría NIA.

Pacto de Estabilidad y Crecimiento UE (diversos documentos).

Planes Trienales 2005-2007 y 2008-2010.

Programas de Actuación Anual de la Sindicatura de Comptes.

Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2011-2014. Generalitat Valenciana.

Plan de Transformación Digital de la AGE y sus organismos Públicos (Estrategia TIC) 2015-2020.

Plan Estratégico de Modernización de la Administración Valenciana (PEMAV, 1996).

Plan Estratégico de la Administración Electrónica de la Generalitat Valenciana 2014-2020.

Plan Estratégico de Innovación y Mejora de la Administración de la Generalitat Valenciana 2014-2016.

Plan Estratégico de la INTOSAI 2011-2016.

Plan de Reducción de Cargas Administrativas.

---

Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015.

Relación de Puestos de Trabajo de la Sindicatura de Comptes.

Plantillas orgánicas de los OCEX autonómicos (portal de Transparencia).

Resumen Ejecutivo de los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas. 2013. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Segundo Plan de Modernización de la Administración Valenciana (Moderniza, 2000).

Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1991, Fundamentos Jurídicos 2.b).



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

## V.6. ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	9
<b>SUMARIO</b> .....	13
<b><u>PARTE I. LA CONTEXTUALIZACIÓN Y EL PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.</u></b>	<b>19</b>
<b><u>Capítulo I</u></b> <b>INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>21</b>
1. Introducción .....	21
2. El planteamiento y la estructura de la investigación .....	26
3. El objeto, los objetivos y las preguntas de la investigación.....	28
4. La definición de las hipótesis.....	30
<b><u>Capítulo II</u></b> <b>EL MARCO TEÓRICO, LOS OBJETIVOS Y LA METODOLOGÍA</b> .....	<b>33</b>
1. El marco teórico de la investigación.....	33
2. La metodología utilizada.....	36
3. Las fuentes consultadas.....	39
<b><u>Capítulo III</u></b> <b>LA DEMOCRACIA Y EL BUEN GOBIERNO COMO CONDICIONES DE POSIBILIDAD PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS</b> .....	<b>43</b>
1. La necesaria convergencia entre la teoría política y la gestión pública.....	43
2. La revisión inacabada de la idea democrática.....	50
2.1. La legitimidad como dimensión central de la democracia.....	53
2.2. El buen gobierno, la calidad democrática y el modelo representativo frente a la corrupción.....	59
3. El control y la rendición de cuentas en la Administración Pública.....	66
3.1. Algunas consideraciones generales.....	66
3.2. La democracia y la rendición de cuentas .....	68
3.3. Las principales tipologías dicotómicas de la accountability .....	72
3.3.1. Las dicotomías prescriptivas.....	73
3.3.2. Las dicotomías descriptivas.....	73
3.3.3. Las dicotomías operativas.....	76
4. La aproximación a las instituciones de control técnico como garantes de la rendición de cuentas públicas.....	77

---

<b><u>PARTE II. LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO.....</u></b>	<b>81</b>
<b><u>Capítulo IV. EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO GLOBAL.....</u></b>	<b>83</b>
1. Las transformaciones del entorno y la gestión de la complejidad .....	83
1.1. Las transformaciones sociales y tecnológicas.....	86
1.2. Las transformaciones económicas .....	88
1.3. Las transformaciones políticas.....	90
2. Las trayectorias modernizadoras y de reforma de las Administraciones Públicas como respuesta adaptativa.....	92
2.1. La Nueva Gestión Pública .....	96
2.2. El Nuevo Servicio Público (NSP) .....	101
2.3. La Teoría de la Gobernanza.....	103
2.4. El Neoweberianismo .....	105
<b><u>Capítulo V. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA .....</u></b>	<b>109</b>
1. Consideraciones generales .....	109
2. La dinámica de la construcción del mapa autonómico .....	110
2.1. Las tensiones intergubernamentales.....	112
2.2. La financiación autonómica .....	114
3. La institucionalización autonómica .....	116
3.1. El neoinstitucionalismo en la configuración autonómica.....	117
3.2. El déficit de innovación administrativa en las Comunidades Autónomas.....	119
3.3. La urgencia política del contexto .....	120
3.4. Los trasposos condicionados de competencias.....	120
4. El balance de la modernización en las Administraciones Autonómicas.....	121
4.1. Primer ciclo modernizador (1980-1986) .....	123
4.2. Segundo ciclo modernizador (1987-1996).....	124
4.3. Tercer ciclo modernizador (1997-2004) .....	125
4.4. Cuarto ciclo de la modernización (2005-2014) .....	128
5. La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) .....	132

<b>Capítulo VI. LA COMUNIDAD VALENCIANA Y SU SECTOR PÚBLICO .....</b>	<b>135</b>
1. Unas notas introductorias .....	135
2. La Comunitat Autònoma Valenciana .....	136
2.1. El acta de nacimiento .....	136
2.2. El territorio .....	140
2.3. La denominación.....	143
2.4. Los símbolos.....	144
2.5. La lengua y la cultura valencianas.....	145
2.6. La sociedad y la economía valencianas.....	149
3. El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.....	157
3.1. Las Competencias en el nuevo Estatuto de Autonomía.....	158
4. Instituciones políticas administrativas de la Comunidad Valenciana .....	161
4.1. Les Corts.....	161
4.2. El President y el Consell.....	163
4.3. El Síndic de Greuges.....	166
4.4. La Sindicatura de Comptes .....	167
4.5. El Consell Valencià de Cultura.....	168
4.6. L'Acadèmia Valenciana de la Llengua.....	170
4.7. El Comité Econòmic i Social .....	171
4.8. El Consell Jurídic Consultiu .....	173
5. El sector público valenciano.....	175

***PARTE III. EL CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....*** 187

**Capítulo VII. EL CONTROL Y EL GASTO PÚBLICO EN EL ENTORNO DE LA MODERNIZACIÓN: EL PAPEL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS.....** 189

1. El contexto de la modernización del control de las Administraciones Públicas.....	189
1.1. Los desafíos para la modernización de los sistemas de control público.....	192
2. La pertinencia del control y de la rendición de cuentas de los fondos públicos.....	195
3. Una aproximación al Presupuesto, a la Contabilidad y el Gasto Público en España.....	200



4. Una tipología de controles sobre el gasto público.....	206
5. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores: los objetivos y los propósitos de la fiscalización superior.....	211
6. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores .....	213
6.1. La estructura de la INTOSAI.....	217
7. La Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI).....	220
8. La Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI) .....	222
<b>Capítulo VIII. EL PARLAMENTO Y LOS FUNDAMENTOS DEL CONTROL EXTERNO. EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO</b> .....	231
1. El Parlamento y el control externo.....	231
2. El Tribunal de Cuentas de España .....	238
2.1. El régimen jurídico y su organización .....	240
2.2. Las funciones del Tribunal de Cuentas .....	243
2.2.1. La función fiscalizadora.....	247
2.2.2. La función de enjuiciamiento.....	251
2.2.3. La función consultiva.....	255
3. Los órganos de control externo autonómicos (OCEX).....	258
4. El Tribunal de Cuentas de la Unión Europea .....	271
4.1. La Gobernanza en el Tribunal de Cuentas Europeo .....	273
4.2. Las funciones del Tribunal de Cuentas Europeo .....	277
4.3. Los grandes desafíos del Tribunal de Cuentas Europeo .....	280
<b>PARTE IV. EL ESTUDIO DE LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA (1985-2015)</b> .....	283
<b>Capítulo IX. EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DE LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA</b> .....	285
1. Breve referencia histórica .....	285
2. La configuración jurídico-institucional de la Sindicatura de Comptes .....	286
3. El modelo de la Sindicatura como organización (1985-2015) .....	291
3.1. Enfoque teórico de las etapas del desarrollo estructural de las organizaciones .....	291

---

3.2.	La singularidad de las organizaciones públicas desde un enfoque organizacional e institucionalista.....	292
4.	El ciclo de vida en las organizaciones .....	298
4.1.	Primera etapa: creación de la Sindicatura (1985-1989).....	306
4.2.	Segunda etapa: el crecimiento (1990-2003).....	320
4.2.1.	El contexto político institucional de la Sindicatura de Comptes.....	322
4.2.2.	La modernización de la Contabilidad Pública.....	325
4.2.3.	Las aportaciones de la Sindicatura de Comptes a la modernización y fortalecimiento del Sector Público Valenciano .....	330
4.3.	Tercera etapa: la madurez (2004-2015).....	336
4.4.	Cómo evitar el declive de la organización: pautas y recomendaciones.	346
5.	El liderazgo del directivo público en la Sindicatura de Comptes.....	357
6.	La imagen corporativa y los aspectos institucionales .....	365
6.1.	La comunicación y las relaciones externas .....	368
6.2.	El fomento de las buenas prácticas de gestión .....	372
<b>Capítulo X. LA ESTRUCTURA DE LA SINDICATURA DE COMPTES.....</b>		<b>375</b>
1.	Acerca de la estructura de la organización.....	375
2.	La configuración estructural de la Sindicatura de Comptes .....	382
3.	Los órganos de Gobierno .....	387
3.1.	El Consell de la Sindicatura .....	387
3.2.	El Síndico Mayor y los Síndicos .....	393
3.3.	La Secretaría General .....	398
4.	La estructura orgánica-funcional de la Sindicatura de Comptes .....	400
4.1.	La Gerencia .....	401
4.2.	El Gabinete del Síndico Mayor .....	402
4.3.	Los Servicios Jurídicos y Generales .....	403
4.3.1.	La unidad de Personal y los Servicios Generales .....	404
4.3.2.	El Servicio de Traducción y Corrección.....	405
4.3.3.	La Biblioteca, el Archivo y el Servicio de Documentación.....	406
4.4.	Los servicios de Fiscalización.....	408
4.4.1.	El Gabinete Técnico .....	409

---

4.4.2.	La Unidad de Auditoría de Sistemas de Información (UASI) .....	410
4.4.3.	La Comisión Técnica de Auditoría (CTA).....	411
5.	La Secretaría de EURORAI.....	413
6.	Una burocracia profesionalizada con apertura al contexto .....	414
<b>Capítulo XI. LAS COMPETENCIAS Y LAS FUNCIONES DE LA SINDICATURA DE COMPTES.....</b>		<b>421</b>
1.	Las relaciones con Les Corts .....	421
2.	La iniciativa fiscalizadora. Los Planes Trienales y la Programación Anual de Actuación.....	424
2.1.	La estructura del Plan Anual de Actuación.....	428
3.	La función fiscalizadora.....	433
3.1.	Las normas de fiscalización. El Manual de Fiscalización.....	437
4.	Las auditorías, la ética y el trabajo del auditor .....	445
4.1.	La auditoría financiera .....	456
4.2.	La auditoría de cumplimiento de legalidad.....	459
4.3.	La auditoría Operativa.....	463
4.3.1.	La fiscalización de Sistemas de información y procedimientos .....	472
4.3.2.	La fiscalización de eficacia.....	473
4.3.3.	Las fiscalizaciones de eficiencia.....	476
4.3.4.	Las fiscalizaciones de economía .....	476
5.	Los informes de fiscalización. Las tipologías y su estructura.....	477
5.1.	Los principios informadores en la elaboración de los documentos .....	478
5.2.	Los principios formales de los documentos .....	479
6.	El control de la calidad de las fiscalizaciones .....	485
7.	La publicidad y la comunicación de los informes de fiscalización .....	492
8.	La función de enjuiciamiento delegada del TCU .....	494
9.	La función consultiva.....	498
10.	La Memoria .....	501

<b>Capítulo XII. LA GESTIÓN DEL PERSONAL DE LA SINDICATURA.....</b>	<b>503</b>
1. Las principales transformaciones en la gestión del personal de las Administraciones Públicas .....	503
2. La Función Pública Valenciana y el Estatuto de Personal de Les Corts .....	510
2.1. El marco jurídico de la Función Pública Valenciana .....	510
2.2. El Estatuto del Personal de les Corts.....	518
3. La gestión de las personas en la Sindicatura de Comptes.....	519
4. La formación en la Sindicatura de Comptes.....	531
5. La seguridad, la salud laboral y la prevención de riesgos laborales .....	538
6. La acción social, la igualdad de oportunidades y la conciliación de la vida familiar en la Sindicatura de Comptes .....	540
7. El reconocimiento institucional a los empleados de la Sindicatura .....	543
<b>Capítulo XIII. LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN .....</b>	<b>545</b>
1. Introducción .....	545
2. La revolución digital en la Administración Pública Valenciana .....	546
3. La sede electrónica de la Sindicatura de Comptes .....	561
4. Los sistemas de información (SI) y la auditoría informática (AI) .....	568
4.1. La auditoría informática y el enfoque de riesgo .....	571
5. La Base de Datos (BADESPAV).....	578
6. El Portal de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.....	581
7. La Intranet de la Sindicatura de Comptes .....	587
8. El Portal de transparencia.....	593
<b>Capítulo XIV. EL ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS.....</b>	<b>597</b>
1. La entrevista como herramienta de obtención de datos.....	597
2. Los resultados de las entrevistas .....	604
2.1. El diseño del cuestionario.....	604
3. La entrevista a D. Manuel Girona i Rubio, Síndic Major 1985-1991 .....	607
4. La entrevista a D. Vicente Montesinos Julve, Síndic Major 1991-1998.....	614
5. La entrevista a D. Rafael Vicente Queralt, Síndic Major 2003-2016.....	620
6. La entrevista al <i>Molt Honorable</i> D. Enric Morera i Català, .....	626

7. Las conclusiones principales de las entrevistas .....	630
<b>Capítulo XV. LA SINDICATURA DE COMPTES EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA</b> .....	<b>633</b>
1. Justificación del capítulo .....	633
2. El análisis de los datos de la Sindicatura de Comptes en una perspectiva comparada .....	636
2.1. Algunos datos relevantes de las doce CCAA con OCEX .....	636
2.2. Los ingresos per cápita 2014 y diferencia de financiación .....	638
2.3. El estado de situación de los compromisos de reducción de entes.....	640
2.4. El presupuesto de las CCAA por número de habitantes .....	641
2.5. El presupuesto OCEX y los presupuestos de CCAA.....	642
2.6. El presupuesto CCAA y número de empleados públicos de los OCEX....	643
2.7. Los presidentes de los ICEX, la composición y mujeres en el Pleno .....	644
2.8. Los informes de los OCEX y del TCU: tabla comparada .....	646
2.9. Síntesis de los principales hitos de gobernanza de los OCEX .....	648
<b>PARTE V. LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES</b> .....	<b>653</b>
<b>Capítulo XVI. LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>655</b>
1. Las principales conclusiones.....	655
2. Breve resumen final .....	680
<b>PARTE VI. LAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LOS ANEXOS</b> .....	<b>681</b>
<b>VI.1. PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS</b> .....	<b>683</b>
<b>VI. 2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>687</b>
<b>VI.3. INDICE DE TABLAS Y FIGURAS POR CAPÍTULOS</b> .....	<b>723</b>
<b>VI.4. LA LEGISLACIÓN CONSULTADA</b> .....	<b>729</b>
<b>VI.5. LOS PRINCIPALES DOCUMENTOS CONSULTADOS</b> .....	<b>737</b>
<b>V.6. ÍNDICE</b> .....	<b>741</b>



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante