

SITUACIÓN ACTUAL Y FUTURO DEL CONTROL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Juan Velarde Fuertes *

Sr. Presidente;
Sres. Académicos:

El Tribunal de Cuentas de España tiene sus más lejanas raíces en la puesta en marcha de una Contaduría como derivación de la petición de cuentas en las Cortes de Valladolid en 1388 a Juan I, de lo que había concluido por transformarse en la derrota castellana de la batalla de Aljubarrota. Esto pasó a cristalizar, con Juan II de Trastámara, como institución permanente. Desde entonces, hasta ahora mismo, ha tenido que adaptarse este Tribunal a las más diversas situaciones políticas y económicas.

Lógicamente, hoy se han planteado de inmediato nuevos retos ante él, para poder vigilar las consecuencias de la política pública en todas las magnitudes macroeconómicas, incluidos, naturalmente, los ahorros de la colectividad.

Todo esto provoca un interés creciente del Tribunal de Cuentas de España por la Contabilidad Nacional, cuando hasta los años ochenta del siglo xx el interés de la actividad fiscalizadora se ceñía a cuestiones relacionadas con la contabilidad presupuestaria. Más concretamente, he de recalcar que no es posible entender la preocupación por las relaciones entre la contabilidad presupuestaria —adecuada

* Sesión del día 20 de junio de 2006.

para el control de legalidad— y la contabilidad nacional, si prescindimos de las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de las consecuencias derivadas para fomentar el ahorro y aclarar lo más nítidamente posible la situación de nuestra balanza por cuenta corriente.

Ramón Muñoz Álvarez, por eso, sintetizará perfectamente así esa especie de nueva tarea del Tribunal de Cuentas al indicar que «al pasar, ya en los siglos XIX y XX, de un Estado limitado en el que las funciones públicas eran reducidas y el control se extendía solamente a considerar el cumplimiento de la legalidad en la ejecución de los presupuestos, a un Estado en el que las funciones alcanzan a toda la economía social y que asume una política social redistributiva, que pretende garantizar mínimos de bienestar, la propia sociedad exige no sólo legalidad, sino economía y eficacia en las actuaciones. Esto significa que los órganos de control no deben ceñirse a la mera verificación de la legalidad, sino que han de hacer una auténtica censura de la gestión económica del Estado, en toda su actividad.... De ahí que incluso aquellos organismos que han estado tradicionalmente anclados en el control jurisdiccional, tiendan hoy, de una manera cada vez más intensa, a desarrollar una actividad fiscalizadora con independencia de la jurisdiccional». Es evidente que la voluntad de legislador ha sido superada por la realidad. El dilema que parecieron resolver de un modo los constituyentes españoles en 1978, pues mostraron, como dice Tomás Ramón Fernández, tener una voluntad «netamente judicialista y claramente restrictiva del control político de la gestión económica del Estado a través de la labor del Tribunal», ha dado un viraje extraordinario.

Tras el ingreso en la Zona del euro, todo eso se ha agudizado. Era preciso, sin embargo, para que interviniese el Tribunal de Cuentas disponer de un punto de apoyo jurídico. Este es el ofrecido, en primer lugar por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre.

En el artículo 1 de esta ley, al enunciar el ámbito de aplicación objetivo se señala: «Constituye el objeto de la presente Ley el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y en virtud de la competencia del Estado respecto de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

La lectura, en relación con este artículo, de la Resolución del Consejo comunitario sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento —Ámsterdam, 17 de junio

de 1997—, del Reglamento comunitario 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las prácticas económicas, y del Reglamento comunitario 1467/97 del Consejo, también de 7 de julio de 1997, sobre la aceleración y clasificación del Protocolo de déficit excesivo, nos afirma cada vez más en la necesidad de examinar tanto el saldo presupuestario como la propia coherencia del Presupuesto que se aprueba con el cuadro macroeconómico que en España le acompaña, facilitado, además cada trimestre, porque tenemos datos aceptables del comportamiento de las magnitudes macroeconómicas, incluido el ahorro, naturalmente, desde el punto de vista del control externo, para que el Poder legislativo pueda enjuiciar adecuadamente la marcha de la actuación del Poder ejecutivo. Ese examen del saldo presupuestario se ha de hacer desde el punto de vista de la Contabilidad Nacional, y esto afecta, por el artículo 2.1, de esta Ley General de Estabilidad Presupuestaria, al examen de las cuentas «de los siguientes grupos de agentes: a) La Administración General del Estado, los Organismos autónomos y los demás entes públicos dependientes de aquellos que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado; b) Las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social; c) La Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y Organismos públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales; y d) Las Entidades Locales, los Organismos autónomos y los entes públicos dependientes de aquéllas que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales». Como sintetiza Rosario Martínez Manzanedo ¹, «el término de déficit público válido a los efectos del Procedimiento (o Protocolo) de Déficit Excesivo se determina en el propio Reglamento (3605/93 del Consejo de 22 de noviembre de 1993), y se corresponde con el concepto de necesidad o capacidad de financiación del sector Administraciones públicas, de acuerdo... (con) las definiciones establecidas por el Sistema Europeo de Cuentas tanto en el ámbito objetivo como el subjetivo».

Además por el artículo 2.2, «el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales y no comprendidos en el número anterior, tendrán

¹ Cfr. ROSARIO MARTÍNEZ MANZANEDO, «Seguimiento de los objetivos previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria», en *Presupuesto y Gasto Público*, 2001, núm. 27, págs. 117-122. Lo entrecomillado en la pág. 117.

asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en el Título I de esa Ley y a las normas que específicamente se refieren a las mismas».

No hay otro remedio, a mi juicio, que adoptar esta perspectiva de la Contabilidad Nacional, si se tiene en cuenta que el artículo 3.1 de esta Ley, taxativamente señala que «la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de los distintos sujetos comprendidos en el artículo 2 de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios de Estabilidad y Crecimiento». ¿Cómo las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas pueden conocer rápidamente si lo que han elaborado y aprobado, desde el punto de vista de la Contabilidad Nacional, es lo ejecutado, contemplado también desde el punto de vista de la Contabilidad Nacional? Conocer si se ha desviado, o no, ha de lograrse gracias a la labor del Tribunal de Cuentas, lo que ha de hacerse complementariamente teniendo en cuenta la tarea de los OCEX, los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas que existen en España.

Por si era poco todo lo señalado, en el artículo 3.2 de esta misma Ley se lee: «En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales —o sea, el SEC-95—, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas», lo que se registra en el párrafo *d)* de la Disposición Adicional Única por el que se modifica la letra *b)* del apartado 1 del artículo 2 de la LOFCA.

Esto, que es fundamental y lógico, ¿no exige, para que el Poder legislativo observe el cumplimiento de las leyes, algún tipo de fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas? Aliviaría mucho la labor del Tribunal de Cuentas y de los OCEX, lo señalado en el artículo 10, que exige que la «central de información, de carácter público», provea de información sobre las operaciones de crédito, la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito o asunción de riesgos y las cargas financieras de ellas derivadas, concertadas por la Administración de las Comunidades Autónomas y demás sujetos de ella dependientes. Esto exigiría que se estableciese algún tipo de colaboración sistemática con esta Central de Información, sobre todo respecto a multitud de noticias valiosísimas para el Tribunal de Cuentas y los OCEX, derivadas de los datos que proporcionasen bancos, cajas de ahorros y demás entidades financieras, así como el Banco de España, de acuerdo con el artículo 10 de esta última Ley sobre las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

Todo esto se ha consolidado con la nueva Ley General Presupuestaria que se aprobó por el Congreso de los Diputados el 6 de noviembre de 2003. Para comprender qué se apuntala esta orientación de observar y controlar los presupuestos en clave de los grandes planteamientos de la política económica de búsqueda de la convergencia dentro de la estabilidad, conviene tener en cuenta su artículo 28, titulado *Escenarios presupuestarios plurianuales y objetivo de estabilidad* que reza así: «1. Los escenarios presupuestarios plurianuales en los que se enmarcan anualmente los Presupuestos Generales del Estado, constituyen la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo en la que se definirán los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos y los compromisos de gasto ya asumidos. Los Escenarios Presupuestarios Plurianuales determinarán los límites, referidos a los tres ejercicios siguientes, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria», teniendo en cuenta que, «2. Los Escenarios Presupuestarios plurianuales se ajustarán al objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente al Estado y a la Seguridad Social establecido de acuerdo a lo previsto en el artículo 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria», teniendo además presente que el «escenario de ingresos tendrá en cuenta los efectos tendenciales de la economía, los coyunturales que puedan estimarse y los derivados de cambios previstos en la normativa que los regule».

El Tribunal de Cuentas, con esta apoyatura jurídica, no puede soslayar sus responsabilidades en este sentido, que, como hemos visto se manifiestan en términos, no de contabilidad presupuestaria, sino de contabilidad nacional. Entre otras cosas, porque la ciudadanía da la impresión de que ansía disponer de un ámbito, severo, creíble, no anclado en el poder ejecutivo, y que más de una vez ha mostrado inequívocamente su independencia unida a una solvencia derivada de los cuadros de sus funcionarios.

De pronto, por si todo esto era poco, ha surgido la cuestión del Fondo Monetario Internacional, muy directamente relacionada con el asunto del déficit. Como ya se ha publicado², el Fondo «empezó a promover la transparencia fiscal en los países miembros como reacción a las crisis financieras de 1997 y 1998. Aquel año aprobó el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal, que fue revisado en 2001. Los informes ROSC —Informes sobre la Observancia de Normas y Códigos— constituyen un paso adelante en esta política: certifican los principios y

² En *Expansión*, 23 diciembre 2003, pág. 43.

prácticas de transparencia fiscal al tiempo que lanzan recomendaciones para su mejora. Al principio, los informes se centraban en el compromiso de seguir buenas prácticas en cuatro áreas: (La de la) *claridad de funciones y obligaciones*. Se debe diferenciar claramente el Sector público en general del resto de la economía, definiendo las funciones de política y de gestión del sector público, que debe darse a conocer públicamente. (La de la) *disponibilidad pública de información*. Hay que facilitar al público información completa sobre la actividad fiscal pasada, presente y prevista del Gobierno. Los países deben expresar públicamente el compromiso de proporcionar oportunamente información fiscal. (La de la) *actividad presupuestaria abierta*. La documentación presupuestaria debe especificar los objetivos de política fiscal, el marco macroeconómico, las medidas de política en que se funda el presupuesto y los principales riesgos fiscales identificables. (Finalmente, la de las) *garantías de integridad*. La información fiscal debe cumplir ciertas normas aceptadas de calidad y estar sujeta a verificación independiente». Desde 2001, los informes del Fondo Monetario Internacional «han evolucionado para hacer valoraciones más concretas. Además de estos criterios, cubren las estadísticas de Contabilidad Nacional, de los precios de consumo y de producción (industrial y agrícola), las cuentas financieras de las Administraciones Públicas, las cuentas monetarias y la balanza de pagos».

España ya ha reaccionado ante esto. El Ministerio de Hacienda ha señalado en ese sentido que España ha pasado a someterse desde el año 2003 al control del Fondo Monetario Internacional, pues el citado Ministerio ha solicitado al organismo citado «que examine las cuentas del Estado mediante los criterios de transparencia fiscal del ROSC», agregando que «este dictamen que se publicita con el aval del FMI pretende asegurar que las estadísticas y datos que proporciona España corresponden fielmente a la realidad; sirve, además, para garantizar al público y a los mercados que se dispone de un panorama claro de la estructura y las finanzas del Gobierno y que puede evaluarse con fiabilidad la solidez de la política fiscal».

El Fondo Monetario Internacional, por su parte, había solicitado auditar las cuentas financieras españolas con este párrafo: «Estamos expectantes ante la revisión de las cuentas nacionales y su disponibilidad, que serían útiles para avanzar en el análisis económico en varias áreas». Hacienda dijo que reacciona ante esta solicitud porque «se trata de la primera vez que el organismo pide a España que se someta a esta auditoría desde que en 2001 se pusiera en marcha tal y como se concibe hoy». Por eso, añadía, «a partir de ahora será el Fondo quien recopile la información fiscal cada año para su dictamen, que se unirá a la que ya recibe el organismo (internacional) tanto semestral como mensualmente a través de la Intervención General del Estado». El Ministerio de Hacienda ha agregado: «Nuestras

cuentas son completamente transparentes; están abiertas a todo el que las quiera analizar... Desde la interpretación independiente del Fondo Monetario Internacional entendemos que es positivo que hagamos explícito el deseo de que se hagan análisis profundos de nuestras cuentas».

Considera el Ministerio que la revisión del Fondo no es análoga a la que efectúa Eurostat, que se tradujo, por ejemplo, en la transformación del déficit del 0,1 por 100 del año 2001 en un superávit del 0,1 por 100. Lo indica así: «El Fondo no variará los datos de ejecución presupuestaria: su análisis es más cualitativo, por lo que se examinará... (si) la estructura de las cuentas del Estado es correcta». Esto supone que, respecto a las cuentas a partir de 2003, «el Gobierno se compromete, por vía contractual, a proporcionar toda la información que el Fondo considera apropiada para analizar sus prácticas fiscales. El Estado, además, debe responder a un cuestionario tipo sobre las prácticas de Transparencia fiscal. El tercer requisito pasa por la realización de una misión especializada del Fondo Monetario Internacional para estudiar con detalle las prácticas y estadísticas del país. El proceso concluye con la elaboración del informe, que se publica unos meses después, valorando las prácticas fiscales y las recomendaciones para mejorarlas».

En medio de todo este marco institucional, subyace la idea, que ya ha sido apuntada, de la necesidad de abordar la cuestión central —que tiene, a mi juicio toda la apoyatura legal imaginable—, de si el Tribunal de Cuentas ha de vigilar el proceso de estabilidad presupuestaria y de si ha de hacerlo en términos de Contabilidad Nacional. Curiosamente, a pesar de lo mucho que en el mundo se había trabajado en el enlace entre la Contabilidad Nacional y la Hacienda, nada menos que desde el famoso Libro Blanco gubernamental publicado en 1941, instigado por Keynes y elaborado conjuntamente por Meade y Stone bajo el título de *Un análisis de las fuentes de la Hacienda de Guerra y una estimación de la Renta y Gasto nacionales en 1938 y 1940*, esto solió permanecer alejado de las preocupaciones de nuestro Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas, a mi juicio, impelido por las consecuencias que para la vida económica se deducen de las informaciones de Contabilidad Nacional, y dentro de la actitud que estamos defendiendo, en la que tendrá que ser, a mi juicio, su planteamiento para el siglo XXI, la tercera etapa de su vida, debería tener una noticia inmediata de las noticias presupuestarias y enviar el juicio sobre ellas a la Comisión Mixta Congreso-Senado. Dígase lo mismo de la información que se remita al Fondo Monetario Internacional. Su juicio crítico, es preciso para el Poder Legislativo. Esto ha de servir también para aclarar las dudas que los ciudadanos puedan tener ante estas cifras.

La primera de estas cuestiones, el impacto de las mencionadas noticias presupuestarias en las magnitudes macroeconómicas, ha comenzado a orientar así la conducta del Tribunal español de Cuentas. Pero era preciso abordar otra cuestión. La que aquí se expone con el nombre de «buen uso de los recursos públicos», o sea, la eficiencia del sector público. Uno de los aspectos esenciales que se considera en España que debe tener la labor del Tribunal de Cuentas es la de convertirse en un Argos que con sus cien ojos sea capaz de avisar al poder legislativo sobre actuaciones incorrectas del poder ejecutivo y también a ese poder ciudadano que se expresa más de una vez gracias al haz de libertades —de reunión, de asociación, de prensa, de palabra, de manifestación— expuesto desde 1789 en todos los textos constitucionales europeos, con el complemento del referéndum, que convierte al conjunto de los ciudadanos en poder legislativo. Pero, en mil ocasiones, esos cien ojos, en relación con la eficiencia del sector público, se encuentran tapados, o son miopes, o sufren mil lesiones, como todos sabemos.

Esto exige un examen de la eficiencia de muchos sectores públicos —el de la educación, el de la sanidad, el de la seguridad ciudadana—, como más importantes desde una óptica radicalmente diferente.

El asunto de la corrupción es igualmente muy serio. En mi voto particular emitido el 2 de junio de 1992 como consejero del Tribunal de Cuentas, haciendo uso de la facultad que me confería el artículo 5.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en relación con el que se llamó asunto FILESA³, señalaba que «las normas técnicas de auditoría hacen una clara distinción entre los trabajos recurrentes de revisión de cuentas anuales y aquellos otros de carácter esporádico que puedan demandarse a los auditores. Estos últimos trabajos requieren la aplicación de procedimientos específicos, que deben quedar perfectamente detallados e identificados en el correspondiente párrafo de alcance para que pueda valorarse su adecuación a los fines perseguidos, y se emiten, generalmente, bajo la denominación de *Informes especiales*, en documento separado. De la lectura del Informe —sobre el que se emitía voto particular, y para exponer la doctrina que yo consideraba oportuna— se deduce que no (se) han seguido estas normas que, aunque no son jurídicamente vinculantes para... (el) Tribunal, deberían informar las técnicas de auditoría aplicadas en los procedimientos de fiscalización».

³ Se reproduce en mi estudio *España ante la socialización económica. Una aproximación con complementos y sin descargo de conciencia*, tomo II, Movimiento Cultural Cristiano, Madrid, 2005, págs. 79-83.

En septiembre de 2005, el GRECO, del Consejo de Europa, envió una delegación a nuestro país «para actualizar su informe de 2001 sobre la corrupción en España, que había sido glosado en 2002 por la Fundación Carlos Pi i Sunyer bajo el título de *La corrupción en España hoy. Situación y expectativas. Informe GRECO sobre Corrupción en España*. He ahí un área, pues, de atención grande para el Tribunal de Cuentas de España, hasta lograr erradicar cualquier sospecha de prácticas corruptas. La mejora que automáticamente de ahí se deriva en la eficiencia del sector público, y por ende, en la economía general, no es para contada.

Tampoco es posible olvidar un punto de vista del Grupo de Trabajo sobre Protección de Intereses Financieros de la Unión Europea constituido por Resolución del Comité de Contacto de las Entidades de Fiscalización Superior, entre otras de nuestro Tribunal de Cuentas, de la Unión Europea en 2001. El Informe Final se presentó en 2003. Como nos señala Ubaldo Nieto de Alba, que vivió todo este proceso⁴, este principio «que delimita el marco definitorio del Papel de las Entidades superiores de Fiscalización en relación con la lucha contra la corrupción, el fraude y el blanqueo de capitales, en sus diversas formas, confirma que, no obstante la carencia de competencias directas en la materia, no hay duda que, dentro del respectivo mandato encomendado, y con el alcance que se establezca, el ejercicio de las funciones de... (estas) Entidades Superiores de Fiscalización contribuye a salvaguardar y proteger los recursos y la actividad financiera pública frente a posibles conductas corruptas o fraudulentas, pudiendo constituir un gran apoyo para su detección y en la disuasión». Por supuesto, ello exige que «contrasten el funcionamiento regular y la eficacia de los órganos públicos supervisores del funcionamiento del sistema financiero y de los mercados» de estos productos.

Otro aspecto muy nuevo es el de la eficiencia del conjunto de los costes de defensa. En este momento, y parece ser que ya para siempre, las Fuerzas Armadas españolas actúan mucho más allá de nuestras fronteras, en contextos internacionales amplísimos. Todo esto, en parte a veces muy importante, ha de evaluarse conjuntamente con órganos de control externo de otros países. Por otro lado, han aumentado las externalizaciones en este ámbito de las Fuerzas Armadas, para mejorar su eficacia como fuerza de combate. Concretamente, AESMIDE ha publicado ya tres informes, con numerosas colaboraciones, sobre eso. El Tribunal de Cuentas debería, a mi juicio, tener muy presente estas novedades.

⁴ Cfr. UBALDO NIETO DE ALBA, «Ética y control ante la corrupción y el blanqueo de capitales: una reflexión», aportación al Simposio de INTOSAI, *Lucha contra el blanqueo internacional de capitales*, celebrado en Moscú, el 8 y 9 de junio de 2006; se publicará próximamente en la *Revista Española de Control Externo*.

Antes he hablado de la necesidad de vincular nuestras cifras presupuestarias con Organismos como Eurostat y el Fondo Monetario Internacional. Pero también ha de hacerse este enlace supranacional en relación con la eficiencia. Todo lo derivado de Acuerdos tan importantes para el ámbito europeo como el de Estabilidad y Crecimiento y el de Lisboa relacionado con la aparente necesidad de un fuerte desarrollo científico y tecnológico, plantea retos asimismo muy importantes. Creo que bastan estos párrafos del profesor Donges para convencernos de que es preciso que el Tribunal de Cuentas los tenga muy en cuenta: «Es necesario examinar... la posibilidad de que haya fallos de Estado. Analíticamente no es fructífero el denominado «enfoque nirvana» —que procede de Harold Demsetz⁵— (el cual)... aplican los políticos, los grupos de interés y los medios de información cuando formulan críticas al mecanismo de mercado (por supuestos o verdaderos defectos) y afirman que los gobiernos y la Administración pública actúan de forma absolutamente infalible y definitivamente eficiente al diseñar e implantar los programas sobre nuevas tecnologías». Algunos ejemplos que niegan tales maravillas son los colosales fracasos y gigantescos despilfarros de dinero público como prueban «la suerte del Concorde, del reactor nuclear de electrones rápidos SNR 300, del reactor de temperatura alta THTR 300, de la supertecnología de televisión D2-Mac de las compañías Thomson y Philips, o del tren de levitación magnética Transrapid, por mencionar algunos ejemplos negativos estrepitosos». Ahora mismo habría que añadir el de la empresa EADS. Y ¿qué decir del célebre proyecto europeo Joint European Submission Silicon Initiative (JESSI) y muchos más? Se habla, por ejemplo, del éxito del Airbus frente a Boeing y la compañía McDonnell-Douglas, pero «no está demostrado que las decenas de miles de millones de dólares con que los cuatro países del consorcio —uno es España— vienen subvencionando la construcción de los diversos modelos Airbus desde hace treinta años supongan, desde el punto de vista del bienestar social, el uso más eficiente de los impuestos recaudados». El Tribunal de Cuentas, ante esto, ha de reaccionar «como bien explican la teoría de la elección pública (*public choice*) y la teoría de la burocracia, (porque) los gobernantes y los funcionarios públicos tienen sus propios fines (votos, prestigio, poder, etc.), y la definición de su utilidad no incluye como especificación conceptual necesariamente el objetivo de maximizar el bienestar social»⁶.

⁵ Cfr. HAROLD DEMSETZ, «Information and efficiency. Another viewpoint», *The Journal of Law and Economics*, 1969, vol. 12, págs. 1-22.

⁶ Cfr. JUERGEN B. DONGES, «Estrategias para la innovación tecnológica: mitos y realidades», en el tomo *Acto de nombramiento de socio de honor del Instituto de Investigación sobre liberalismo, krauismo y masonería del Excmo. Sr. Prof. Dr. D. Juergen B. Donges*, Universidad Pontificia Comillas, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 2006, págs. 27-47, y especialmente, las 38-40.

Finalmente, no me puedo sustraer a la tentación de señalar otro gran cambio originado modernamente. ¿Quién podía prever después del famoso artículo de Schumpeter *La marcha hacia el socialismo*, publicado en 1950 en *The American Economic Review*, que precisamente a causa de análisis de eficiencia, se iba a originar en el mundo, y desde luego en España, el sendero que desde 1978 tienen todos los países de la OCDE, al cambiar radicalmente de rumbo sus sectores públicos y, con ello, que los planteamientos de la política pública, al buscar el máximo de eficiencia, pasasen a ser radicalmente diferentes? De ahí el interés para el Tribunal de Cuentas de adentrarse en los procesos privatizadores, cuestión que no abordo aquí, porque recientemente he expuesto mis puntos de vista ⁷. El Tribunal de Cuentas no puede inhibirse ante la nueva realidad creada por el Consejo Consultivo de Privatizaciones (CCP). Los problemas que inmediatamente se plantean, son múltiples y muy posiblemente exigirán debates internos importantes y discusiones no menos vivas con la CCP, la IGAE, el Ministerio de Hacienda, la SEPI e, incluso, con las subcomisiones parlamentarias que aborden estas cuestiones.

Pero quedaba sin la menor referencia la cuestión de las privatizaciones de las empresas de servicios del ámbito local. Los cambios sucedidos son muy profundos. En el excelente libro de Germà Bel, *Economía y política de la privatización local*⁸, todo esto se comienza a aclarar. Partamos del hecho, como dice Bel de que «en las últimas décadas se ha producido una profunda transformación en la forma de producción de los servicios locales en las ciudades y pueblos de España, al igual que en muchos otros países. No existe información precisa y sistemática sobre el alcance histórico de la producción privada en servicios locales, aunque es sabido que a inicios de los años ochenta en grandes ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao o Zaragoza eran empresas privadas las que producían el servicios de los residuos sólidos. No obstante, a pesar de la indudable importancia de estas experiencias singulares, la extensión de la producción privada era relativamente reducida. En cambio los datos que se han obtenido en el curso de... (la) investigación (efectuado por Bel) indican que en los últimos veinticinco años, la producción privada ha pasado a ser la forma de producción mayoritaria de los servicios (públicos locales)... Esta transformación ha sido relativamente callada y no ha suscitado grandes titulares de prensa ni... gran atención de los investigadores y los analistas de la política pública... en España». No así en otros países, sobre todo en los anglosajones, como sucede con las aportaciones de Emmanuel Savas⁹ y John

⁷ Véase, JUAN VELARDE FUERTES, «Una nota al hilo del “Informe de actividades 2005” del Consejo Consultivo de Privatizaciones», en *Revista Española de Control Externo*, enero 2006, vol. VIII, núm. 22, págs. 111-136.

⁸ Fundación Rafael del Pino, Marcial Pons, Madrid, 2006, págs. 16-18 y 185-263.

⁹ Cfr. de EMMANUEL S. SAVAS, *Privatization. The key to better government*, Chathan House Publishers, Chathan (New Jersey), 1987, y *Privatization to the city*, CQ Press, Whashington DC, 2005.

Donahue¹⁰. Evidentemente, el Tribunal de Cuentas debe estar muy atento a esta realidad de las Administraciones locales y a los debates que ya está suscitando más allá de nuestras fronteras.

Pasemos a otra cuestión. Ahora mismo, en toda Europa, nos encontramos en plena indagación de los límites que se deben fijar al Estado del Bienestar, planteándose mil cuestiones macroeconómicas y microeconómicas de máxima importancia. No puedo, en este sentido olvidar que Keynes consideraba que el Estado podía ser benéfico, paternalista y sensible, únicamente si podía eliminar «la falta de inteligencia». Probablemente por eso, recogiendo las palabras de Lytton Strachey, su compañero de andanzas en Bloomsbury, como Keynes «tenía un sentido común capaz de helar un volcán», de acuerdo con las palabras finales del estupendo artículo de Lawrence Malkin, *The economic consequences of Maynard Keynes*, «a pesar de la frase «Ahora todos somos keynesianos», Keynes se hubiera sentido estremecido por esta expresión, y si estuviese vivo, dudo que lo fuese»¹¹. Una tarea importante de un Tribunal de Cuentas, y el español debe trabajar en ese sentido, es la de intentar que el mundo del poder ejecutivo sea inteligente, al par de paternalista, benéfico y sensible.

Un actual Consejero del Tribunal, Lluís Armet i Coma, ha publicado un artículo titulado *Notas sobre las agencias de evaluación de las políticas públicas*¹². Comenta en él la novedad que puede significar el paso dado con la Orden Ministerial de Administraciones Públicas 1.463/2004, de 19 de mayo, para constituir una Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas. Lluís Armet i Coma señala sobre esto: «Los modelos de Agencias de Evaluación se conciben normalmente como expresiones del poder ejecutivo... La pregunta a plantearse es a qué nivel orgánico deben estar vinculadas las Agencias de Evaluación. En algunos casos la dependencia al más alto nivel puede representar ventajas y a la vez serios inconvenientes. Si las sugerencias de mejora se realizan sin el impulso político necesario, la mayoría de las estrategias no se concretarían, porque no llegarían a implementarse». Pero desde el Tribunal de Cuentas debe darse impulso a esta iniciativa, porque como dice Armet i Coma, «la existencia de una información presupuestaria y económica más prolija supuso, sin lugar a dudas, el reforzamiento cualitativo de sus funciones». Por ahí es donde debe caminar hoy, en parte, la actuación del Tribunal de Cuentas.

¹⁰ Cfr. JOHN D. DONAHUE, *The privatization decision. Public ends, private means*, Basic Books, New York, 1989.

¹¹ Cfr. LAWRENCE MALKIN, «Horizon», Autumn 1969, vol. XI, núm. 4, págs. 105-111.

¹² *Revista Española de Control Externo*, enero 2006, vol. VIII, núm. 22, págs. 13-20.

Por otro lado, el actual Interventor General de la Administración del Estado, José Alberto Pérez Pérez en su artículo *La evaluación de las políticas públicas de gasto en el ámbito de la Intervención General de la Administración del Estado*¹³, plantea puntos de vista que no se deben dejar a un lado. Su nudo esencial podría ser éste: a partir del Tratado de Maastricht, y no digamos a partir de la creación de la zona del euro, pasó a existir en los países más importantes de Europa una referencia inescapable, la del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El inicio de su aportación se deriva directamente de esto: «Un contexto de estabilidad presupuestaria supone la garantía de un marco eficiente para desarrollar la actividad económica y es en ese marco donde resulta más fácil dedicar una mayor atención a los problemas de eficacia y eficiencia, lo que, en última instancia, implica la necesidad de adoptar decisiones acerca de cuáles han de ser los criterios que permitan una mejor asignación de los recursos públicos». Pero, para eso, es condición inicial la transparencia y, en ese sentido José Alberto Pérez y Pérez señala que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) «está haciendo un esfuerzo en aras a la efectividad de la transparencia, ampliando la información económico-financiera que hasta ahora venía ofreciéndose, suministrándola a través de medios telemáticos e informáticos y estableciendo calendarios de manera que el ciudadano pueda exigir esa información en fechas precisamente determinadas». El Tribunal de Cuentas debe tomar buena nota de todo eso. Este sendero, ampliado con la Ley General Presupuestaria y la Ley General de Subvenciones, con la evaluación culminada en estas leyes y con la clasificación por programas en los Presupuestos Generales del Estado, se ha completado en España con esta evaluación de políticas públicas en la IGAE, todo lo cual desemboca en la comprobación, como dice José Alberto Pérez Pérez, de «la existencia de rigideces estructurales en los sistemas de medidas de ejecución; un establecimiento insatisfactorio en determinados casos de objetivos e indicadores y, en algunas situaciones, resistencia cultural al cambio».

No es éste de la evaluación y mejora de la gestión pública un problema fácil. Marisol Esteban nos indica¹⁴: «La evaluación externa necesita una gran cantidad de informaciones que solamente poseen en muchas ocasiones los responsables de los programas. Además, la existencia de mecanismos operativos de evaluación interna garantizaba la utilización posterior de los resultados de la evaluación. (Ésta) para ser útil debe vincularse estrechamente al proceso de gestión, proporcionando información que permita a los asesores políticos y gestores de los programas tomar decisiones en tiempo real para modificar programas y proyectos

¹³ En *Revista Española de Control Externo*, mayo 1955, vol. VII, núm. 20, págs. 21-41.

¹⁴ Cfr. MARISOL ESTEBAN, «La evaluación y la mejora de la gestión pública: una reflexión», en *Revista Española de Control Externo*, mayo 2005, vol. II, núm. 20, págs. 35-60.

a medida que van desarrollándose: Los resultados de la evaluación, después que los hechos han sucedido, son interesantes, pero su efectividad es reducida si no sirven para la mejora de la eficacia de los programas. En este sentido, la evaluación interna se adapta más fácilmente al tiempo de los políticos. Los resultados de la evaluación externa que pueden producirse varios meses o años más tarde, difícilmente están disponibles para determinar las líneas de actuación a seguir en muchos casos». Acelerar en el tiempo esas evaluaciones es algo que los Tribunales de Cuentas no pueden ignorar.

Por eso no se debe olvidar, en la parte que le corresponde a España el punto de vista de Silke N. Haarich, que toma como base las realidades de España, Alemania y Eslovenia, para concluir: «Alemania cuenta con un sistema de evaluación maduro, mientras que el de España dispone de unas características más frágiles»¹⁵.

Tras esto es preciso abordar la cuestión, desde el Tribunal de Cuentas y los OCEX, de las técnicas mejores para que quede clara la eficiencia.

En España, en lo que he podido reunir para que el Tribunal de Cuentas lo tuviese presente en su función indagatoria, se encuentra en trabajos sobre la eficacia de los Tribunales españoles de Justicia¹⁶, así como en aquellos orientados al conocimiento de la eficacia de la empresa pública en relación con la privada¹⁷; y sobre la eficacia de la Agencia Tributaria¹⁸; de la sanidad pública¹⁹; de los servi-

¹⁵ Cfr. SILKE N. HAARICH, «Diferentes sistemas de evaluación de las políticas públicas en Europa: España, Alemania y los países del Este», en *Revista Española de Control Externo*, mayo 2005, vol. VII, núm. 20, págs. 61-87.

¹⁶ Cfr. FRANCISCO PEDRAJA CHAPARRO y JAVIER SALINAS JIMÉNEZ, «In assessment of efficiency of Spanish Courts using DEA», en *Applied Economics*, 1996, núm. 28, págs. 1391-1403, así como JOSÉ M. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, «La producción de servicios públicos: concepto, clasificación y aproximación al caso español», en el volumen coordinado por NURIA RUEDA LÓPEZ, *Evaluación de la eficiencia del sector público. Vías de aproximación*, Fundación de las Cajas de Ahorros, FUNCAS, Madrid, 2004, págs. 15-64.

¹⁷ Cfr. I. ARGIMÓN, C. ASTOLA y JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ PÁRAMO, *Empresa pública y privada. titularidad y eficiencia relativa*, Servicio de Estudios, Banco de España, documento de trabajo 9723, Madrid, 1997.

¹⁸ Cfr. J. D. JIMÉNEZ y P. E. BARRILAO, «Una aproximación a la eficiencia en la gestión de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria», en *Papeles de Economía Española*, 2001, núm. 87, págs. 221-228.

¹⁹ G. LÓPEZ CASANOVAS, «Acerca de la medición y análisis de la eficiencia en las organizaciones sanitarias públicas», en *Revista Asturiana de Economía*, 1997, núm. 8, págs. 7-29, así como *Evaluación de la política de servicios sanitarios en el Estado de las Autonomías: Análisis comparativo de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Andalucía y Cataluña*, Fundación BBV, Madrid, 2001, además

cios policíacos²⁰; de la Inspección de Hacienda²¹... No se trata de una especie de presentación bibliográfica exhaustiva, sino de aquellos estudios que, en principio, han interesado más en nuestro Tribunal de Cuentas para mejorar su análisis de eficacia y eficiencia del sector público.

Muy recientemente Nuria Rueda López ha presentado una espléndida síntesis de todo este planteamiento bajo el título de *Análisis económico de la eficiencia pública*²². En él se ofrece un análisis cuantitativo comparativo de la medida de la eficiencia de las Administraciones Públicas en España en relación con las del resto de los países de la Unión Europea «de los 15», así como con la de los Estados Unidos y todo ello en relación con los respectivos sectores empresariales. Este sendero para nuestro Tribunal de Cuentas también está perfectamente trazado.

He aquí lo mucho, y a veces revolucionario que se ofrece para la próxima etapa de nuestro Tribunal de Cuentas y nuestros OCEX. Conviene recordar que la política que lo exige es la democrática. No en balde el fundador de la Ciencia de la Hacienda helénica moderna, Andreas Andreades, en su célebre estudio titulado *La Hacienda del tirano* señala que «ningún tirano conoció ni la frugalidad ni la medida». Más recientemente, esto saltó a la Escuela de Virginia, sobre todo con el libro de James M. Buchanan y Ricard Wagner, *Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes*²³. La estabilidad presupuestaria, la rebaja de los impuestos, y derivada de ambas cosas, la necesidad de la mayor eficiencia posible en el sector público han pasado, pues a estar unidas a la política de desarrollo económico, cosa imposible si no existen en el país equilibrios macroeconómicos, que son los que acompañan a la existencia de un ahorro adecuado. Todo eso es esencial, evidentemente, para que la democracia pueda arraigar con fuerza.

de G. LÓPEZ CASANOVAS y A. WAGSTAFF, «Eficiencia y competitividad en los servicios públicos. Algunas consideraciones relativas a las asistencias sanitarias», en *Moneda y Crédito*, 1993, núm. 196, págs. 181-132, sin olvidar el libro de JOSÉ BAREA y A. GÓMEZ, *El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994; el artículo de M. Y. CALZADO, T. GARCÍA y M. LARRÁN, «Distintas alternativas para la evaluación de la gestión hospitalaria pública», en *Boletín de Estudios Económicos*, 1999, vol. LJV, núm. 166, págs. 139-166, y el de L. FUENTELESAZ, C. MARCUELLO y O. URBINA, «Eficiencia productiva en la prestación de servicios de salud. Una aplicación a los centros de atención primaria», en *Hacienda Pública Española*, 1996, núm. 138-3, págs. 29-36.

²⁰ Cfr. A. DIEZ TICIO y M. J. MANCEBOI, «The efficiency of the spanish police service: an application of the Multiactivity DEA model», en *Applied Economics*, 2002, vol. 34, págs. 351-362.

²¹ Cfr. JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ y D. MILES, «Eficiencia en la Inspección de Hacienda», en *Revista de Economía Aplicada*, 2000, vol. VIII, núm. 24, págs. 203-219.

²² Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 2005.

²³ Academic Press, New York, 1977.

El papel de Órganos de Control Externo regional y de Tribunales de Cuentas quedó muy claro desde que Stuart Mill —y ésta es mi minúscula contribución en el segundo centenario de su nacimiento al merecido homenaje que se le debe en su ensayo *Considerations on Representative Government*²⁴, escribió: «El verdadero principio de un Gobierno constitucional exige que sospeche que se puede abusar del poder político..., no porque siempre sea así, sino porque ésa es la tendencia natural de las cosas. En la protección contra esto radica la utilidad concreta de las instituciones libres».

²⁴ Parker Son & Bourn, London, 1861.