

Transparencia e instituciones de control¹

Conferencia pronunciada con motivo de la celebración del curso de verano sobre *La transparencia y las instituciones de control externo* organizado en Santander por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Cámara de Cuentas de Andalucía.

Conference given as part of the summer course “La transparencia y las instituciones de Control Externo” (Transparency and external control institutions) organised in Santander by the Menéndez Pelayo International University and the Audit Chamber of Andalusia.

LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Siguiendo el criterio aplicado por los historiadores para denominar amplios periodos de la historia de la Humanidad apelando al elemento caracterizador más representativo de los mismos, como la *edad de piedra*, *la edad de bronce* o *de hierro*, quizá el periodo que estamos viviendo sea recordado en la posteridad como *la edad de la información*, por la relevancia adquirida por un elemento, en este caso de carácter inmaterial, como es el conocimiento y la información, en la organización y funcionamiento de la sociedad. De momento, todos utilizamos la expresión de *Sociedad de la información* para resaltar la importancia del conocimiento y de las comunicaciones en la situación actual, conscientes de la revolución que se está generando en el sector de la información y de las nuevas tecnologías utilizadas en su difusión.

Pierre Levy describe cuatro espacios en la evolución de la Humanidad, que pueden, incluso, coexistir: el espacio nómada de la tierra, caracterizado por la existencia de mitos y ritos; el espacio del territorio, marcado por la escritura y la cartografía; el espacio de los productos, identificado por las mercancías y bienes materiales disponibles; y el espacio del saber, propio de nuestro tiempo y relacionado con las cualidades humanas. Forma parte de este saber no sólo el conocimiento científico, ya que *el saber es un saber vivir o un vivir-saber, un saber coextensivo a la vida... Se trata de un espacio cosmopolita y sin fronteras de relaciones y cualidades*. La vinculación de este conocimiento a la inteligencia colectiva hace que surjan nuevas actitudes en la organización y en el comportamiento social.

¹El contenido de este artículo se corresponde con el de la conferencia pronunciada por el Presidente del Tribunal de Cuentas en el curso de verano organizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, durante los días 24 a 26 de junio de 2009 sobre “La transparencia y las instituciones de control externo”.

La exuberancia de datos y de información que las nuevas técnicas de comunicación pueden ofrecer no siempre deriva hacia un mayor enriquecimiento cultural, sino que, por el contrario, pueden propiciar, incluso, una mayor desigualdad en la disponibilidad de información. Esta situación permite plantear la posible falta de neutralidad de la tecnología, con el consiguiente perjuicio para la transparencia, junto con la preocupación por el hecho de que la dispersión y abundancia de mensajes origina un incremento de la ciudadanía pasiva, despreocupada de los temas que más deberían afectar a la estructura y organización de la sociedad. Nos encontramos, en consecuencia, ante una situación de comunicación básicamente estrepitosa, siguiendo la terminología utilizada por Umberto Eco, de divulgación de lo intrascendente y superfluo, en perjuicio de los valores esenciales de la sociedad.

El concluyente testimonio ofrecido por la actual situación de crisis económica y financiera, de importantes consecuencias negativas en el presente y con numerosos interrogantes de cara al futuro, en cuyo origen aparece la falta de información y transparencia en un ámbito tan sensible como el financiero, nos confirma que la aproximación a la nueva organización económica y social que pudiera corresponderse con la denominada *sociedad de la información*

es aún un objetivo muy remoto, que va a requerir muchos esfuerzos y la modificación de muchos comportamientos.

Podría deducirse que la transparencia plena es inalcanzable y la creencia en ella puede conducir a la melancolía. Aceptando que lo perfecto es enemigo de lo bueno, se trata de conseguir, al menos, una buena transparencia y de comprometerse en su permanente perfeccionamiento.

En los análisis efectuados sobre la génesis de esta situación crítica siempre se dirige la mirada a las carencias de regulación y de supervisión sobre el funcionamiento del mercado financiero. Así se recoge expresamente, por ejemplo, en la propia Declaración de la cumbre de Washington, celebrada el 15 de noviembre de 2008, en la que se afirma literalmente que los responsables políticos, los reguladores y los supervisores de algunos países avanzados no evaluaron ni abordaron de forma adecuada los riesgos que se estaban acumulando en los mercados internacionales, ni siguieron el ritmo de la innovación financiera, ni tuvieron en cuenta las complejidades de las medidas reguladoras internas del sistema.

El reconocimiento de estas deficiencias viene a señalar, en el mejor de los casos, la carencia de información tanto para los reguladores como los supervisores que les hubiera llevado a prevenir la convulsión



sufrida por los mercados financieros, aportando una mayor transparencia a los mismos, como contrapartida exigible a la complejidad y sofisticación de las operaciones en ellos desarrolladas. La permisividad de operaciones con reducida información sobre los riesgos a que estaban sometidas, junto a la obtención de primas por su comercialización y la dilución de responsabilidades originaron una perversión de los mercados, dominada por la desconfianza entre todos los agentes, como resultado de una falta de transparencia e información, que ha derivado en una fuerte implicación del sector público en el restablecimiento del mercado financiero, con las consecuencias que en el futuro habrán de evaluarse.

Si la eclosión de la crisis nos ha permitido identificar áreas de actividad en las que es preciso potenciar la información, la importancia de las medidas adoptadas por la mayor parte de los gobiernos para hacer frente a la misma, junto a la ignorancia sobre la evolución que pudiera estar registrándose en el Orden Financiero Internacional tras las sucesivas reuniones mantenidas por los dirigentes de uno u otro grupo u organización internacional y el desconocimiento de las consecuencias que pudieran derivarse de las numerosas medidas anticrisis ya adoptadas en el ámbito nacional e internacional, permiten que se suscite una sensación personal y colectiva de zozobra e inquietud que sólo podrá ser superada mediante la aportación de la información necesaria que permita corroborar el adecuado diagnóstico de la situación y la corrección de las medidas adoptadas para su superación. Las últimas medidas que se vienen anunciando sobre reformas concretas en los órganos supervisores tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea, requerirán un análisis detenido de las modificaciones incorporadas respecto al sistema anteriormente implantado antes de emitir una valoración de los mismos.

De momento, sólo cabe señalar que el diagnóstico de la situación ha pasado por muchas fases, no todas ellas compatibles, lo que ha propiciado que la situación de deterioro se vaya extendiendo a nuevos

ámbitos de la actividad económica, ampliándose en consecuencia el ya extenso abanico de sectores en crisis, registrándose, como consecuencia de algunas de las medidas adoptadas, un fuerte incremento en el déficit público –se ha llegado a afirmar que España lidera con Rusia el incremento del déficit presupuestario, previéndose pasar del superávit del 2,2 por ciento del PIB en 2007 al 8,7 por ciento, e incluso al 10 por ciento, de déficit en 2010–, así como del endeudamiento público, cuantificado en el 60 por ciento del PIB para 2010 tras haberse situado en menos del 40 por ciento en 2007, previsiones que han llevado a afirmar a los responsables del Banco de España no sólo la gravedad de la situación por el rápido deterioro de ambos indicadores, sino también, lo que es más preocupante, la dificultad en revertir la dinámica desfavorable propiciada por las medidas tomadas.

No se habría aprendido la lección aportada por la crisis, si la transparencia y la información se convirtieran también en víctimas de la misma, exigiendo a los ciudadanos nuevos esfuerzos sin las debidas explicaciones sobre los motivos de los mismos ni sobre las consecuencias que se espera obtener de su realización.

El análisis de la nueva situación confirma que no se trata sólo de aminorar el impacto, sobre todo social, de la crisis económica, o de evitar el colapso del sistema financiero, sino que también evidencia el agotamiento del modelo de funcionamiento aplicado y la necesidad de convenir un nuevo diseño, afianzado en nuevos valores sociales y nuevas reglas de comportamiento, evitando asimetrías en el acceso a la información y reforzando la exigencia de responsabilidades cuando las normas convenidas no sean respetadas.

Tratando de asumir el optimismo que Einstein manifestaba ante la aparición de la situación de crisis, calificada por él como la *mejor bendición... porque la crisis trae progreso*, esperamos que las debilidades afloradas por el desenlace de la situación de crisis y las dificultades a la que nos ha abocado se conviertan en

punto de inflexión y de bifurcación hacia un nuevo modelo que impulse el crecimiento y el bienestar social sobre el compromiso de defensa de los valores propios de una sociedad avanzada y democrática. Este es, sin duda, el gran reto al que estamos todos convocados y de modo especial los que hemos asumido responsabilidades en el adecuado funcionamiento de las Instituciones de control, en cuanto evaluadoras del adecuado funcionamiento del sector público, elemento esencial y referencia en el comportamiento de todo el sistema, cuya influencia se ha visto significativamente reforzada en estos momentos de crisis por las medidas adoptadas por la misma.

ALCANCE DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La amplia relación de principios que han de caracterizar la actividad económico-financiera pública puede sintetizarse en el principio de transparencia, inherente a su propia naturaleza.

Ha de remarcarse que, mientras el impulso de la transparencia en el sector privado es una necesidad sobrevenida como consecuencia de la complejidad sobre todo de los mercados financieros y del conocido fenómeno de la globalización, en el sector público la transparencia y el control es inherente a su propia naturaleza.

Con independencia de que el principio de transparencia figure o no explícitamente enunciado en el correspondiente texto constitucional, ha de reconocerse que la propia Constitución, en sí misma concebida como garantía de los derechos individuales, afianzada en la pertinente limitación de los poderes públicos, viene a exigir que la actuación de éstos, en todos sus ámbitos, sea plenamente transparente, a fin de que el control y el contrapeso de dichos poderes sea efectivo. En consecuencia, transparencia y democracia son dos referencias utilizadas para identificar una adecuada organización social, resultando imposible imaginar un régimen no democrático que sea transparente ni defender el ejercicio democrático sin transparencia.

La circunstancia de que la llamada a la transparencia aparezca reiteradamente recogida en los tex-

tos normativos, no la convierte, por sí misma, en un instituto jurídico. La actuación transparente parte de la asunción de unos principios fundamentales rectores de la gestión pública y se materializa en la aplicación concreta de múltiples técnicas y procedimientos, que irán en sintonía con la evolución del sector público y de la sociedad. El derecho de acceso a la información, la puesta de la documentación a disposición de los ciudadanos, la motivación de las actuaciones, la explicación de los procedimientos, la asunción de responsabilidades, los cauces de participación ciudadana no son sino referencias que conducen a la configuración de la Administración pública, ejercida públicamente, y al servicio del interés general.

Aun cuando la exigencia de transparencia se suele plantear desde una perspectiva externa examinando las relaciones de la Administración con los ciudadanos, ha de resaltarse también la importancia de la transparencia en su perspectiva interna, en cuanto caracterizadora de una organización en la que están perfectamente definidas las funciones y subsiguientes niveles de responsabilidad, en la que la motivación y la información se canaliza oportunamente, tanto en su proyección vertical o jerárquica como horizontal, propiciando el compromiso de todos sus integrantes. Esta perspectiva nos conduce al examen del diseño organizativo de la Administración y del sector público, tanto en su consideración global como en la singular de cada una de las entidades que lo integran, analizando posibles debilidades, insuficiencias o duplicidades organizativas, así como el régimen jurídico en cada caso aplicable y el funcionamiento efectivo a partir de la organización diseñada.

Esta pretendida imagen de una Administración transparente es, sin duda, más atractiva y democráticamente más representativa que su identificación como un archipiélago de organizaciones de difícil acceso o de una constelación de entes con vida propia; pero con unos objetivos y una regulación poco precisos, inescrutable para los ciudadanos e, incluso,

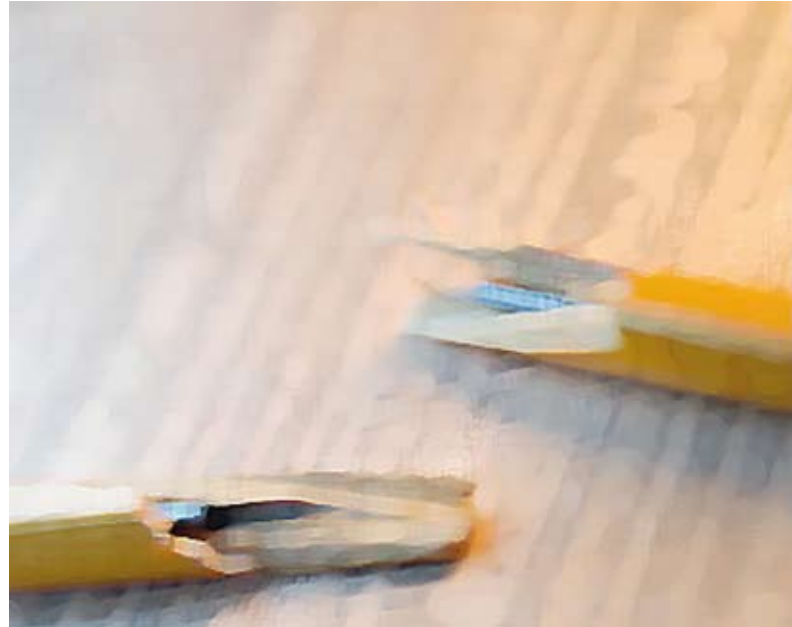
para los mismos servidores públicos, como muchas veces, y no sin falta de razón, se ha presentado.

El Estado no potencia su autoridad a través del silencio y del distanciamiento, sino por el contrario mediante su apertura a los ciudadanos y el suministro de información en cantidad y calidad adecuada. La transparencia no implica debilidad, sino fortaleza y genera confianza en los ciudadanos, lo que facilita la labor administrativa a través del autoconvencimiento, la aceptación y la participación social.

La transparencia en la actividad pública se presenta como la idealización de la organización democrática, en la que, además de los requisitos formales que la caracterizan, se encuentra permanentemente legitimada la posición de los responsables públicos al responder su actuación a los principios exigidos a una buena gestión.

Lamentablemente, no siempre este ideal democrático se encuentra plasmado en la actividad ordinaria, en la que puede percibirse que determinadas decisiones o la ausencia de las mismas muchas veces responden más a posiciones ideológicas o partidistas que al verdadero interés de la sociedad; o que determinadas políticas informativas están guiadas por un mero interés de difusión política más que por el objetivo de propiciar el conocimiento y participación de los ciudadanos. Estas actuaciones originan que muchas organizaciones, áreas de actuación y procesos de decisión continúen permaneciendo en un mundo desconocido para la mayor parte de la sociedad.

Por otra parte, ante la diversidad de actuaciones del sector público, la multiplicidad de objetivos que atender y de regulaciones, organizaciones y centros de decisión en que se personifica, la transparencia no sólo es una exigencia democrática del derecho a conocer, controlar y participar de los ciudadanos, sino también un requisito derivado de la propia complejidad, dinamismo y condiciones de funcionamiento del sector público, que trascienden la inmediata motivación del interés económico y el



impulso de la competencia que caracterizan al sector privado. Incluso, los clásicos principios de legalidad, eficiencia y economía, a los que ha de estar sometida la gestión pública adquieren su debida relevancia cuando se les examina desde la perspectiva de la transparencia.

La transparencia y el principio de legalidad

El cumplimiento de la legalidad establecida garantiza, sin duda, un importante grado de transparencia en la gestión realizada, en cuanto adaptación a los procedimientos y requisitos exigidos.

La exigencia de transparencia en la gestión, desde el punto de vista de la legalidad, no puede quedar restringida al cumplimiento formal de las exigencias establecidas o a la satisfacción de determinadas manifestaciones relacionadas con el acceso a la documentación y la adopción de la pertinente política de información sobre todo el proceso de gestión, lo que cabría identificar como el ámbito objetivo-material de la transparencia, sino que ha de alcanzar al ámbito subjetivo de los responsables públicos, permitiendo conocer la verdadera motivación de sus decisiones y su coincidencia con el interés general. La transparencia incide directamente en el comportamiento ético de los gestores públicos.



La ética en la gestión pública trasciende el cumplimiento de la normativa vigente para detectar áreas de actividad necesitadas de una nueva y mejor regulación, cuya adaptación promueve, evitando que se lleven a cabo actuaciones que pudieran estar exentas de la exigencia de responsabilidades y que pudieran dar lugar a las pretensiones de buscadores de rentas en el ámbito público.

La aparición de episodios de corrupción ha originado que se haya impulsado la preocupación por la ética y la transparencia, como dos referencias intrínsecamente interrelacionadas. Sin negar la acertada reflexión de Séneca de que la corrupción es un vicio de los hombres, no de los tiempos, muchos analistas sociales estiman que la globalización de la economía y el desarrollo tecnológico serán motores de la corrupción. Así, Giovanni Sartori ha sentenciado que “actualmente la pérdida de ética y la prosperidad económica han convertido a la corrupción en patológica e inaceptable”.

Con independencia de que esta aseveración se vea o no confirmada en la realidad, la corrupción es grave en sí misma, en cuanto quebrantamiento del orden establecido, cualquiera que sea el número de episodios en los que se haya detectado. La potencia-

ción de los comportamientos éticos, perspectiva de la economía institucional, supone otorgar de nuevo a la normativa su función legitimadora del orden social, frente a los planteamientos estrictamente económicos que pudieran derivarse de la concepción material de la economía. En esta perspectiva, toda propuesta de flexibilidad legislativa, planteamiento muy frecuente en la organización y funcionamiento del sector público, en ningún caso debiera contemplarse como una minoración de las exigencias éticas de los responsables públicos.

En este contexto, la relevancia de las Instituciones de control viene expresada no sólo por su capacidad para detectar y denunciar actuaciones contrarias a la legislación vigente, sino también por su colaboración en constatar la existencia de ámbitos que requieren ser objeto de una regulación más precisa. A esta segunda motivación han respondido las sucesivas Mociones elevadas por el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales, con las correspondientes propuestas dirigidas a subsanar los fallos e insuficiencias observados en la gestión pública y en el conjunto de la organización y regulación del sector público y que, en ocasiones, han propiciado importantes modificaciones normativas u organizativas.

La transparencia y los principios de eficiencia y economía en la gestión pública

La preocupación por la eficacia y la eficiencia en la gestión financiera pública, acentuada por la crisis del Estado de bienestar, se traslada al modelo tradicional de la gestión pública, propugnándose una nueva orientación, marcada por una mayor explicitación y priorización de los resultados pretendidos y una mejor definición de responsabilidades, acompañada de la adecuada capacitación y flexibilidad, lo que exige una mejor definición de los objetivos y una mayor precisión en la medición de los resultados, enfoque defendido por la corriente denominada *Nueva Gestión Pública*.

La incorporación de los indicadores a la gestión ha de valorarse positivamente desde una posición pragmática, en cuanto pueden ser una herramienta útil para el responsable de dicha gestión y para el evaluador de la misma por ofrecer unas referencias que pueden resultar de interés y para la sociedad que demanda las correspondientes responsabilidades al gestor.

No obstante, las singulares características de la gestión pública que explican las dificultades en la identificación de los objetivos y en la implantación de los correspondientes indicadores, aconsejan contextualizar la información ofrecida por dichos indicadores en el entorno y singularidades de la actividad pública, ya que unos buenos indicadores pudieran no garantizar la bondad de la gestión, como tampoco una carencia de los mismos es manifestación inequívoca de una gestión inadecuada.

Estimo que, con independencia de los avances que pudieran registrarse en el futuro en la línea de evaluación indicada, en los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas es habitual abordar los análisis de eficiencia y eficacia en la gestión pública, siendo muy reducidos los informes en los que se atiende únicamente a un enfoque de regularidad, verificando el cumplimiento de la legalidad establecida y la representatividad de las cuentas rendidas. Las deficiencias de control interno detectadas, las carencias procedimentales observadas, las sugerencias

a favor de una organización más estructurada son todas ellas manifestaciones de gran utilidad en la evaluación de los mencionados principios.

CONSIDERACIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

Como ya se ha mencionado, cualquier aproximación o análisis que se pretenda efectuar del sector público ha de partir del reconocimiento de que se trata de una realidad y de una organización muy compleja.

La complejidad del sector público se ve confirmada, entre otras muchas manifestaciones, en la numerosa variedad de entidades que lo integran con sus diferentes regímenes jurídicos y las múltiples y diversificadas actuaciones en las que se materializa su gestión. A su vez, el sector público aparece desagregado en diferentes subsectores, pudiéndose diferenciar el sector público estatal, autonómico y local, con sus respectivas interrelaciones, además de sus conexiones con la Administración Europea y otras Organizaciones en el ámbito internacional.

Descentralización del sector público

Se trata, en resumen, de una organización descentralizada, a la vez que desconcentrada, con la consiguiente superposición y adición de planos normativos, organizativos e informativos, además de la correspondiente distribución de responsabilidades en la gestión, lo que incide en la obtención de información conjunta y comparable, incrementándose las dificultades para ofrecer una imagen transparente de todo el sector.

En este cruce de relaciones locales, regionales, nacionales e internacionales se concitan múltiples legitimaciones de demanda de información, bien en cumplimiento de la obligación de rendir cuentas de la gestión realizada, bien como requisito ineludible en la toma de decisiones, bien en la pretensión de evaluar la calidad de la gestión realizada y de efectuar estudios comparativos, o bien como mero derecho a estar informados sobre la evolución del sistema económico-financiero.

Es en este contexto donde ha de situarse la información contable, como principal expresión y representación reglada de la gestión realizada y de la situación financiera y patrimonial a una fecha determinada. Aun reconociendo el esfuerzo realizado por la Intervención General del Estado en este ámbito, las circunstancias de que, dentro del sector público, sean de aplicación diferentes planes contables, que las competencias normativas en esta materia se hayan asumido también por las Comunidades Autónomas, así como el hecho de que no se presenten estados consolidados y que se carezca de unas directrices precisas por parte de la Unión Europea en cuanto a la llevanza de la contabilidad pública a diferencia de la postura activa adoptada en relación con la contabilidad privada a favor de las Normas Internacionales de Contabilidad, vienen a reseñar las dificultades en disponer de parámetros comunes o, cuando menos, homogéneos para evaluar las distintas realidades en que se concreta el sector público.

Ha de señalarse que las divergencias existentes en la llevanza de la contabilidad pública en el ámbito de la Unión Europea obligó a adoptar los criterios del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) para evaluar el cumplimiento de compromisos asumidos en ese entorno, como los derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en relación con el déficit y el endeudamiento públicos.

Estos distintos regímenes contables fueron analizados en la Moción sobre la aplicación de principios y normas contables uniformes en el sector público que fue elevada a las Cortes Generales en octubre de 2006. En la misma se analizan las diferencias en la regulación contable de aplicación a las entidades de cada subsector público, administrativo, empresarial o fundacional, así como entre la regulación de la vertiente económico-patrimonial de la contabilidad pública y de la privada, y las diferencias entre los modelos contables que rigen en los distintos ámbitos de la contabilidad pública: presupuestario, económico-patrimonial y de la contabilidad nacional.

A tal fin, entre otras sugerencias, el Tribunal recomienda que haya un único Plan General de Contabilidad Pública, al igual que ocurre en el ámbito privado, que sea de aplicación a todas las entidades del sector público administrativo, del que deberían ser vinculantes, al menos, las partes correspondientes a los principios contables, las cuentas anuales y las normas de valoración. Se llega a proponer, como fórmula a emplear para alcanzar este objetivo, la aprobación de un Plan marco, mediante una norma estatal, en la que las partes vinculantes tuvieran carácter básico, sin perjuicio de que la aprobación de las adaptaciones a cada Comunidad se efectuase por cada una de ellas, en el caso de que se estimara pertinente. Las resoluciones adoptadas por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, a la vista de esta Moción, estaban en plena sintonía con las sugerencias en ella formuladas.

Coexistencia de diferentes regulaciones

A esta situación habría que agregar las distintas regulaciones referidas a la organización y funcionamiento de los diferentes subsectores públicos, derivada del intenso proceso de descentralización registrado, a lo que cabe recordar la acusada y no siempre uniforme evolución del sector público en cuanto a la adopción de nuevas figuras jurídicas por las entidades de nueva creación, algunas de las cuales no llegan a participar de una categoría o calificación jurídica específica, por estar concebidas como entidades singulares sometidas a su propia regulación.

A este respecto, en una Moción elevada en junio de 1996 a las Cortes Generales por el Tribunal de Cuentas se abogaba por la revisión del criterio de propiedad en la identificación de la sociedad estatal y de la empresa pública, en cuanto mantenimiento de la participación mayoritaria, directa o indirecta, en su capital social, y su sustitución por el criterio de control efectivo, en consonancia con el criterio adoptado en el Código de Comercio y en las Normas Internacionales de Contabilidad para el sector público.

Dificultades similares pueden surgir en la identificación como entidad estatal a determinadas fundaciones o consorcios, figuras cada vez más utilizadas, en función de la participación en sus respectivos recursos propios o del control efectivo sobre los mismos. Se ha constatado, incluso, la existencia de criterios claramente divergentes en la normativa estatal y en la autonómica en cuanto a la integración dentro del respectivo sector público a determinadas entidades de idéntica naturaleza.

A todo lo anterior, cabe agregar la singular creación de Fondos con dotación presupuestaria, carentes de personalidad jurídica, previstos en la nueva Ley General Presupuestaria, figura a la que también se ha acudido en la configuración de las diferentes medidas para hacer frente a la actual situación de crisis económica y financiera, y que en definitiva no se trata sino de un patrimonio que debiera estar incluido y reflejado en los estados contables de quien ha asumido la responsabilidad de su gestión.

Ha de remarcarse que la proliferación de entidades públicas, de mayor intensidad en el ámbito territorial que en el estatal, eludiendo o simplificando el régimen administrativo y presupuestario, puede afectar también a la calidad de la información contable aportada y al régimen de control sobre las mismas, al no haberse previsto en todos los casos un canal de rendición de sus cuentas, al carecer de un registro público para las mismas y estar sometidas en muchos casos a un régimen jurídico singular con gran autonomía de funcionamiento no siempre acompañada de una precisa delimitación de responsabilidades.

En definitiva, los procesos de descentralización y desconcentración ofrecen un marco de actuación en el que la transparencia y la recogida de información se ven dificultadas.

La estabilidad presupuestaria

El Tratado firmado en Maastrich en noviembre de 1993 incorporó unos criterios cuantitativos en relación con el déficit y el endeudamiento de los

Estados miembros de la Unión Europea, que quedaron reforzados por la posterior suscripción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Asimismo, estos compromisos se vieron ampliados en nuestro ordenamiento interno a través de la aprobación de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior. El objetivo de estas Leyes es garantizar el equilibrio presupuestario.

Esta nueva regulación ha tenido una significativa incidencia en el impulso de nuevas formas de prestación de los servicios públicos y en el sometimiento a nuevos principios, que vienen a reclamar nuevos procedimientos en la planificación y ejecución de la gestión pública. Así, en la nueva regulación española aparecieron explícitamente recogidos los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

Centrando las referencias en el principio de transparencia, si bien ya estaba incorporado al ordenamiento jurídico como principio rector de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, su aplicación a la actividad presupuestaria supera al principio clásico de publicidad. Requiere que los Presupuestos en su proceso de elaboración y en su liquidación contengan información suficiente y adecuada para permitir verificar su adecuación al principio de estabilidad presupuestaria, así como su cumplimiento.

Es, por lo tanto, un principio de alcance instrumental; pero que enraíza con la esencia democrática al exigir la aportación de documentación adecuada a la materia de que se trate y suficiente para comprender los objetivos propuestos y el grado de su consecución. Presenta requisitos cualitativos y cuantitativos y su cumplimiento impulsa la participación parlamentaria y de la sociedad en los debates presupuestarios. De este modo, se restituye a los Presupuestos su auténtica significación y relevancia, que se había diluido ante la complejidad y evolución del sector público y la tecnificación de la

estructura presupuestaria. Se ha llegado a afirmar que su aplicación supone una “redemocratización” de los presupuestos.

En la aplicación de este principio puede diferenciarse un doble alcance temporal, que se concreta en el momento de la tramitación y aprobación de los Presupuestos y en el de su liquidación. Por lo tanto, ha de aplicarse durante todo el ciclo presupuestario. Esta verificación requiere un juicio técnico debidamente fundamentado y justificado que acredite que la documentación disponible reúne las características de suficiencia y adecuación al objetivo perseguido.

Esta es la contribución que el Tribunal de Cuentas quiere aportar con la fiscalización del cumplimiento de este principio en el proceso de elaboración de los presupuestos en la que está comprometido. El deterioro que la crisis actual está originando en las posiciones presupuestarias, como ya se ha mencionado, incentiva el interés en potenciar los controles propiciando que, con independencia de la pertinente flexibilidad que las actuales circunstancias pudieran requerir, el objetivo de la estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad fiscal permanezca como una meta a la que no se puede renunciar.

En el análisis del cumplimiento de este principio en cuanto al establecimiento y cumplimiento del

objetivo de estabilidad presupuestaria en términos del SEC-95, ha de tenerse en cuenta que el ámbito subjetivo del sector administrativo difiere del definido en el ámbito de la contabilidad pública y de la elaboración de los presupuestos, y que los criterios contables no son plenamente coincidentes. Todos estos extremos, junto con el diseño de los escenarios plurianuales, la estimación de las grandes magnitudes en las que ha de incardinarse la gestión pública, los compromisos adquiridos en ejercicios anteriores, y la definición de las políticas públicas pretendidas conforman el cuerpo técnico sobre el que se asientan los Presupuestos y sobre los que ha de aportarse documentación suficiente y adecuada para su pertinente valoración.

Ha de resaltarse la importancia de conocer los compromisos adquiridos como consecuencia de decisiones adoptadas en ejercicios anteriores y de las funciones asumidas por el sector público y que vienen a suponer un riesgo fiscal de significativa importancia, y sobre los que no se suele disponer de la pertinente información. Los niveles de riesgo y de incertidumbre a que están expuestos los Estados son muy elevados, como consecuencia, además de operaciones explícitamente concertadas con las consiguientes obligaciones para el Estado, de la inestabilidad de los flujos de capital privado a los que ineludiblemente están vinculados los recursos públicos, de la asunción de la función de Estado garante, de la que la actual crisis está ofreciendo numerosas concreciones, del posible riesgo moral que puede conllevar la garantía de determinados resultados privados, así como del oportunismo fiscal de significativa importancia en los planteamientos políticos, y las obligaciones derivadas de muchas operaciones de colaboración público-privada, cuyos efectos pueden demorarse en el tiempo y otros pasivos indirectos no reflejados actualmente en los estados financieros.

Junto a la necesidad de disponer de esta información que restituya al proceso de tramitación parlamentaria de los presupuestos el alcance que le



corresponde en cuanto programación de toda la actividad pública anual, se estima que sería oportuno contar también con los resultados alcanzados en el ejercicio precedente, completando el análisis de las actuaciones comprometidas para el futuro con el de las efectuadas en el ejercicio anterior. Para dar satisfacción adecuada a este planteamiento debiera contarse con una regulación de la rendición de cuentas que facilitara este seguimiento.

A este respecto, el Tribunal de Cuentas viene efectuando diferentes consideraciones, en su Declaración sobre la Cuenta General del Estado y restantes Informes, en relación con la calidad de la información recogida en las cuentas rendidas y examinadas. Por lo que se refiere a los plazos de rendición de las cuentas, prescindiendo de otras referencias, se puede aludir a los plazos establecidos para la rendición de la Cuenta General del Estado al Tribunal de Cuentas, por la relevancia de esta Cuenta y por definir un modelo de actuación que quizá fuese oportuno reconsiderar.

El artículo 131 de la Ley General Presupuestaria establece que la Cuenta General del Estado ha de remitirse al Tribunal de Cuentas antes del día 31 de octubre del año siguiente al que se refiera. Si a este plazo tan prolongado se agregan todas las fases que implica su examen con la tramitación de los resultados obtenidos, resulta muy difícil que el Pleno del Tribunal pueda aprobar su Declaración antes de que haya concluido el segundo ejercicio posterior al que aquélla hace referencia. Esta ha sido la situación alcanzada en el proceso de examen de las últimas Cuentas analizadas, tras un importante esfuerzo por no demorar la remisión de la Declaración a las Cortes Generales.

En la presentación de estas Declaraciones a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, se ha tenido ocasión de señalar esta circunstancia y por parte de los portavoces de los grupos parlamentarios de dicha Comisión se ha resaltado la pérdida de significación económica, social y política que supone analizar la Cuenta



General de un determinado ejercicio, cuando han transcurrido dos o más años desde que aquél concluyera y se puede haber producido un cambio en el Gobierno o una modificación sustancial del marco económico como la actual.

Es evidente que la situación descrita contradice la posición anteriormente expresada desde una perspectiva racional de poder contar con la información de la ejecución presupuestaria del ejercicio anterior en el momento de discutir el nuevo Proyecto de presupuestos. El mero transcurso del tiempo resta transparencia y debilita el alcance del sometimiento al Parlamento de la Cuenta General y las posibilidades del ejercicio del control político que su análisis pudiera propiciar.

Resulta difícil justificar, desde esta perspectiva de la transparencia de la gestión pública, que los plazos legales establecidos para la rendición de las cuentas queden, incluso, frecuentemente superados en la práctica, como el Tribunal viene señalando en relación con la rendición de las cuentas individuales incluidas en la Cuenta General del Estado y lo que es más relevante que las cuentas de determinadas entidades públicas no se rindan formalmente. Se trata de la primera y fundamental obligación de todo gestor, lo que adquiere, por las razones ya remarcadas, un especial significado en el ámbito público.

CONTRIBUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE CONTROL A LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

En la asunción de este compromiso institucional de contribuir a una mejor gestión pública y garantizar a la sociedad el adecuado uso de los recursos públicos, se plantean numerosos retos al Tribunal de Cuentas y a los Órganos de Control Externo.

La gravedad de la situación actual ha llevado a calificar a la crisis económica y financiera como una crisis sistémica que afecta a todo el sistema económico y social, que ha puesto de relieve —como ya hemos señalado— clamorosos fallos de organización y de gestión de los organismos reguladores y supervisores: pero que también ha expuesto conductas y situaciones que confirman la crisis de los valores morales. Ante esta situación, las Instituciones de control no pueden permanecer al margen. Deben comprometerse en configurar un nuevo modelo de funcionamiento, fundamentado en una adecuada regulación, acompañada de la debida transparencia y en la exigencia de responsabilidades.

A este compromiso responde el acuerdo incluido en el actual Programa de fiscalización del Tribunal de Cuentas de España, de llevar a cabo una fiscalización de las medidas adoptadas, con independencia de que en la normativa que contempla estas medidas no se mencione en ningún momento la supervisión del Tribunal de Cuentas, a diferencia de otras manifestaciones recogidas en el Derecho comparado.

Para el cumplimiento de este compromiso, el Tribunal de Cuentas cuenta con la experiencia adquirida en la fiscalización de anteriores crisis financieras, ya fiscalizadas en su momento por el Tribunal de Cuentas. Cabe recordar, a este respecto, que el Tribunal de Cuentas, con motivo de la crisis de la década de los ochenta, fue pionero en diferenciar la autonomía del Banco Central para gestionar la política monetaria de la autonomía que, como supervisor, le obligaba a rendir cuentas de su gestión al Parlamento.

Asimismo, el Pleno del Tribunal también aprobó, en febrero de 2007, el Informe de “Fiscalización de la organización y de los procedimientos de su-

pervisión sobre las Entidades de Crédito, Seguros y Servicios de Inversión y de la coordinación entre los Organismos Supervisores y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria”. En este informe se recomienda, en relación con los resultados alcanzados, el establecimiento de procedimientos de coordinación de las actuaciones supervisoras, así como de coordinación con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Pero, sin perjuicio de la expresada acción de futuro inmediato, se considera necesario que el porvenir del Tribunal de Cuentas venga definido por el logro de los siguientes objetivos, cuyo alcance admite un mayor desarrollo que la mera enumeración que a continuación se realiza:

El reto ético del control democrático

Ya se ha hecho referencia anteriormente al alcance ético que el principio de transparencia otorga al análisis del cumplimiento de la legalidad. La ética de Gobierno requiere dotar a la acción política de originalidad y de anticipación de futuro para maximizar el Estado de Derecho creando la norma, la ley, como algo que se descubre y se comparte y no como una simple imposición.

La contundente realidad ofrece con frecuencia situaciones de corrupción o de actuaciones poco acomodadas a referencias éticas, algunas de ellas analizadas en los informes del Tribunal, que confirman la existencia de zonas de impunidad como consecuencia de insuficiencias de la normativa vigente y que vienen a denunciar responsabilidades políticas por la falta de anticipación en la corrección de dichas carencias. Ha de insistirse que sin control político, no hay Estado democrático; pero sin control judicial, no hay Estado de Derecho.

La vocación por la inmediatez y la proximidad en el ejercicio del control

Es absolutamente necesario que la función fiscalizadora se ejerza sobre actuaciones próximas en el tiempo, consiguiendo de esta manera una más estrecha imbricación entre organización-gestión y control.

No resulta satisfactorio reconocer la imagen de lejanía que en ocasiones transmiten determinadas alusiones al Tribunal de Cuentas, imagen que no se corresponde con la preocupación que el Pleno del Tribunal mantiene sobre la aproximación temporal de la fiscalización a la gestión en la selección de las actuaciones que conforman el Programa anual y con el esfuerzo que se efectúa en el cumplimiento de los plazos fijados.

Esta preocupación por la inmediatez se ha visto plasmada en determinados informes de fiscalización, como el relativo a la Exposición de Zaragoza, cuyo informe ya ha sido remitido al Parlamento, o el mismo compromiso de fiscalizar las ayudas públicas acordadas ante la crisis financiera sobrevenida, a la que se ha hecho referencia.

La incorporación del Tribunal de Cuentas a las nuevas tecnologías

El Tribunal de Cuentas, ante las significativas ventajas que las nuevas técnicas informáticas ofrece con el fin de coadyuvar en el desarrollo de la Administración electrónica, viene promoviendo el uso intensivo de las tecnologías de información y de las comunicaciones en los procesos de relación con las distintas Administraciones Públicas, favoreciendo la eficacia y eficiencia de su actuación y una mejor coordinación con otros Órganos de Control Externo. Se ha implantado una aplicación para el registro telemático y análisis de las Cuentas de las Corporaciones Locales, llegando a convenios de coordinación con diferentes Órganos de Control Externo, modalidad de registro que se extenderá, en primer lugar, a los Organismos públicos estatales, y en un futuro no lejano a las restantes entidades públicas. Asimismo, se ha implantado otra aplicación para la recepción de información y análisis de los contratos suscritos por los diferentes Órganos de contratación.

Se ha apostado por la utilización de herramientas de análisis y tratamiento de grandes bases de datos y de aplicaciones de gestión de la fiscalización informatizada, orientadas al diseño e implantación de la denominada “auditoría sin papeles”, conscientes de

que éste es un proceso irreversible y permanentemente progresivo.

El mayor conocimiento público de la Institución, propiciando el acceso al contenido de sus informes

La escasa presencia del Tribunal en los medios de comunicación social, la poca difusión del contenido de sus informes y del mensaje que transmite, su ausencia o escasa presencia en los programas de enseñanzas universitarias de formación jurídica o económica, son manifestaciones, a la vez que factores, que contribuyen a que no se tenga un conocimiento generalizado de las funciones ejercidas por la Institución encargada de controlar que el sistema financiero público funcione correctamente.

Asimismo, desde hace tiempo nos venimos preguntando si la forma en que el Tribunal de Cuentas comunica su mensaje resulta comprensible por la sociedad, destinataria de nuestros informes, o si resulta únicamente entendible por quienes están familiarizados con la terminología y metodología de la auditoría y de la contabilidad.

Se considera, en consecuencia, necesario articular los medios necesarios que permitan que la labor del Tribunal de Cuentas alcance una mayor difusión, conciliando la necesidad de una correcta y ortodoxa expresión técnica con la aspiración de que la misma sea accesible para el gran público

Contribuir a fortalecer la cultura fiscal y del gasto público de los ciudadanos.

Con independencia de la valoración positiva que los ciudadanos puedan tener sobre actuaciones públicas concretas, la valoración general que las consultas efectuadas transmiten sobre la gestión pública y la administración de los fondos recaudados a los contribuyentes suele alcanzar altos niveles de insatisfacción.

El principio de transparencia en la gestión pública conduce a tomar en consideración cuál es la actitud de los ciudadanos frente a los impuestos, cómo los mismos perciben y cómo creen que debería ser el gasto público, y cuáles son sus preferencias en la asignación de recursos para los diferentes servicios

públicos, como punto de partida en el diseño de estrategias que acercaran al ciudadano a la realidad del ingreso y del gasto público y que permitieran conciliar la importante disociación entre el ingreso y el gasto público.

Consideramos que, en este ámbito, el Tribunal de Cuentas puede jugar un papel revelador, y contribuir a mejorar la cultura fiscal de los ciudadanos, desempeñando una función de conexión entre los contribuyentes y los gestores públicos, como expresión del verdadero comportamiento democrático.

Potenciar la evaluación de las políticas públicas

Con independencia de las dificultades y las limitaciones que puede presentar la utilización de indicadores para evaluar la gestión pública, se estima necesario avanzar en el análisis de la eficacia y de la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, examinando los resultados obtenidos y su calidad, junto con los costes soportados por el sector público, en consonancia con el interés de la sociedad.

Velar por la eficacia del control y el cumplimiento de las recomendaciones

El control no representa en sí mismo una finalidad, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe, oportunamente, señalar las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, racionalidad y utilidad de la actividad económico-financiera pública, de tal manera que puedan adoptarse las pertinentes medidas correctoras.

El “ciclo de control” no concluye con la emisión de los correspondientes informes, sino que ha de prolongarse con el seguimiento de si las referidas recomendaciones llegan a ser cumplidas. Esta preocupación por la eficacia del control y el seguimiento en las recomendaciones es preocupación unánimemente sentida por todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

A este respecto, se estima que sería necesario y conveniente la creación de un registro en el ámbito parlamentario que recogiera todas las recomendaciones y resoluciones adoptadas en relación con los informes del Tribunal, con identificación del destinatario de las mismas y en el que constaran las actuaciones que se hubiesen convenido en seguimiento y cumplimiento de las mismas.

Todas estas manifestaciones no son sino una expresión de la preocupación del Tribunal de Cuentas por contribuir de la forma más eficaz posible a que la gestión pública responda a los parámetros que definen una buena gestión, en la que la transparencia sea el referente esencial, que propicie la participación de los ciudadanos y el reforzamiento del funcionamiento democrático. La contribución a tan importantes objetivos plantea muchos retos a la actividad del Tribunal de Cuentas y de los Órganos de Control Externos de las Comunidades Autónomas, en cuya consecución se pondrá todo el empeño y todos los recursos disponibles.