

Introducción

La Reforma de la Ley General Presupuestaria

Juan Velarde Fuertes

Consejero del Tribunal de Cuentas

Es necesario aceptar que la economía española, y todo lo que de ella se desprende, ha cambiado enormemente desde que se publicó la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Entonces aún teníamos una economía nacional. Hoy ésta es una comunitaria con todo lo que eso supone en relación con la cuestión de la estabilidad presupuestaria. Concretamente, en 1982, aún existían países, personas, instituciones, que creían firmemente que la curva de Phillips tenía la forma que se había dibujado en los primeros artículos sobre ella acerca de las relaciones entre inflación y paro, por lo que parecía existir una especie de sabiduría convencional poco crítica ante la subida de los precios. Hoy, en cambio, son poquísimos los que discrepan de los puntos esenciales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997. Por otro lado, aún le faltaban años a la economía española para recibir fondos comunitarios, con consecuencias evidentes sobre la necesidad de un nuevo control. En el ámbito de los Órganos de Control Externo, sólo existía, creada ya por la Ley Foral de 28 de enero de 1980, la Cámara de Comptos de Navarra. El segundo sería la Sindicatura de Comptes de Catalunya, que surge por la Ley 6/1984, de 5 de marzo. Las transferencias de funciones y, naturalmente, la magnitud del gasto transferido a las Comunidades Autónomas era muchísimo más pequeña que en la actualidad.

Simultáneamente, la economía española ha crecido de modo notable. El PIB por habitante está situado en torno a un 40 por ciento por encima del que entonces existía, de lo que se deriva un cuadro

bastante diferente, tanto de necesidades que se solicitan del sector público como del papel que España tiene en un mundo cada vez más globalizado. La caída del Muro de Berlín, en 1989, significó la irrupción de enlaces económicos bastante íntimos que eran inimaginables poco antes. Todo ello motivó que lo que antes era rigurosamente nacional –los déficit, las irregularidades del sector público, la insolvencia de pagos internacionales–, en estos momentos afecta de tal modo a los demás que es preciso mantener conexiones entre los Tribunales de Cuentas e instituciones paralelas de otros países para mejorar, a favor de todos, el funcionamiento del sector público. Nada digamos de los planteamientos que se derivan del SEC-95. Si no se tienen en cuenta, podríamos encontrarnos con sorpresas muy desagradables, derivadas de un auténtico babelismo contable.

En España todo esto se pasa a articular en forma de deseo de una nueva Ley General Presupuestaria. La anterior –sea la original debida, en lo esencial, a la pluma de José Barea–, así como la legislación que surge de sus modificaciones parciales, ha cumplido su papel y debe ser jubilada con todos los honores, pero jubilada.

Eso es lo que motivó que en Formigal, en el Pirineo oscense, en el seno de los cursos y reuniones científicas que la Universidad Internacional Menéndez Pelayo verifica en este lugar, se celebre, durante los días 10, 11 y 12 de septiembre de 2001, un seminario directamente relacionado con estos problemas. No era el más pequeño de sus designios la convicción de que estaba ya próximo el relevo, por otras personas, del pleno del Tribunal de Cuentas, como efectivamente sucedió tres meses después. De algún modo, asimismo se deseaba enviar a los nuevos responsables de esta institución algo así como un conjunto de estudios para, si era posible, facilitar la evolución desde viejos planteamientos hacia nuevos horizontes.

En este número de la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO se recoge parte del rico material que en Formigal se discutió y, en más de un caso, creo que se mejoró. Lo inicia el excelente artículo de la catedrática de Economía Aplicada de la Universidad de Barcelona, María Teresa Costa Campi, «Sobre la Ley General de Estabilidad Presupuestaria», donde aborda las cuestiones esenciales de «los problemas de medición y definición de déficit público»; «las diferentes estrategias reguladoras del déficit que defiende la Teoría de la Hacienda», y, finalmente, «los problemas que presenta la Ley de Estabilidad Presupuestaria», porque, concluye la profesora Costa Campi: «La Hacienda Pública, y en particular la Política Presupuestaria, no puede dejar de transitar por los márgenes de los fundamentos más avanzados de la nueva Teoría del Desarrollo Económico. Debe

beber en esas fuentes y estar al servicio de sus conclusiones. Hay que buscar un camino analítico que concilie, por un lado, las decisivas aportaciones que sobre desarrollo económico han hecho autores como Romer, Lucas y Krugman, entre otros, y por otro, la Política Presupuestaria. El papel que las economías externas –capital humano, físico y tecnológico– tienen en el desarrollo económico de un país debe estar presente en todo ajuste fiscal. Ni la aplicación de los principios de la Teoría Económica ni el consenso con la ciudadanía en tema tan decisivo puede hacerse a través de una Ley», aunque, añadiría yo, puede facilitarse.

Alicia Díaz Zurro, Interventora General del Estado, bajo el título de «El control interno», aportó a la reunión de Formigal un espléndido trabajo sobre esta institución. La actividad financiera del Estado, desde la Constitución inicial de Cádiz de 1812 –por supuesto en la de Bayona, de 1810, ya se avanzaba en esa dirección– experimentaba tres controles: el político, por las Cortes; el administrativo o interno, de las Contadurías de Valores y Distribución, de donde surgió, al poco, la Intervención General de la Administración del Estado; finalmente, el jurisdiccional, que llevaría la Contaduría Mayor de Cuentas, que se transformaría pasados unos años en Tribunal de Cuentas. Subyacente a todo esto se encontraba, como es bien sabido, Montesquieu y su mensaje de que para preservar la libertad es preciso que *le pouvoir arrête le pouvoir*. A partir de ahí pasa a analizar, de acuerdo con la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, tanto lo que se denomina función interventora como el control financiero. Después de un estudio que podría calificarse de exhaustivo de ambas funciones, tenemos que agregar que explica esta novedad el que se originaba en un momento muy delicado de la vida española. La crisis golpeaba al modelo económico anterior, con características casi aterradoras –fuerte déficit presupuestario, considerable inflación, aumento continuo del paro, hundimiento productivo, déficit notable de la balanza por cuenta corriente, subida vertical de los salarios en un clima de creciente tensión social–, que afortunadamente cerró ese año el Pacto de la Moncloa. Además, el mensaje que en la OCDE iba a dar lugar al Informe McCracken. Estaba ya en el aire, y era evidente, el desmoronamiento de muchos planteamientos de política económica basados en el keynesianismo vulgar. Era necesario efectuar una atentísima vigilancia, con designios macroeconómicos, del sector público. Abrió así la mencionada Ley General Presupuestaria Barea, con este desarrollo, lo que Alicia Díaz Zurro califica, con justeza, como «el proceso de cambio cultural más importante vivido por la Intervención General de la Administración del Estado en su historia». Todo

esto va a culminar «en la revisión, en 1997, de las Normas de Auditoría del Sector Público y el establecimiento de una unidad específica dentro de la IGAE, la Oficina Nacional de Auditoría», que pasa a constituirse en «el eje central del Sistema de Auditoría Nacional y asume, como competencia propia, la realización de las distintas modalidades de ejercicio del control financiero previstas por el Texto refundido de la Ley General Presupuestaria y sus normas de desarrollo, en particular, por el Real Decreto 2188/1995 y la Circular 1/1998, de 26 de marzo, de control financiero». Finalmente, no se le olvida a Alicia Díaz Zurro cómo todo esto ha de ponerse en relación con los planteamientos de la UE, tanto de estabilidad macroeconómica y, naturalmente, presupuestaria como por lo que respecta al importantísimo mundo de las subvenciones.

Esa realidad se muestra a los ciudadanos, y se ordena, a través de los sistemas de Contabilidad Nacional. En España existe un largo caminar en ese sentido, de casi medio siglo ya, pues todo comienza a partir de la CNE⁵⁴ debida al impulso del profesor Manuel de Torres Martínez gracias al fulcro que proporcionó la TIOE⁵⁴ que, a su vez, se debía a la dirección del profesor Valentín Andrés Álvarez. Siempre, desde estos primeros pasos, en los que se siguió el modelo normalizado de Stone para la OECDE, se procuró que nuestras Cuentas Nacionales no tuviesen una metodología dispar de la comunitaria. Para recibir las últimas noticias sobre esto se echó mano en Formigal de uno de los mejores investigadores españoles sobre Contabilidad Nacional, Fernando Carrasco Canals, quien había publicado en 1999 el volumen, de consulta imprescindible, *Fundamentos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales SEC-95* (Pirámide). Todos los concurrentes a Formigal aprendimos, por eso, muchísimo debatiendo su ponencia, que aquí se reproduce como artículo bajo el título de «Las cuentas del sector público y el SEC-95». Es evidente que este trabajo de Fernando Carrasco se va a constituir, para el Tribunal de Cuentas, en una obligada referencia para examinar la Cuenta General del Sector Público y, a su vez, de tal examen, se van a desprender modificaciones en las cifras que se ofrecen en la Contabilidad Nacional, naturalmente en colaboración con la Intervención General de la Administración del Estado.

Precisamente por todo eso era lógico que a continuación publicásemos la aportación del catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Alcalá de Henares, Antonio Torrero, una de nuestras máximas autoridades en la estructura del sistema financiero mundial. Con el título de «Los aspectos financieros del sector público ante los retos de la economía mundial y europea», aparece un trabajo que yo

no dudo en calificar como esencial para entender el proceso actual de crisis económica dentro de una economía que, en lo financiero, se encuentra fuertemente globalizada. Una y otra vez se sitúan ante el lector planteamientos tan sugestivos como los que se pueden desprender de una tesis de M. D. Bordo y Anna Jacobson Schwartz, de mayo de 2000, contenida en un *documento de trabajo* del National Bureau of Economic Research, publicado en mayo de 2000: «Al igual que las economías nacionales de todo el mundo han aprendido que las soluciones basadas en los mercados son mejores que las medidas económicas de las economías dirigidas y centralizadas, también el sistema financiero internacional se beneficiará de un cambio dirigido a un mayor protagonismo de los mercados financieros.» Todo esto, nos lo recuerda el profesor Torrero, procede de la cantera que se deriva de la obra, auténticamente revolucionaria, de Milton Friedman y Anna J. Schwartz, *A monetary history of the United States, 1867-1960* (Princeton University Press for the National Bureau of Economic Research, 1963) y de la de Anna J. Schwartz, *Money in historical perspective* (The University of Chicago Press, 1987), donde se procura refutar la idea de la inestabilidad sistémica de los mercados financieros, postulando la versión de que la Gran Depresión se debió a un gran error producido por el sector público.» Pero cuidado con apresuramientos. En este mismo documento se nos señala que la confianza en los mecanismos autocorrectores de los mercados de Milton Friedman o del recientemente fallecido Miller, contrastan con las cautelas de un Stiglitz o de un Tobin. Torrero nos advierte: «En general, los economistas con mayor influencia de la obra de Keynes –Torrero es uno de ellos– acentúan la prevención hacia los problemas que puedan derivarse de los excesos de los mercados financieros, en especial de los bursátiles, cuando la temperatura de la fiebre especulativa es demasiado alta.» De la observación que en este artículo se efectúa de las instituciones financieras, incluidas las españolas, se desprenden enseñanzas muy valiosas para «potenciar opciones de financiación alternativas y estables sin dejarse llevar por erupciones o modas de amplia trascendencia cuando se producen, pero de escasa consistencia».

Creo que a través de lo expuesto se aprecia la importancia de la reunión de Formigal. Por ello, otras ponencias aparecerán como artículos en números próximos de esta REVISTA. Pero para que existiera, de modo inmediato, un panorama claro de lo que significó encargué a José Pascual García que redactase una nota que recogiese lo más fundamental de las aportaciones que allí se presentaron en un ámbito diferente al de las *ponencias*, el de las *mesas redondas*, pero que tiene asimismo un valor científico considerable. De aquí que, como final de la serie de los artículos, aparezca otro titulado «Crónica de las

Mesas redondas sobre contabilidad y control en el Seminario de la UIMP sobre la Ley General Presupuestaria». Aprovecho esta presentación para rendir público tributo de admiración ante la obra intelectual de José Pascual, llena de inteligencia, minuciosidad, claridad y oportunidad. Aquí se muestra una vez más.

Anteriormente he señalado cómo una de las novedades en las que ha pasado a moverse el Tribunal de Cuentas a partir de finales de los años ochenta ha sido la globalización y la necesidad de actuar de modo creciente en ámbitos internacionales. Una de las instituciones que son fundamentales para estas nuevas perspectivas es INTOSAI. Parece por eso evidente el dar a conocer sus estatutos, que se transcriben exactamente en la sección de Documentación y Textos.

Para la Sección de Comunicaciones y Notas se solicitó de Julián Máñez Vindel un trabajo, que culminó con su pulcritud característica, titulado «Nueva configuración del Informe Anual del Tribunal de Cuentas como Memoria de Actuaciones».

Como sucede número tras número, con finuras jurídicas notables siempre, José Antonio Pajares y Javier Medina ofrecen la crónica de lo sucedido en el cuarto trimestre del año 2001 en la Sección de Legislación y Jurisprudencia.

Finalmente, es preciso comentar críticamente en esta REVISTA aquellos libros sin cuya toma en consideración el control externo quedaría oscurecido. Abro esta sección yo, al ocuparme de la reedición de una de esas obras que han pasado a ser clásicas sobre nuestra Hacienda —el libro de Fabián Estapé Rodríguez, *La Reforma Tributaria de 1845. Estudio preliminar y consideración de sus precedentes inmediatos*—, que ha sido reeditada dentro de los actos conmemorativos del centenario de ese gran político moderado que fue Alejandro Mon. Es un buen pretexto para volver a elogiar este trabajo.

Francisco Bohoyo comenta a fondo el libro de Luis Ordoqui Urdaci, *La Cámara de Comptos. La institución fiscalizadora de los fondos públicos de Navarra*, y cierra este número una excelente reseña de María José de la Fuente y de la Calle de un trabajo de Rafael de Mendizábal Allende, que tiene precedentes que muchos hemos leído ávidamente, *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración contemporánea*.

No quisiera concluir esta nota inicial de este volumen sin señalar un homenaje y una alegría. El homenaje se debe a dos personas. Una es el antiguo director de esta REVISTA Andrés Fernández Díaz, que al cesar como Consejero de Cuentas me traspasó esta responsabilidad,

ciertamente grande, porque había logrado ofrecer una REVISTA importante a sus lectores. Afortunadamente podemos seguir contando con su presencia en el Consejo Editorial. Otra es Miguel Ángel Arnedo Orbañanos. En una ocasión señalé que se trata de un excelente servidor público, para el que también sería válido el paralelismo con lo que escribió el historiador Weill sobre los servidores de Federico Guillermo II: «La burocracia, dura, altanera y puntillosa, pero diligente, honrada y eficaz, mejoraba el reinado entero.» Deja un hueco en el Consejo Editorial que será difícil de llenar. La alegría se produce al poder decir que éste se ha ampliado, como una especie de señal del espíritu nuevo que, ante el siglo XXI, ha de manifestarse en esta REVISTA, con la incorporación a él de personas tan señeras en el ámbito específico en el que se mueve nuestra REVISTA, como son –y la satisfacción se trasluce de su simple relación– Ramón Álvarez de Miranda, Susana Casado Robledo, Paulino Martín Martín, Javier Medina Guijarro, Vicente Montesinos Julve, Ana María Pérez Tórtola y quien fue brillante Presidente del Tribunal de Cuentas, Pascual Sala Sánchez. El honor de dirigir el nuevo Consejo se equipara a mi responsabilidad.