

Presentación

Las reformas obligadas

Juan Velarde Fuertes

Consejero del Tribunal de Cuentas

El número de mayo de 2002 de esta publicación se centra en todo un amplio conjunto de reformas relacionadas con el sector público y muy especialmente en los aspectos financieros del mismo. Se dice muy frecuentemente que España aún tiene una libertad grande en la política del sector público, en la política presupuestaria, para caminar por una senda de equilibrio macroeconómico. Autonomía sí tiene; pero gran libertad, debido a las exigencias derivadas de la zona euro, no es precisamente la expresión adecuada. El examen crítico de toda una serie de planteamientos en este sentido centró los debates de los asistentes al Seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, celebrado en Formigal (Huesca) los días 10 al 12 de septiembre de 2001, bajo el título de *La Reforma de la Ley General Presupuestaria*. Tenía un motivo de celebración este Seminario: el II Centenario de Alejandro Mon. Precisamente se anunció dentro de las conmemoraciones recogidas por la Comisión que organizó este homenaje al primero que puso orden en nuestra Hacienda contemporánea, sin lo que hubiera hecho agua toda la importante obra económica emprendida por los moderados.

Basta mencionar las fechas en las que esta reunión tuvo lugar para comprender que sus planteamientos de aquellos días exigieron una revisión por los propios ponentes, por si las alteraciones de la economía mundial, tanto en el aspecto real como en el financiero, afectaban a lo sostenido en Formigal. Por eso, voluntariamente se retrasó la recogida de los materiales que ahora se ofrecen, con plena

asunción por parte de sus autores de las condiciones nuevas preocupantes que ofrece la economía mundial, acentuadas a partir del año 2001.

En este sentido, me parece que el artículo del catedrático de la Universidad de Zaragoza y Consejero de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón, Eduardo Bandrés Moliné, «La reforma de la legislación presupuestaria», tiene la alta calidad y el enfoque básico preciso para abrir este número. La cuestión del endeudamiento de las Comunidades Autónomas –donde radica una situación clave de nuestra vida económica futura– es enjuiciado así por Eduardo Bandrés: «La legislación aprobada ha prescindido por completo de la capacidad de autorregulación de su propia deuda por las Comunidades Autónomas, y si se acude a las emisiones de deuda llevadas a cabo en 2001, el diferencial respecto del euribor (1,72 puntos básicos) es muy reducido y atribuible más a cuestiones de liquidez que de riesgo. La solvencia de las Comunidades Autónomas y su responsabilidad fiscal se han incrementado con el nuevo sistema de financiación, por lo que la valoración de los mercados financieros adquiere mayor relevancia. Por tanto, la existencia de mecanismos de mercado que proporcionan un control indirecto debería reducir los temores a que las Comunidades Autónomas utilicen el recurso al endeudamiento de forma insostenible.» Esto se relaciona con la *deuda oculta de Krugman*, porque, «¿acaso no es también una deuda, para las futuras generaciones, la insuficiente dotación de infraestructuras, las necesidades no cubiertas de educación e investigación, o la ausencia de servicios públicos modernos?». De ahí que «la disciplina presupuestaria, definida de forma cuantitativa en términos macroeconómicos, aun siendo importante, no es ni mucho menos suficiente para garantizar dicha reputación. Por eso, la gran reforma presupuestaria en España habrá de venir de la mano no tanto de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, sino de la reforma de los procedimientos presupuestarios, es decir, de los contenidos y, sobre todo, del desarrollo posterior de la Ley General Presupuestaria».

Este planteamiento, marcadamente incisivo, tenía que completarse con el trabajo, cargado de experiencia y de buen conocimiento presupuestario, de José Barea, «La Hacienda Pública española durante la vigencia de la Ley General Presupuestaria». En buena parte, podría ser un capítulo de las *Memorias*, que muchísimo interés tendrían, de ese servidor público impar que es José Barea. Comienza el relato en 1963, cuando se buscaba, de modo incansable, mantener los equilibrios macroeconómicos en España, dentro de las consecuencias de esa colosal reforma estructural iniciada a partir del 20 de julio de

1959, gracias al denominado Plan de Estabilización. Fuentes Quintana impulsaba las cuentas del sector público español dentro de la Contabilidad Nacional. De ahí que apareciese en *Información Comercial Española*, en la etapa en que era dirigida por el profesor Fuentes, el trabajo de José Barea, «Las cuentas del sector público español del año 1962». Finaliza este artículo del profesor Barea señalando los quince cambios institucionales que él, con una autoridad máxima en España, opina que es «necesario efectuar» para impedir «decisiones discrecionales en el proceso del gasto público».

Carlos Cubillo nos obsequia con algo también muy ligado a un control adecuado de la realidad financiera del sector público, y lo expone en el artículo realmente impresionante, «Hacia una teoría general sobre la corrupción en la vida pública». Un planteamiento previo histórico y una perspectiva filosófica conducen a una minuciosa presentación de las principales prácticas en que cristaliza la corrupción: malversación de caudales públicos, irregularidades ya en la contratación administrativa, ya en las subvenciones y otras ayudas procedentes del sector público; el nepotismo, el tráfico de influencias, el uso de información privilegiada, y la lista aún la continúa más Cubillo. De ahí que sea posible pasar a estudiar el asunto de la prevención de la corrupción, donde existen algunos apartados tan importantes como el de «La ética pública» y el de «La formación de los empleados públicos». La transmisión de la corrupción a diferenciales clarísimos en el mercado de los bonos muestra el interés sumo de este trabajo.

El profesor Leopoldo Gonzalo y González enlaza con las actitudes de los profesores Bandrés y Barea, quienes tienen como foco de atención primordial proporcionar puntos de vista «de cara a la anuencia de reforma de la Ley General Presupuestaria de 1977», –o sea, la ley Barea–, pero en su versión, muy deformada respecto a su concepción original, del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre. El profesor Gonzalo y González fue el que puso orden conceptual primero en España para que no se considerase sinónimo el Tesoro Público al Fisco o al Erario, sin más. Su trabajo primero, aparecido en 1972, en el número 14 de *Hacienda Pública Española*, trasladó a España «el esquema orgánico-funcional de la institución del Tesoro Público elaborado para la doctrina francesa e italiana». El profesor Ferreira Lapatza «dio curso a aquel... ensayo en las diversas ediciones de su *Curso de Derecho financiero*», aunque, dice el profesor Gonzalo, «hoy casi nadie lo cita, sin perjuicio... de su amplia utilización», hasta el punto de que «fue tenido en cuenta en la elaboración del Título V» de la Ley General Presupuestaria de 1977. Por otro lado, de la mano de Schumpeter, quien afirmaba que «nadie puede

tener la esperanza de entender los fenómenos económicos de ninguna época –tampoco de la presente– si no domina adecuadamente los hechos históricos».

Con la maestría y el espíritu crítico habituales en el profesor Gonzalo, denuncia mil equívocos en torno a esta cuestión del Tesoro, para llegar a la exposición del Tesoro Público y de la Deuda en el contexto económico e institucional creado en el ámbito de la zona del euro, a más de tener en cuenta que el Banco de España es la «entidad ejecutora de las funciones y estrategias del Tesoro Público, entendidas éstas en su más amplio sentido». Con todo esto llega a un punto crucial: «Si, como ha podido decirse con acierto, el Tesoro representa el aspecto monetario de la Hacienda Pública, en tanto que el Presupuesto expresa su semblante administrativo, ¿cómo puede explicarse la desconexión entre la política de tesorería, atribuida al Ministerio de Economía, y la política presupuestaria, encomendada al Ministerio de Hacienda?» Ahí es preciso introducir el *principio de unidad de caja*, ese principio revolucionario si los hay, cuya rehabilitación plantea el profesor Gonzalo y González. Todo eso, más cuestiones tan importantes como los nuevos instrumentos de Deuda Pública, no puede ignorarse ante la obligada reforma legislativa que se espera, casi ansiosamente, en torno a nuestra Hacienda, pero con plena convicción de que el Tesoro y la Deuda Pública «sólo precisan de reformas puntuales que las adecúen a la nueva estructura organizativa del Estado y a la integración de nuestra economía en el marco de la Unión Europea».

Este número también incluye un valioso ensayo de Juan José Torres, «La Administración contratante y los contratistas de las Administraciones Públicas. Capacidad, clasificación, solvencia y prohibiciones para contratar. Uniones temporales de empresas y agrupaciones de interés económico», que en más de un sentido enlaza con el artículo de Cubillo antes comentado. El autor, sucesiva y con claridad suma, expone los requisitos legales para contratar con las Administraciones Públicas, la necesidad de «que el empresario o empresa tengan personalidad jurídica con capacidad de obrar en el tráfico jurídico», las incapacidades y prohibiciones y finalmente, el presupuesto de la solvencia, que «puede sustituirse por la clasificación», que «reviste naturaleza de acto administrativo que determina la aptitud económica, financiera, técnica y profesional del contratista».

Concluyen los artículos de este número con una aportación de José Andrés Dorta Velázquez y Javier de León Ledesma, sobre una cuestión relacionada con uno de los problemas más vivos de la economía española. Todos los estudios convienen en que nuestra econo-

mía pierde productividad. Esto significa serios problemas de competitividad en el futuro. Elementos esenciales para resolver el problema son las medidas capaces de mejorar la calidad de la enseñanza, por un lado, y por otro, incrementar el gasto en I+D+I. Este artículo, es especialmente oportuno, porque como señalan sus autores, «realiza por un lado un estudio general de las políticas de I+D+I de ámbito europeo y nacional y, por otro lado, un análisis particular para el caso específico de la Comunidad Autónoma de Canarias, tomando la Universidad de las Palmas de Gran Canaria... como punto de referencia» evaluando el riesgo financiero y de crédito asociado a esta fuente de financiación.

En la sección de Documentación y Textos pareció oportuno transcribir las recomendaciones del V Congreso de EUROSAI, celebrado en Moscú en mayo de 2002, que abordó una cuestión tan importante como «Las entidades fiscalizadoras superiores y el control de la ejecución del presupuesto del Estado».

En Comunicaciones y Notas se incluye la de Susana Casado Robledo, sobre la consolidación de cuentas en el sector público, en relación con la obra muy importante de este mismo título, de Santiago Fuentes Escribano y Elisa María Gómez, que fue galardonada con el IV Premio de Investigación «Mestre Racional». Este trabajo parte de la tesis de sus autores de que «la actual regulación completa de la Cuenta General del Estado no supone una consolidación completa del sector público estatal, proponiendo en su estudio cómo podría abordarse en un futuro dicha consolidación». Las finuras del análisis de Susana Casado obligan a consultar esta Nota para calibrar del todo la importancia de la obra de Fuentes Escribano y Elisa María Gómez.

Como siempre, en la sección de «Legislación y Jurisprudencia» vuelve a lucir la capacidad de síntesis y agudeza en la interpretación jurídica que ofrecen Javier Medina y José Antonio Pajares, quienes presentan una información imprescindible «sobre la legislación y la jurisprudencia más relevante producida en el primer cuatrimestre del año, en relación con las materias que directa o indirectamente afectan a la actividad económico-financiera del sector público».

Concluye este número con la sección de Publicaciones, en la que el magisterio universitario de Andrés Fernández Díaz nos ofrece una denosísima crítica al tan aireado libro de Stiglitz, *El malestar de la globalización*; de la mano de María José de la Fuente y de la Calle se ofrece un impecable comentario sobre el *Informe de Gestión 2000* de la Contraloría General de la República de Venezuela, que sirve para entender más de todo lo que pudiera creer un lector poco avisado de la

realidad actual de Venezuela, sintetizados en las frases de que «del somero análisis de los datos ofrecidos por la Contraloría General sobre la gestión desarrollada en el año 2000, resulta evidente que la República de Venezuela adolece de graves deficiencias institucionales, orgánicas y funcionales que dañan gravemente los cimientos y hace proliferar irregularidades que se perpetúan en el tiempo y, lo que es peor, provocan una situación excesivamente extendida de corrupción entre los Poderes Públicos»; finalmente, Juan Carlos López López comenta un libro muy interesante del que es autor Víctor Mantecón Valdellande y que ofrece bases para comprender por qué el Tribunal de Cuentas es una institución revolucionaria, que nada tiene que ver con las realidades del Antiguo Régimen.

Finalmente me complace extraordinariamente dar la noticia de la incorporación a nuestro Consejo Editorial de Milagros García Crespo, que fue Presidenta del Tribunal de Cuentas y, además, catedrática de Política Económica en la Universidad del País Vasco. Discípula de Fabián Estapé y de Emilio de Figueroa, miembro de la Real Academia de Doctores, esta incorporación honra a esta REVISTA, que mucho se va a beneficiar por ello.