

Ponencia presentada en la Mesa Redonda sobre: «Modelos territoriales europeos del control del gasto»

Lluís Armet i Coma

Consejero del Tribunal de Cuentas

La intervención en la Mesa Redonda de «Los modelos territoriales europeos del control del gasto» me obliga a un cierto esquematismo y a la vez a proponer temas de posible reflexión de cara a las perspectivas de un futuro que ya podemos intuir hacia dónde se dirige.

En primer lugar, me gustaría recordar los tres niveles clásicos que se producen en el modelo europeo bajo la existencia de un Tribunal de Cuentas Europeo, de las Entidades Superiores de Control Estatales y de las Entidades Regionales de Control, y hasta podríamos hablar de un cuarto nivel emergente, que es el propio control externo de la Administración Local, especialmente en aquellas que por su naturaleza, dimensión y complejidad lo requieren.

Desde el punto de vista de la situación europea, creo que nuestra tradición corresponde a modelos de intercambio de información, de actuaciones específicas y fiscalizaciones conjuntas o coordinadas por los distintos entes, a intentos de homogeneización de las normas de fiscalización. En síntesis, es un sistema que viene presidido por una voluntad de coordinación y colaboración entre las distintas instancias fiscalizadoras.

El modelo alemán, inspirado en el federalismo cooperativo, que respeta la actuación de los distintos Tribunales de los Laenders, pero que propicia las conferencias de Presidentes de los Tribunales de Cuentas Federales y regionales y todo un conjunto de políticas que permiten mantener un buen conocimiento del trabajo realizado

por cada uno de ellos. Un respeto a su independencia, pero evitando lo que podrían ser duplicaciones innecesarias o situaciones irracionales desde el punto de vista de las políticas de control.

Desde la perspectiva europea estamos seguramente alejados de planteamientos más inspirados en el mundo anglosajón, que tienen algunos aspectos seguramente positivos que convendría integrar dentro de nuestro acervo común.

Me gustaría, a título de reflexión y como propuesta de debate, marcar cinco aspectos que, desde mi punto de vista, sería interesante que el conjunto de las Instituciones que participan en Europa del control externo se plantearan en su agenda como posibles temas de cara al futuro.

Un primer tema o cuestión es la necesaria coordinación y colaboración entre las distintas instancias de control: la relación Tribunal de Cuentas Europeo y Entidades Superiores de Control ha tenido un desarrollo adecuado, positivo, inspirado en un pragmatismo en la acción que creo que permite profundizar aún más su desarrollo, basado en el principio, lógicamente, de la mutua confianza y de la colaboración en todos los niveles posibles. La coordinación entre las Entidades Superiores de Control y las Entidades Regionales de Control, a nivel europeo y especialmente en países que han tenido un desarrollo y una experiencia muy importante, como es el caso de Alemania, permite mejorar en gran medida su relación y las políticas de cooperación.

En esta dirección, el camino a recorrer es muy significativo si analizamos los niveles de incomunicación existentes en muchos países. En el caso de España, donde estamos en vías de completar el conjunto de Órganos de Control Externo de las CCAA relacionados con cada una de las Autonomías, éste es un reto de primera magnitud. Si nos basamos en el principio de la confianza constitucional y autonómica y que pueda desarrollarse con solvencia el trabajo en distintos ámbitos de actuación, nos encontraremos que el Tribunal de Cuentas del Estado tendrá cada vez más una vinculación en relación a las políticas emanadas del Tribunal de Cuentas Europeo y, obviamente, en los grandes temas centrales que se planteen desde la perspectiva de la Cortes Generales, y las entidades regionales de control tendrán capacidad técnica de actuación en los ámbitos territoriales de competencias que les son propias o que puedan ser delegadas por el Tribunal de Cuentas del Estado.

Desde este punto de vista, todo lo que sea mejorar los niveles de coordinación va en la dirección adecuada para que no se produz-

can asimetrías de trato en la fiscalización debidas a la existencia de niveles de control más o menos efectivos. Así se tendrá la legítima sensación de que el sector público en los distintos ámbitos será analizado con niveles de profundidad equivalentes.

El segundo elemento de reflexión se refiere a la importancia de remarcar la política de subvenciones dentro de la Unión Europea. La trascendencia económica y cualitativa de la política de subvenciones de la UE obliga a actuaciones de fiscalización especializadas en base a una buena coordinación de los objetivos que se marca el Tribunal de Cuentas Europeo y lo que puedan desarrollar los Órganos de Control Externo a nivel de cada uno de los Estados.

No es bueno que se desarrollen políticas defensivas en torno a las subvenciones de la UE, que permitan de una forma o de otra que los niveles de control no sean los adecuados dada la naturaleza de las subvenciones y su cuantía. La ampliación de la UE exigirá políticas dirigidas a profundizar más de lo que se ha hecho en los últimos años en relación a la política de las subvenciones, que debería ser un objetivo común por parte de todos los niveles institucionales de la propia UE.

Un tercer elemento de reflexión que me gustaría poner encima de la Mesa es el cambio radical que se produce a partir de la creación del Banco Central Europeo, con lo que los márgenes de las tradicionales políticas monetarias estatales quedan claramente restringidos y se sitúan más en el control de los sistemas crediticios propios e inciden muy poco en la creación de una política monetaria autónoma.

Otro aspecto a destacar es que nos encontramos, también, en una situación de convergencia de la fiscalidad de los distintos países, fenómeno lento pero que de forma progresiva va creando marcos de competencia equivalente, evitando o intentando evitar políticas de *dumping* o establecimiento de políticas regionales de tipo preferencial sin tener en cuenta el marco general. Existe, pues, la necesidad de plantearse, dentro de la política presupuestaria, elementos de disciplina común. El ejemplo más claro es el del Pacto de Estabilidad, que obliga a una disciplina en relación a los temas del déficit presupuestario. Recientemente podemos contemplar la discusión de gran importancia que se ha producido en países como Alemania, Francia e Italia, y en una situación de mayor dificultad Portugal, en relación a querer desplazar en el tiempo los compromisos que se hacían en el Pacto de Estabilidad.

Esta nueva situación obliga a plantearse el papel de los Tribunales de Cuentas en relación al análisis de los déficit presupuestarios de las distintas instancias de la Administración. Pienso que aquí hay un terreno común donde se podrían desarrollar políticas coordinadas de gran interés entre las directrices de la UE y las políticas concretas de cada uno de los Estados, y sería un elemento que permitiría un compromiso de valoración del déficit presupuestario de forma equivalente.

Creo que es bueno que reconozcamos que de la misma forma que en el sector privado se han desarrollado políticas denominadas de «contabilidad creativa», que son objeto en estos momentos de un gran debate a nivel internacional y que afectan de forma muy notable al equilibrio de los mercados, podemos también decir que existe por parte de cada uno de los sectores ejecutivos de la Administración fórmulas diversas para intentar encontrar los elementos precisos que permitan maquillar, aunque sea de forma suave, la realidad en relación a un tema tan significativo en la perspectiva actual europea como es el déficit presupuestario.

Por ello, dar una nueva dimensión a la actuación de los Tribunales de Cuentas en Europa en este caso sería un objetivo que redundaría en favor de la clarificación de las cuentas públicas, evitando las clásicas discusiones metodológicas que siempre se introducen en un debate de este nivel de complejidad.

Un cuarto aspecto que debería desarrollarse con gran intensidad es, desde mi punto de vista, el nivel o grado de control que precisan las grandes decisiones presupuestarias de los distintos gobiernos. En este sentido, el control de las grandes inversiones que se desarrollan en un tiempo que supera ampliamente la anualidad presupuestaria, el análisis de sus desviaciones en relación al presupuesto inicial previsto nos daría una valoración precisa de uno de los grandes aspectos que inciden en la perversión presupuestaria. Es decir, presupuestos iniciales bajos para no asustar al legislativo y a la población que en el tiempo se traducen en incrementos muy espectaculares, lo que ha comportado que algún autor, irónicamente, indicara que una obra significativa, especialmente desde el ámbito cultural, se inicia con un presupuesto X , y el resultado final hay que multiplicarlo por el factor $\pi = 3,1416$ para saber el coste definitivo de la inversión.

El análisis con métodos comunes de las inversiones y especialmente aquellas que han podido ser estimuladas por políticas comunitarias. El análisis de la actuación de las grandes empresas pú-

blicas deberían constituir elementos inspiradores de una política que permitiera de una forma más homogénea abordar lo que son los grandes aspectos cuantitativos y cualitativos de la política presupuestaria.

Y por último, quisiera desarrollar un quinto aspecto, que es el de incentivar objetivos de fiscalización compartidos por todos los agentes actuales. Fiscalizaciones de gestión de servicios básicos, introducción de fiscalizaciones nuevas, como las de tipo ecológico y valoración, y análisis de los resultados obtenidos por fiscalizaciones que pudieran ser homogéneas permitiría ir avanzando de forma positiva en el análisis de oportunidad y de eficacia de las políticas importantes o estratégicamente de futuro que se desarrollan en el conjunto de la UE.

Para terminar me gustaría decir con toda claridad que creo que el sistema alemán, por su experiencia, por su grado de colaboración y de coordinación con respecto a la independencia de cada una de las instituciones, es una pauta y un camino positivo para ver todo el conjunto de mecanismos que les permiten un buen funcionamiento. Su experiencia es para nosotros, en este caso, un estímulo. Me gustaría, también, señalar que si no tomamos iniciativas que requieren nuevos caminos para el control externo en relación a los nuevos retos de tipo presupuestario que se presentan en los gobiernos en el siglo XXI, estaríamos avalando políticas sin ningún norte o con muy poca coordinación que comportarían asimetrías de tratamiento muy graves en los distintos territorios en función del mayor grado de seriedad o de profundización de cada uno de los Órganos de Control Externo.

Simplemente y para acabar, decir que he intentado poner sobre la Mesa aspectos que por su dinámica o por su posible atractivo, como cartera de trabajo de futuro, pueden ayudar modestamente a este coloquio.