

Ponencia presentada en la Mesa Redonda sobre: «El Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo. Reflexión sobre los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas»

Juan Velarde Fuertes

Consejero del Tribunal de Cuentas

Mi participación en esta Mesa Redonda creo que no debo plantearla en términos jurídicos relacionados con el derecho público. Sí en relación con la economía y sus problemas en estos momentos. También he de añadir que tengo presente que, desde el punto de vista del derecho público, el conjunto de nuestros Órganos de Control Externo no es precisamente homogéneo. No significan exactamente igual, en el ordenamiento jurídico español, unas Comunidades Autónomas y otras. No es lo mismo el Tribunal de Cuentas del País Vasco que la Cámara de Cuentas de Madrid, ni la Cámara de Comptos de Navarra que la Sindicatura de Cuentas de Cataluña. Es preciso en torno a todo esto hilar muy fino, y significa una notable suma de complejidades en las relaciones del Tribunal de Cuentas con estos otros Órganos de Control Externo, que conviene tener en cuenta y aclarar de una vez.

Lo que sí me gustaría señalar como parte final de este preámbulo es la necesidad de que exista la misma filosofía en las relaciones entre todas estas instituciones. Si eso no sucediera, el galimatías está asegurado. Esta filosofía, en estos momentos tiene que estar muy clara, a mi juicio, en dos asuntos fundamentales: el tratamiento del endeudamiento –tanto de cada una de las Comunidades Autónomas como de las diversas Corporaciones Locales–, y el tratamiento del sector público empresarial de las Administraciones

territoriales, cuyas dimensiones son objeto, en más de una ocasión, de discusiones muy vivas.

Quiero subrayar una cosa. Esta vigilancia obligada se debe, en lo esencial, a que España no tiene ya una economía nacional, sino comunitaria. En ella su autonomía fiscal, en parte, se encuentra detrás de las severas obligaciones derivadas de nuestra participación en la Unión Económica y Monetaria. Las normas que emanan de la autoridad monetaria, sita en Francfort, a su vez relacionada con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, no permiten alegrías de ningún tipo.

Dicho esto, es preciso tener en cuenta que la carga total de la Deuda de las Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas) había aumentado a lo largo del tiempo. Comenzó siendo un 2,7 por ciento respecto al PIB en 1991; en 1993 era ya del 4,6 por ciento. En el año 1997 alcanzó el 6,7 por ciento, pero en el año 2001 se ha situado en el 6,4 por ciento. Da la impresión de que ciertas alarmas pueden dejar de sonar, pero nunca sería bueno abandonar la vigilancia. También es preciso destacar el esfuerzo fiscal que subyace en esto, en el conjunto de las Administraciones territoriales. Por otro lado, si es efectivamente así, como parece, el porcentaje actual no se puede considerar como preocupante. Sin embargo, los Órganos de Control Externo deben contemplarlo con mucha atención, con pleno convencimiento de que estas cifras se pueden escapar hacia arriba en un santiamén, con consecuencias colectivas gravísimas.

Los argumentos sociopolíticos de atención son continuos, porque no existe operación más alegre y aplaudida que la de disparar con pólvora del rey. Las Comunidades y Administraciones territoriales ricas tienen tendencia a gastar más que ingresos se tienen, porque de esta manera pueden conseguir mayores seguridades para permanecer en el ámbito de las regiones comunitarias más ricas. El sendero hacia la opulencia que sigue ahora mismo un conjunto de naciones occidentales está sembrado de exigencias de gasto público. Más he ahí que las Administraciones territoriales pobres buscan ansiosamente acelerar su convergencia con las Comunidades ricas, y eso consideran que se puede acelerar con mayores gastos públicos, ignorando también la limitación que pudiera provenir del lado de los ingresos. Piénsese en todo esto cuando, por ejemplo, en España, observemos las fuertes cifras de endeudamiento que presentan Cataluña y Andalucía.

Por eso, esto que ahora es tolerable puede transformarse, si no existe el control adecuado del gasto, en un proceso muy perturba-

dor para los equilibrios macroeconómicos españoles. Existe un ejemplo escalofriante. Hace unos años, en la República Argentina a nadie preocupaba la deuda de las provincias. Hoy esto se ha convertido en el problema nacional número uno, y nada menos que en uno de los problemas actuales que más influyen en la coyuntura económica internacional. Esta deuda ha pasado a ser colosal por no haber sido atajada a tiempo. Quizá fuese un buen ejercicio para nuestros Órganos de Control Externo tener un seminario sobre esta subida acelerada de la deuda argentina en reunión con representantes de los Tribunales de Cuentas argentinos de tipo provincial. Por tanto, no es posible, a mi juicio, minimizar ese problema. Hay que vigilarlo con muchísima atención. Creo que en relación con él existen varios aspectos sobre los que conviene reflexionar una y otra vez.

El primero se refiere al total de la Deuda, cuya cifra conocemos gracias al *Boletín de Estadística* del Banco de España, que lo elabora según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo. Las cifras absolutas, que se presentan en euros, nos mostraban, para el 31 de diciembre de 2001, una deuda total de 41.700 millones. Estaba encabezada por cinco Comunidades Autónomas. Ordenadas de mayor a menor endeudamiento, eran Cataluña, Andalucía, Madrid, Comunidad Valenciana y Galicia. Esas cinco acumulan el 79,8 por ciento del total de la Deuda. Es clara, pues, la concentración de la misma. En el mes de septiembre de 2001, la concentración era un poco menor, el 79,4 por ciento. Por lo tanto, el cuidado máximo se centra, creo, en torno a esas Comunidades. En lo que sigue se va a confirmar.

El segundo aspecto a tener en cuenta es la cifra de valores a corto plazo emitidos, realidad financiera en la que se distinguen, sobre las demás Comunidades Autónomas, Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana. Creo que es necesario conocer lo que mueve a ello. Si no tenemos conocimiento exacto de esta cuestión se debe rectificar.

El tercero de estos aspectos es la cifra de obligaciones y deuda no negociable, que suele avisar que ahí se va a albergar una carga para el gasto público durante bastantes ejercicios presupuestarios posteriores. Aquí en cabeza van, también de mayor a menor, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid.

El cuarto aspecto es el total de préstamos concedidos al sector público autonómico por las entidades todas de crédito. Aquí la cifra más alta, con notable diferencia, es la de Madrid, seguido de Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía.

Naturalmente, el quinto aspecto a considerar es observar si, dentro de esos créditos existen porcentajes importantes a corto plazo. En el conjunto de toda España, eso supone, el 1 de diciembre de 2001, un 28,5 por ciento. La cifra global más alta en operaciones de este tipo corresponde a Andalucía, seguida, por este orden, de Comunidad Valenciana, Madrid y Cataluña.

Y, por una circunstancia parecida, el sexto de estos aspectos es considerar el volumen de créditos otorgados por las instituciones crediticias en forma de préstamos a medio y largo plazo. Va claramente en cabeza Madrid, seguido de Cataluña y, a bastante distancia, Galicia, Comunidad Valenciana, Canarias, Extremadura y Asturias.

El obligado séptimo análisis es el que se refiere al endeudamiento en bancos. En cabeza están, por este orden, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía.

El octavo aspecto es especialmente importante, a causa de consecuencias complementarias que pueden ser especialmente perturbadoras. Ahora mismo, en relación con estas cuestiones, han tenido lugar polémicas muy vivas. Me refiero al endeudamiento en las Cajas de Ahorros. Nada menos que el 46,5 por ciento del endeudamiento total por este concepto correspondía, el 31 de diciembre de 2001, a Madrid. Es cifra que, por fuerza, llama la atención. A bastante distancia van Comunidad Valenciana, Cataluña y Andalucía.

El noveno aspecto se relaciona con la necesidad de acudir al ICO y a otras instituciones crediticias, por ejemplo Cajas Rurales. Este capítulo abarca cifras muy pequeñas en general, salvo en los casos de Cataluña y Madrid.

Un décimo aspecto es el de la apelación al resto del mundo. Van en cabeza por este orden, en este sentido, Comunidad Valenciana, Madrid, Cataluña y Andalucía.

Finalmente, como undécimo aspecto está la emisión de valores en mercados financieros ajenos, hoy al euro y antaño a la peseta. Estas emisiones ofrecen las cifras más importantes, por este orden, en Andalucía, País Vasco, Cataluña y Comunidad Valenciana.

Todo esto es preciso subdividirlo en lo que ocurre en las propias Comunidades Autónomas y lo que sucede en el resto del sector público que funciona en su ámbito. El análisis de series temporales en relación con todo eso puede, y debe, ser utilísimo.

Ahí se abre, pues, una muy fructífera colaboración entre el Tribunal de Cuentas y órganos autónomos de control externo. Con la ayuda de lo que éstos señalen sobre estas realidades financieras, la labor del Departamento Sexto del Tribunal de Cuentas puede ser de extraordinaria utilidad.

Otro mundo muy diferente es el del sector público empresarial de las Comunidades Autónomas y de los Municipios. Lejos de mí indicar que se debe criticar su existencia por sí misma. Si estas empresas están creadas dentro de la legislación vigente, nada cabe decir en son de crítica. Pero sí sobre su conducta en relación con los principios que el gran administrativista William Robson –muy afín, por cierto, a la Fabian Society, que era desde 1947 profesor de Administración Pública en la London School of Economics and Political Science, de la que pasó a ser persona clave– señalaba como indicadores de una buena conducta de estas entidades. Deberían producir la mayor cantidad de bienes y servicios posibles, sin aceptar entrar en ningún pacto restrictivo de la oferta con otras empresas; también deberían colocarlos en el mercado al precio más barato posible, huyendo de cualquier pacto restrictivo de la competencia; finalmente, en tercer lugar, jamás deberían tener pérdidas y, desde luego, no era admisible que una situación saneada de las mismas se enmascarase con subsidios o transferencias. Robson trabajó muchos años en el Gran Londres y acudir a él las administraciones en estas cuestiones resulta reconfortante.

Como cuestión adicional, y muy importante, creo que el Tribunal de Cuentas, con ayuda de los Órganos de Control Externo, debe plantearse elaborar un catálogo exhaustivo del mundo empresarial público del ámbito territorial, acompañado, escuetamente, de sus balances y cuentas de resultados. Es posible que así aparezca –no lo creo– lo que en una publicación del Círculo de Empresarios se llamó «el nuevo INI». Más bien me parece que así se liquidaría esta especie. Sería esta publicación algo muy importante que creo se debe a la comunidad científica española. A ella corresponderá juzgar su importancia.

Por lo demás, y como homenaje a su autor, José Pascual García, he de señalar que me ha resultado esclarecedora la lectura del capítulo VII «Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas. Su financiación. Relaciones financieras con el Estado», y el VIII «Presupuesto General de las Entidades Locales. Su financiación. Relaciones con el Estado», de esa obra monumental, que ahora llega a su segunda edición, titulada *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control* (Imprenta del Boletín Oficial del Estado, 2002).

Quizá no fuese mala cosa, en una Mesa Redonda futura, continuación de ésta, dedicar una atención especial a estos dos capítulos.

Finalmente me apetece indicar, después de haber tenido la responsabilidad, durante el año 2001 casi en su totalidad, del Departamento Sexto, que nunca encontré inconveniente alguno para comenzar a articular una colaboración fructífera entre el Tribunal de Cuentas y los órganos autonómicos de control externo. Como suele ocurrir con los españoles, estos últimos, como expuso en una inmortal estrofa Calderón de la Barca, «sólo no sufren que se les hable alto».