

# Dos Leyes Generales Presupuestarias en 25 años

---

**José Barea**

De la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

## 1. INTRODUCCIÓN

El proceso presupuestario español está regulado en la Constitución (art. 134) y en la Ley General Presupuestaria 2003, que ha derogado la de 4 de enero de 1977; en 25 años han visto la luz dos Leyes Generales Presupuestarias.

Por Real Decreto Legislativo de 23 de septiembre de 1988 se aprobó el Texto Refundido de la Ley de 1977, recogiendo además su adaptación al Texto Constitucional. Se trata de una Ley que sólo ha tenido 25 años de vigencia, que nació con vocación de permanencia como sus dos precedentes: la Ley de Contabilidad de 20 de febrero de 1850 y la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911.

El nacimiento tuvo su origen en el encargo que el Director General de Presupuestos efectuó a finales de 1969 a la Subdirección General de Inversiones, Financiación y Programación, de la cual era yo Subdirector. Había hecho en 1963 un curso en París sobre «Contabilidad Nacional y Desarrollo Económico», en el Ministerio de Finanzas francés, y volvía a España con la ilusión de tratar de: modernizar el proceso presupuestario español, conocer la actividad económica del sector público y crear los instrumentos para el análisis económico de los proyectos de inversión. Me rodeé de un equipo de funcionarios jóvenes pertenecientes a diversos Cuerpos del Ministerio de Hacienda, que compartieron conmigo las mismas ilusiones. Pronto empezaron a recogerse los frutos: las primeras Cuentas de las Ad-

ministraciones Públicas españolas, que merecieron el elogio de la OCDE, 20 Manuales de Análisis de Inversiones, Modelo de Previsión Económica a corto plazo para integración de la política presupuestaria y Anteproyecto de Ley General Presupuestaria. Una anécdota: como habíamos prometido al Director General que en los primeros días de enero de 1971 le entregaríamos el Anteproyecto de Ley General Presupuestaria, todo el equipo de Inversiones estuvimos reunidos el 31 de diciembre de 1970 hasta bien entrada la tarde, para darle el último vistazo. El Grupo de Inversiones fue algo más que una coincidencia de funcionarios en una Subdirección, una amistad profunda surgió y aún perdura después de 40 años.

La Ley incorporó las últimas técnicas al proceso de elaboración, ejecución y control de los Presupuestos. Fueron tantas las innovaciones introducidas por la Ley General Presupuestaria (LGP) que, como siempre sucede, la resistencia al cambio fue muy grande. Desde la elaboración del primer Anteproyecto hasta la aprobación de la Ley transcurrieron seis años y hubo que resolver múltiples dificultades, entre las que cabe destacar las surgidas como consecuencia de la aplicación de los principios de legalidad a la Seguridad Social, que provocó la dimisión de un Ministro.

Cuando la LGP se aprobó en 1977, el gasto público sólo representaba el 27 por ciento del PIB, las cuentas públicas estaban prácticamente equilibradas y el entorno político y económico era totalmente diferente al que existe desde el ingreso de España en la Unión Monetaria Europea. La estabilidad presupuestaria no era una preocupación de aquellos tiempos, aunque en el primer Anteproyecto de LGP había una ligera referencia al equilibrio presupuestario. Más bien el pensamiento keynesiano, dominante en el campo económico, tuvo influencia en la LGP, como se desprende del artículo 57 del Texto Refundido, que estableció que *«al servicio de la política presupuestaria de coyuntura económica-social existirán, entre otros, los siguientes medios:*

a) *un crédito de acción coyuntural que se incluirá en el Presupuesto del Estado para programas de inversión, y*

b) *la no disponibilidad hasta un 10 por ciento como máximo de los créditos para operaciones de capital que figuren en los Presupuestos del Estado y organismos autónomos del respectivo ejercicio».*

Hace años que se abrió un debate sobre si era, o no, necesaria una nueva LGP, especialmente en la parcela presupuestaria. En 1995 el Gobierno envió al Congreso un Proyecto de Ley General Presupuestaria, que no tenía apenas modificaciones importantes en relación con la que estaba en vigor; tal Proyecto de Ley no llegó a aprobarse.

En 1996 el nuevo Gobierno surgido de las elecciones constituyó una Comisión con el encargo de elaborar un Anteproyecto de nueva Ley General Presupuestaria (LGP), de la que formaron parte representantes de la Oficina del Presupuesto del Presidente del Gobierno, Secretaría de Estado de Presupuestos, Secretaría de Estado de Economía e Intervención General de la Administración del Estado; la Comisión estaba presidida por el Interventor General.

En la primera reunión planteé la necesidad de que los representantes de cada Centro preparasen un documento en el que se especificaran las razones que existían para elaborar una nueva Ley General Presupuestaria y los objetivos que con la misma se pretendía conseguir; tal documento se enviaría a los demás miembros de la Comisión. Para discutir dicho documento se fijó la siguiente reunión quince días después de la primera.

Excepto la Oficina del Presupuesto, nadie circuló el documento de que se ha hecho mención. En la reunión, la Oficina del Presupuesto volvió a insistir en que elaborar un Proyecto de Ley General Presupuestaria sin definir previamente qué se pretendía conseguir con la misma en un entorno económico absolutamente diferente del existente cuando se elaboró la de 1977, no conducía a ninguna parte. Los restantes miembros de la Comisión manifestaron que lo que había que hacer era ponerse a trabajar, tomando como base la Ley Presupuestaria, efectuando las modificaciones que se consideraran procedentes. Y con este condicionante la Comisión empezó a trabajar.

Fueron tantas las discrepancias de la Oficina del Presupuesto con el resto de los representantes que incluso alguien propuso que para poder avanzar se pusieran a votación las diferentes aportaciones. La propuesta de elaborar un Proyecto de Ley por votación colmó la paciencia de los representantes de la Oficina del Presupuesto, que consideraban que la estabilidad presupuestaria y la eficiencia en la asignación y gestión de los recursos públicos deberían ser las bases en que se asentara la nueva Ley General Presupuestaria, por lo cual nos retiramos de la Comisión. Di cuenta, por escrito, al Presidente del Gobierno y al Vicepresidente Económico de los hechos sucedidos, que habían llevado a la retirada de la Oficina del Presupuesto de la Comisión. Hasta julio de 1998, en que se aceptó mi dimisión de Secretario de Estado Director de la Oficina del Presupuesto del Presidente del Gobierno, una vez que España ingresó en la Unión Monetaria Europea, no tuve conocimiento de que la Comisión volviera a reunirse.

La aprobación por las Cortes de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) abrió un nuevo marco conceptual a tener en

cuenta en la elaboración de la nueva Ley General Presupuestaria, ya que la Disposición final primera de la citada Ley de Estabilidad dispuso que el Gobierno remitirá a las Cortes Generales, en el plazo de seis meses a partir de su publicación, un Proyecto de Ley General Presupuestaria, lo que efectuó en junio de 2003, incumpliendo el plazo fijado en la citada LGEP. Al lector interesado le diría que leyera mi discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de 16 de diciembre de 1997 sobre «Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Monetaria», y observará que las ideas que expuse en dicho discurso, que eran las que yo pretendía incorporar al Anteproyecto de Ley General Presupuestaria, inspiraron después la LGEP. Una ocasión perdida, quizá porque la idea de estabilidad presupuestaria no había calado todavía en gran parte de los miembros de la Comisión del Anteproyecto de LGP a que nos hemos referido con anterioridad.

Pasamos a analizar las cuestiones reguladas en la LGP relacionadas con los principios de estabilidad, programación y gestión presupuestaria, así como con la evaluación de las políticas públicas.

## **2. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

La LGP establece que la programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

El Tratado de la Unión Europea puso un énfasis especial en la disciplina presupuestaria, acentuada posteriormente por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, dado que en la Zona euro la política presupuestaria quedaría en manos de los Estados miembros. El motivo dominante de preocupación se encontraba en la influencia que los factores políticos e institucionales tienen en la fijación de la política presupuestaria; por ello, el artículo 3 del Protocolo sobre déficit excesivo estableció que los Estados miembros garantizarían que los procedimientos nacionales en materia presupuestaria les permitirían atender en dicho ámbito a sus obligaciones derivadas del Tratado de la Unión Europea.

El Gobierno español hizo suya esta preocupación aprobando la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), que en su artículo 7 establece que todos los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la citada Ley están obligados a establecer en sus normas

reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad. Tal precepto, en cuanto a su ámbito de aplicación, no ha sido cumplimentado en la Ley General Presupuestaria (LGP) recientemente aprobada, al no incluir en el sector público administrativo algunos agentes y operaciones con incidencia en la estabilidad presupuestaria.

En mi discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas del 16 de diciembre de 1997 sobre «Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Monetaria», abordaba los problemas de la cuantificación del techo máximo de gasto y del límite de variación de la deuda, la programación plurianual como un reforzamiento de la estabilidad financiera y de la eficacia en la asignación de recursos, la existencia de compromisos previos de gasto como factor de rigidez del proceso presupuestario, las consecuencias sobre la estabilidad financiera de la falta de rigor en la aplicación del principio de imputación temporal de gastos, la falta de disciplina financiera a través de las modificaciones presupuestarias, la carencia de una clara definición y determinación del déficit público, y los factores que reducen la transparencia presupuestaria en el proceso presupuestario español. Paso a analizar cómo estas cuestiones han sido abordadas en la LGP.

### **2.1. Ámbito de aplicación de la LGP**

El artículo 1 de la LGP establece que su ámbito de aplicación es el sector público estatal, cuya delimitación efectúa en el artículo 2, distinguiendo en el artículo 3 el sector público administrativo, el empresarial y el fundacional. De conformidad con lo establecido en el artículo 3.2 de la LGEP, el principio de estabilidad presupuestaria es aplicable a los agentes incluidos en el sector público administrativo y fundacional de la LGP, y se determinará por el equilibrio o superávit, computado en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95).

Me surge la duda de si los sectores públicos administrativo y fundacional, delimitados por el artículo 3 de la LGP, comprenden a todos los agentes que tienen incidencia en la capacidad/necesidad de financiación de la Administración Central del Estado (Estado y Seguridad Social). Es cierto que los que están deben estar, pero no son todos los que deben estar. A mi juicio, falta incluir la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), RTVE y determinadas

operaciones del Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), de las Sociedades Estatales de Aguas y de Empresas Militares.

El Manual del SEC-95 sobre el déficit público y la deuda pública (EUROSTAT 2002) establece que *«cuando la función principal de un holding público no es realmente definir y aplicar una estrategia de desarrollo para sus filiales, sino reestructurar y cambiar la propiedad de las empresas públicas y canalizar los fondos de una a otra, redistribuyendo la renta y el patrimonio (...), este tipo de actividad debe considerarse una gestión de activos con fines de política pública que se realiza en nombre de la Administración Pública»*.

Dado que la mayor parte de la actividad de la SEPI consiste en actuar con fines de política pública (privatizar, ayudar a empresas públicas) en nombre del Estado, la SEPI ha debido ser incluida expresamente en el sector público administrativo, aunque su naturaleza jurídica sea la de una sociedad estatal.

En cuanto a las aportaciones de capital a sociedades públicas efectuadas por las Administraciones Públicas, el Manual del SEC-95 establece que: *a)* cuando los fondos se ponen a disposición de una sociedad que tiene un amplio grado de libertad sobre la forma de utilizarlo y el accionista tiene derecho a recibir dividendos, el pago de la Administración debe contabilizarse como una operación financiera, y *b)* cuando la Administración Pública proporciona fondos a una sociedad, no para adquirir activos rentables, sino para lograr objetivos de política social o colectiva (infraestructuras públicas), la aportación debe contabilizarse como transferencia de capital y, por tanto, con incidencia en el déficit.

Como esto último es lo que sucede con el GIF y con las Sociedades de Aguas, las aportaciones de capital del Presupuesto del Estado a dichas entidades deben considerarse como transferencias de capital, a cuyo efecto en el Presupuesto deben contabilizarse como tales en el Capítulo 7 en aplicación del principio de transparencia. Parece que a la Administración le han surgido dudas sobre si dichas aportaciones de capital contabilizadas como activos financieros tienen influencia en el déficit público. ¿Por qué se dispone en el artículo 40 de la Ley de Acompañamiento que deberán ser informadas preceptivamente por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos para ver si tienen efecto sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria?

En cuanto a los préstamos concedidos a empresas públicas para la financiación de proyectos de investigación de programas militares (carros de combate, aviones y buques), al haberse finalizado la cons-

trucción de los prototipos, deben ser considerados como inversiones militares, y, por tanto, en el Presupuesto del Estado, por aplicación del principio de transparencia, deben imputarse al Capítulo 6 y, por tanto, con incidencia en el déficit público.

El Ente Público Radio Televisión Española aparece en su Presupuesto para 2004 con tres fuentes de financiación: los ingresos procedentes de su actividad comercial, principalmente la publicidad; la subvención del Estado de 82,10 millones de euros, y la financiación ajena a largo plazo con aval del Estado, que importa 668 millones de euros, que puede considerarse igualmente ayuda del Estado. Si el coste de los programas de servicio público fuera equivalente a la subvención concedida más la pérdida prevista, resulta que se está encubriendo un déficit público de 623,08 millones de euros, importe de la pérdida de RTVE, que el Estado, en lugar de financiar con subvención por tratarse de programas de servicio público, obliga a RTVE a endeudarse con aval del Estado en el mercado de capitales. Por todo ello considero que RTVE debe incluirse en el sector público administrativo. Así lo ha reconocido EUROSTAT en diciembre del pasado año, que ha ordenado al Gobierno español que, a efectos del cómputo del déficit y la deuda públicos, considere RTVE como Administración Pública.

Aunque el artículo 7.1 de la LGEP establece que el Estado, como ente comprendido en el ámbito de aplicación de dicha Ley, está obligado a establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlos al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, esto no se ha cumplido por la LGP en los supuestos que acabamos de analizar.

## **2.2. Límite de gasto**

En la fijación anual del límite de gasto no financiero, la LGP se remite a lo dispuesto en la LGEP, que establece que, en el primer cuatrimestre del año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda fijará el objetivo de estabilidad y el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado. Con esta fórmula continúa el principio de colegiación en la elaboración del Presupuesto que rigió hasta 1995, que ha sido el tradicional en España, y no el de decisión jerárquica de las iniciativas básicas de política presupuestaria que la sitúan al más alto nivel, como ocurrió en el período 1996-98 (Presidente del Gobierno asistido por el Director de la Oficina del Presupuesto). Las modernas corrientes del

pensamiento económico implican al Presidente del Gobierno en las grandes decisiones presupuestarias; en España la experiencia realizada tuvo un gran éxito, que permitió la entrada en la Unión Monetaria.

### **2.3. Variación del saldo vivo de la Deuda**

El límite de variación del saldo vivo de la Deuda del Estado de cada ejercicio presupuestario fijado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado no supone restricción presupuestaria alguna, ya que dicho límite queda automáticamente modificado, según lo establecido en la LGP, como consecuencia del aumento o disminución de los pagos o de los ingresos efectivamente recaudados respecto de las previsiones de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por tanto, el límite a la variación del saldo de la Deuda no resuelve el problema de control del gasto, y por tanto de la estabilidad presupuestaria, como empíricamente queda demostrado, ya que la Deuda neta emitida alcanza a veces hasta el doble del déficit público.

### **2.4. Programación presupuestaria**

La programación presupuestaria plurianual como un reforzamiento de la estabilidad financiera está contenida en mi discurso de ingreso en la Academia, propuesta que ha sido acogida en la LGP. Sin embargo, no se recoge un mecanismo de evaluación periódica de los programas de gasto para determinar cuáles deben eliminarse o reducirse, eliminando ineficiencias. Sigue sin aceptarse en nuestro ordenamiento positivo tal novedad, que intentó poner en práctica en 1997 la Oficina del Presupuesto al tratar de evaluar cuatro programas, ya que la discusión de los Presupuestos entre Economía y Hacienda y los restantes Ministerios ha sido siempre incrementalista.

### **2.4. Compromisos de gasto**

La LGP introduce una fuerte laxitud en cuanto a la posibilidad de adquirir compromisos de gasto de carácter plurianual, ya que extiende tal autorización a todos los capítulos presupuestarios, que en la antigua Ley estaba limitado a determinados supuestos, y además se elimina el condicionante de que el gasto se tenga que iniciar en el propio ejercicio. Tales variaciones introducen en nuestro proceso presupuestario un sesgo hacia el déficit: en el año 1994, el 83,4 por ciento del Presupuesto no financiero estaba ya comprometido por decisiones de años anteriores; en 1997 dicho porcentaje era del 87,5 por



ciento, y en el futuro aún será mayor con las modificaciones introducidas por la nueva LGP, con lo cual el margen presupuestario ante una caída del ciclo será tan pequeño que indefectiblemente aparecerá el déficit.

## **2.5. Modificaciones de los créditos iniciales**

La Ley General Presupuestaria (LGP) admite modificaciones de los créditos iniciales mediante créditos extraordinarios, suplementos de créditos, ampliaciones e incorporaciones de créditos. Con objeto de que tales modificaciones no tengan incidencia en la estabilidad presupuestaria, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEPE) crea, dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado, el «Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria» por importe del 2 por ciento del citado límite. Tanto dicha Ley como la LGP han establecido que las citadas modificaciones de créditos que acabamos de enumerar se financiarán con cargo al Fondo de contingencia o con baja en otros créditos. Tal procedimiento es análogo al que propuse en mi discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, con la finalidad de que el gasto aprobado por las Cortes en el Presupuesto no pudiera ser rebasado; la aceptación de tal propuesta, con la variante del Fondo de Contingencia, constituye el principal instrumento para conseguir la estabilidad presupuestaria, y fue aplicada, a iniciativa de la Oficina del Presupuesto, para reducir el fuerte déficit público existente a 31 de diciembre de 1995 y conseguir el ingreso de España en la Unión Monetaria.

## **2.6. Principio de imputación temporal de la transacción**

Está recogido en el artículo 34 de la LGP, no siendo el acto de reconocimiento de la obligación determinante del ejercicio presupuestario al que la misma ha de imputarse, sino que, como regla general, la imputación de una obligación a un ejercicio viene dada por el momento de su nacimiento. El acto de reconocimiento de la obligación es un requisito formal, que pone de manifiesto que el servicio ha sido realizado, pero en ningún caso determina el ejercicio presupuestario al que la misma ha de imputarse.

Partiendo de la concepción moderna del Presupuesto como un instrumento al servicio de la estabilidad económica, la imputación temporal al Presupuesto de las transacciones efectuadas por los entes públicos debe efectuarse con el criterio del devengo puro, es decir, en función de la corriente real de bienes y servicios que los ingresos y gastos representan y por la totalidad de las transacciones, ya que es

en ese momento cuando las transacciones producen su efecto en la economía. La interpretación que se viene dando a tal precepto es la del devengo atenuado, es decir, no imputar la obligación en el momento de su nacimiento, sino por el acto de reconocimiento de la misma. Podemos citar los supuestos de asunciones de deudas por el Estado, intereses de la deuda pública y financiación privada de infraestructuras públicas.

### **3. LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA**

El Presupuesto es el instrumento donde quedan plasmadas las políticas públicas, por tanto, si el Presupuesto es lugar de encuentro para la resolución de conflictos entre los agentes participantes en la actividad pública: Ministros del Gobierno, legisladores y ciudadanos, es lógico analizar el grado de transparencia que tienen los Presupuestos como expresión de los acuerdos alcanzados, ya que algunos de los actores pueden pretender ensombrecerla, lo que puede conseguirse por diversos procedimientos que analizaremos más adelante.

El Presupuesto es un documento complejo, no fácilmente inteligible para los ciudadanos, lo que comporta la necesidad de intentar hacerlo transparente, pero al mismo tiempo lleva consigo el germen de que así es más fácil ensombrecer los efectos de las políticas públicas que se recogen en el mismo. Luces y sombras constituyen los resultados de las pugnas de los actores que intervienen en la gestión pública, de acuerdo con el papel institucional que en el proceso presupuestario se les asigna a cada uno de ellos.

Algunos participantes en el proceso presupuestario pueden tener metas políticas particulares (influencia, promoción política personal, etcétera) y promueven el uso de fondos públicos para fines no directamente relacionados con el interés colectivo, lo que puede dar lugar al establecimiento de zonas de sombra en el Presupuesto. El interés colectivo puede percibirse de manera diferente por cada uno de los participantes en el proceso presupuestario.

Algunos Ministros pueden estar interesados en aumentar la actividad de su departamento (gobernar es gastar), sin que se ponga de manifiesto el verdadero coste de financiar dichas políticas, diluyéndose tal decisión ante el conjunto de los contribuyentes. Igual sucede con los legisladores en lo que se refiere al gasto a realizar en áreas geográficas por las que resultaron elegidos.

La falta de transparencia se usa por los políticos como medio de encubrir ante los contribuyentes los costes y beneficios de las decisiones sobre impuestos y gastos. Cuando el proceso presupuestario es transparente resulta más fácil para los Presidentes de los Gobiernos y su política económica imponer restricciones duras a los Ministros de gasto; la transparencia presupuestaria conduce a una mayor disciplina fiscal.

Para Alesina y Perotti (*Budget deficits on budget institutions*, 1996) la transparencia es importante, dado que los Presupuestos creativos pueden eludir hasta los procedimientos de votación más estrictos, y para Tanzi (*International systems of public expenditures lessons from Italy*, 1995), la posibilidad de controlar el gasto está en función del grado de transparencia del Presupuesto. Stiglitz (*Economics of the public sector*, 1986) pone de manifiesto que en el proceso político de elaboración de los programas de gasto público los objetivos que se asignan a determinadas políticas no son los que realmente se persiguen, ya que si se expresaran explícitamente es posible que no se obtuvieran los votos necesarios para aprobarlos, dando así lugar a una grave falta de transparencia de los Presupuestos.

En el discurso de recepción (1997) como académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas puse de manifiesto cómo la transparencia presupuestaria es el mejor indicador de disciplina presupuestaria, señalando los supuestos en que tal transparencia no se daba en el proceso presupuestario español, proponiendo un conjunto de medidas para introducir una mayor transparencia en el mismo, evitando la indisciplina fiscal que se deriva de la misma.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) que entró en vigor el 1 de enero de 2002, ha incorporado, en su artículo 5, el principio de transparencia, estableciendo que «los Presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la citada Ley y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria»; no tengo conocimiento de que tal principio haya sido desarrollado para señalar la información que debe acompañarse al Presupuesto para comprobar que efectivamente el Presupuesto cumple el principio de estabilidad presupuestaria en la forma determinada en el párrafo 2 del artículo 3 de la mencionada Ley de Estabilidad.

La Ley General Presupuestaria, remitida al Congreso en virtud de lo dispuesto en la Disposición final primera de la Ley de Estabilidad, dispone, en su artículo 26.1, que la programación presupuestaria se

regirá por los principios señalados en la Ley 18/2001 de Estabilidad Presupuestaria, entre ellos el de transparencia. Sin embargo, al señalar en el número 2 del artículo 37 la documentación complementaria que se acompañará al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, ninguno de ellos sirve para verificar si el Proyecto de Presupuesto cumple el principio de estabilidad presupuestaria. ¿Es que se piensa que por el solo hecho de recoger en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y en la Ley General Presupuestaria el principio de transparencia, el Presupuesto cumple el principio de estabilidad presupuestaria, o es que debe ser aceptado como artículo de fe?

Para conocer realmente si las cuentas públicas dan la imagen fiel de la actividad de las Administraciones Públicas es necesario conocer el grado de transparencia existente en la elaboración y ejecución del Presupuesto. La base para la credibilidad presupuestaria se encuentra en su transparencia, hasta tal punto que la transparencia es al sector público lo que el mercado es al sector privado. Para que tal hecho suceda es imprescindible que el Presupuesto recoja todas las transacciones derivadas de la actividad económico-financiera de las Administraciones Públicas, que las recoja en el momento temporal adecuado y con la aplicación económica que le corresponde. Dado que los resultados de tal actividad vienen determinados por la capacidad/necesidad de financiación de los agentes públicos y que éstos se miden en la Unión Europea por el Sistema SEC-95 de Contabilidad Nacional, sería indispensable adaptar los criterios presupuestarios a los de Contabilidad Nacional, lo que daría una gran transparencia a los Presupuestos.

A continuación exponemos por qué no son en la actualidad transparentes los Presupuestos y las medidas a adoptar para conseguir tal objetivo:

a) No se integran para la determinación del déficit público las políticas públicas de servicios colectivos o sociales realizados por el Ente público Gestor de Infraestructuras, las Sociedades Estatales para la Construcción y Explotación de Obras Hidráulicas, las Empresas Nacionales de Construcciones Militares, en la parte financiada por préstamos del Estado al Plan de Modernización de las Fuerzas Armadas. De acuerdo con el Manual del déficit y la deuda pública de EUROSTAT 2002, las aportaciones de fondos del Estado a las citadas sociedades públicas se efectúan con fines de política pública y, por tanto, deben considerarse como ayudas a la inversión con efecto sobre el déficit público y no como adquisiciones de activos financieros. Parece que a la propia Administración le surgen dudas sobre si las aportaciones de capital contabilizadas como activos financieros tienen

influencia en el déficit público, ya que la Ley de Acompañamiento dispone que deberán ser informadas preceptivamente por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos para ver si tienen efecto sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

b) Se considera como empresa pública y, por tanto, no se integra en los Presupuestos del Estado la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, en contra de lo establecido en el citado Manual, que dispone que cuando la mayor parte de la actividad de un *holding* público consiste en actuar con fines de política pública (privatizar, ayudar a empresas públicas), en nombre de la Administración Pública, el *holding* público debe integrarse en el sector Administraciones Públicas, independiente de su personalidad jurídica.

c) Se desconoce por los ciudadanos y por el Parlamento la cuantía de los compromisos previos de gasto y su distribución temporal. Por razones de transparencia, debería unirse al proyecto de Presupuestos un Anexo que detalle por años y programas los citados compromisos, que serviría de elemento para juzgar la sostenibilidad a largo plazo de la estabilidad presupuestaria.

d) Las normas de reducción de impuestos deberían ir acompañadas de un Informe sobre su cuantificación y si existe margen presupuestario para llevarla a cabo, sin afectar, por tanto, a la estabilidad presupuestaria.

e) Por no aplicación del principio de imputación temporal de los gastos se produce un traslado de los mismos de un ejercicio a otro, dando lugar a una falta de transparencia en la liquidación de los Presupuestos.

f) Con la supresión del período de ampliación y la modificación efectuada por la Ley de Disciplina Presupuestaria volverá a suceder, lo mismo que en 1995, la realización de gastos sin crédito presupuestario.

g) Para conocer si los Presupuestos cumplen el principio de estabilidad presupuestaria fijado en la Ley de Estabilidad, al Proyecto de Presupuestos debería unírsele como Anexo un Cuadro de Relaciones entre Presupuesto y Contabilidad Nacional, que daría transparencia a la política presupuestaria.

h) En virtud del principio de transparencia debería acompañarse a la Ley de Presupuestos una relación de los organismos que a efectos de cumplimentar el principio de estabilidad presupuestaria han sido considerados como Administraciones Públicas. Existen razonables dudas sobre la exclusión de las sociedades públicas a las que la Administración aporta fondos con fines de política pública.

*i)* Enmascarar los pasivos es otro de los factores que contribuyen a restar transparencia a los Presupuestos; para tener conocimiento de la sostenibilidad del equilibrio presupuestario a largo plazo debería incluirse en los Presupuestos un cálculo de las deudas implícitas derivadas del sistema público de pensiones gestionado por el método de reparto.

*j)* La transparencia presupuestaria queda oscurecida si hacemos proyecciones muy optimistas de las variables macroeconómicas, de manera que los ingresos se sobreestiman. Al liquidar el Presupuesto la inflación servirá como instrumento para el equilibrio, sin necesidad de reducir el gasto. Es lo que ha sucedido en España en los últimos años. Proponemos por ello que las previsiones macroeconómicas que enmarcan los Presupuestos deberían estar contrastadas con las realizadas por instituciones independientes (Banco de España, Instituto Nacional de Estadística, etc.).

*k)* La no inclusión en los Presupuestos de subvenciones para financiar las pérdidas de empresas públicas, sustituyéndolas por autorizaciones para que procedan a endeudarse, es otro de los factores que no contribuyen a la transparencia del Presupuesto (ejemplo paradigmático RTVE). Por decisión de EUROSTAT, RTVE ha sido considerada como organismo administrativo, y en el pasado año se ha integrado en el Estado a efecto del cálculo del déficit y la deuda.

*l)* Para aumentar la transparencia presupuestaria debería unirse como Anexo al Presupuesto una relación de los avales concedidos por los entes públicos en la que se especificara por años la cuantía de los avales y la clase de operación avalada.

*m)* El sistema de garantía de mínimos establecido en el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas da lugar a un conjunto de sombras sobre la estabilidad presupuestaria.

*n)* La indexación del gasto conduce a que el Presupuesto no sea transparente, poniendo en peligro la estabilidad presupuestaria.

*o)* La información que se acompaña a los Presupuestos Generales del Estado es superabundante; sin embargo, es inconexa y no es relevante para conocer la verdadera situación de las finanzas públicas y no contiene evaluaciones ex-ante de las políticas públicas.

#### **4. LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 dio acogida a los principios de eficacia y eficiencia en la Administración Públi-

ca, estableciendo las tres fases de un sistema integrado de gestión pública: asignación de recursos, dirección por objetivos y control por resultados. Sin embargo, la Ley fue parca en la regulación del sistema de ejecución, limitándose a decir que cada departamento u organismo autónomo establecería, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, un sistema de objetivos que serviría de marco a su gestión presupuestaria. Quizá esta parquedad y la aplicación que posteriormente se hizo de la forma de gestionar un presupuesto por programa, sea la raíz del fracaso de la gestión de la producción de servicios de no mercado a cargo de las Administraciones Públicas. La nueva Ley General Presupuestaria tampoco ha entrado a fondo en lo que constituye el núcleo básico de la ejecución de las políticas, estableciendo un marco plurianual de programación presupuestaria que permita agrupar los créditos por programas y establecer de acuerdo con el Ministerio de Hacienda los objetivos a conseguir como resultado de la gestión presupuestaria. El Capítulo VI está dedicado a la «gestión presupuestaria», estableciendo que «los sujetos que integran el sector público estatal adecuarán su gestión económico-financiera al cumplimiento de la eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos en un marco de objetividad y transparencia...». De lo expuesto se desprende que la gestión para la consecución de los objetivos ha de ser eficaz, eficiente y transparente, pero nada se dice sobre el sistema de gestión a utilizar para que sea eficiente ni tampoco se explicita la información que cada centro gestor debe hacer pública, que muestre el grado de consecución de los objetivos y su coste y la transparencia en la gestión.

El coste de la ejecución de las políticas públicas se recoge en la contabilidad pública, y la imagen fiel de esa actividad y de sus resultados viene dada por los principios que se apliquen. En la Ley General Presupuestaria (LGP) se citan tres clases de principios: los presupuestarios, los contables públicos y los del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales para la elaboración de las Cuentas Nacionales de las unidades que componen el sector de las Administraciones Públicas, obteniéndose resultados distintos de la aplicación de unos u otros. El problema consiste en determinar qué resultado de los obtenidos es más significativo.

La concepción moderna del Presupuesto considera a éste como un instrumento al servicio de la estabilidad económica, y la LGEP y la LGP entienden por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computado en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el SEC-95, siendo

tal resultado el que sirve para medir el impacto de la actividad económica de los entes públicos. Parece, por tanto, lógico pensar que los principios presupuestarios y los de contabilidad pública deberían adaptarse a los de contabilidad nacional, dando así una gran transparencia tanto al Presupuesto como a los estados financieros. Esta discrepancia entre unos y otros principios da lugar a que los resultados obtenidos de la liquidación del Presupuesto tengan que ser objetos de un sinnúmero de ajustes al elaborar las Cuentas que han de enviarse a EUROSTAT para conocer el resultado económico de la actuación de los entes públicos. Siendo la Contabilidad Nacional el principal instrumento de análisis de la economía de un país, en la cual tiene una gran influencia las operaciones realizadas por las Administraciones Públicas, ¿qué razón existe para no adaptar los principios presupuestarios y de contabilidad pública a los de la contabilidad nacional cuando los tres tienen la misma finalidad: conocer la actividad económica pública?

Otra falta de transparencia que se da en el proceso de ejecución de las políticas públicas deriva de la posibilidad de adquirir compromisos de gasto de carácter plurianual, que la nueva LGP ha extendido a todos los Capítulos presupuestarios, eliminando además el condicionante de que el gasto se tenga que iniciar en el propio ejercicio. Al no acompañarse a los Presupuestos Memoria acreditativa de los compromisos de gastos futuros se desconoce la sostenibilidad futura de las finanzas públicas; en 1997 el 87,5 por ciento del Presupuesto no financiero estaba ya comprometido por decisiones de años anteriores, y en el futuro será aún mayor con las modificaciones introducidas por la nueva LGP, con lo cual el margen presupuestario ante una caída del ciclo será tan pequeño que indefectiblemente aparecerá el déficit.

## **5. EL CONTROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Finalizada la fase de la ejecución de las políticas públicas, entra en acción la última fase del proceso de gestión pública: la de evaluación, tanto de la fase de elaboración como de la ejecución de las políticas públicas.

Dos aspectos deben considerarse dentro del campo del control de las políticas públicas: el de evaluación de las mismas y el del control de la gestión económico-financiera.

Por primera vez se ha introducido en España el concepto de evaluación de las políticas públicas a través de la LGP, que establece que «el Ministerio de Hacienda, en colaboración con los distintos centros



gestores de gastos, impulsará y coordinará la evaluación continua de las políticas de gasto con la finalidad de asegurar que las mismas alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden». Se trata, por tanto, de un control efectuado por la propia Administración de las políticas de gasto propuestas por ella al Parlamento y aprobadas por éste, con la finalidad de comprobar si se han alcanzado los objetivos de dicha política; se trata, por tanto, de un control interno de la eficiencia en la gestión.

Modernamente se considera que la evaluación de las políticas públicas debe efectuarse para conocer su efecto sobre la eficiencia económica y sobre la equidad, y, por tanto, debe realizarse por órganos independientes de la Administración, realizándose bien en los Tribunales de Cuentas, bien en los propios Parlamentos. Tanto en un supuesto como en otro, los resultados de estas evaluaciones deben ser transparentes y hacerse públicas para que los ciudadanos tengan conocimiento de si las políticas que propuso el Gobierno y aprobó el Parlamento han sido eficientes y equitativas desde el punto de vista económico; dos casos de Manual son los análisis de las políticas públicas de prestación de desempleo y de gratuidad de la enseñanza universitaria.

En cuanto al control económico-financiero de la gestión pública en España está a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado, como control interno de la propia Administración, y del Tribunal de Cuentas del Reino, como control externo; en las Comunidades Autónomas dichos controles corresponden a las correspondientes Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas y a los Tribunales de Cuentas de las mismas, caso de que los tengan constituidos.

Los resultados de dichos controles, ya sean globales o específicos de un determinado organismo o política pública, deberían ser públicos, con lo que ganaría en transparencia la actuación de dichos órganos. Y sobre este tema de la transparencia quisiera insistir en tres cuestiones:

a) En el sector empresarial privado, cuando un auditor formula reparos a los estados financieros de una empresa, si el Consejo de Administración los acepta, las Cuentas auditadas se rectifican, y a la aprobación de la Junta General de accionistas se presentan las Cuentas rectificadas; en caso contrario, los accionistas deciden, a la vista de la auditoría, si las aprueba o no. En la Administración Pública no sucede así. El Informe del Tribunal de Cuentas no da lugar, caso de que la Administración aceptara los reparos contenidos en el mismo, a la

rectificación de la Cuenta General del Estado, sino que ésta se envía a las Cortes en unión del Informe para aprobación de la Cuenta, y en su caso el Parlamento formula al Gobierno observaciones y recomendaciones de carácter general. Falta absoluta de transparencia que da lugar a que los ciudadanos se sientan ajenos a dicho proceso, que se agrava por el hecho de que las Cuentas se aprueban varios años después del período al que se refieren.

b) Si, como ya hemos dicho con anterioridad, el control del déficit público constituye para los países integrantes de la Unión Monetaria un objetivo prioritario, me surge la pregunta de si el Tribunal de Cuentas al analizar la Cuenta General del Estado verifica el cumplimiento de lo dispuesto en la LGEP sobre tal cuestión; se trata de un tema de máxima importancia y actualidad que daría credibilidad y transparencia a la gestión económico-financiera de los entes públicos por ser la capacidad/necesidad de financiación el principal indicador de los resultados obtenidos. En conversaciones mantenidas con el profesor Velarde, Consejero del Tribunal de Cuentas del Reino, me ha hecho saber que ha impulsado dentro del Tribunal de Cuentas este enfoque para ampliar el control, aunque todavía no se ha puesto en práctica.

c) Aunque la Ley de Presupuestos Generales del Estado fija el límite de variación del saldo vivo de la deuda del Estado de cada ejercicio presupuestario, tal límite no supone restricción presupuestaria alguna, ya que queda modificado automáticamente por varios hechos que la propia Ley enumera. Dado que al finalizar el ejercicio económico la evidencia empírica demuestra que el límite de variación de la deuda queda ampliamente superado, sería conveniente que el Tribunal de Cuentas hiciera un análisis de las causas de dicha discrepancia y de las consecuencias económicas que tal hecho comporta. El control externo de la actividad económico-financiera del Estado ganaría transparencia.

Quisiera terminar haciendo una referencia al tema de la ética en las políticas públicas; con tal fin no me resisto a citar lo que Ricardo y Amat decía en su obra *Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces y frases más usuales entre las mismas, escrito para divertimento de los que ya lo han sido y enseñanza de los que aún quieren serlo* (1855) sobre el verdadero sentido de la palabra moralidad:

*«Señora extraviada en la Corte cuyo paradero se ignora por más que se ha ofrecido un hallazgo al que la presente.*

*Los que más aparentan buscarla le cierran la puerta cuando se presenta en sus casas y, aburrída de tanto desprecio, dicen que se va peregrinando ahora*

*por los pueblos pequeños, acompañada de su hermana la justicia, tan despreciada como ella. Probablemente tendrán que emigrar pronto de España si no quieren morir de una sofocación.»*

Hoy día se asiste a una quiebra general de los valores morales, tanto en la vida política como en la privada, en el político y en el ciudadano, en el sector público y en el sector empresarial.

Ante este comportamiento se demanda una nueva regeneración. El Papa Juan Pablo II en su encíclica *Veritatis Splendor* afirma «*la necesidad de una radical renovación personal y social capaz de asegurar justicia, solidaridad, honestidad y transparencia*».

Los principios de la ética pública en el Informe NOLAN (1995) de Gran Bretaña son: capacidad de asumir el interés público, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y capacidad de decisión.