VI ENCUENTROS TÉCNICOS DE LOS OCEx

VI Encuentros Técnicos de los Organos de Control Externo

El pasado mes de abril se celebraron en Toledo los VI Encuentros Técnicos de los OCEx, en los que participaron alrededor de doscientos representantes de los órganos de control externo y de otras instituciones, universidades y empresas.

Las jornadas, organizadas por la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, sirvieron para reflexionar, analizar y discutir aspectos relacionados con el control de los fondos públicos. Los participantes se distribuyeron en cinco grupos de trabajo sobre los siguientes temas: Nuevos ámbitos de la fiscalización pública, la fiscalización de los ingresos públicos, la homogeneización de las actuaciones fiscalizadoras, la crisis de la concepción tradicional del presupuesto y la nueva configuración del sector público. Los coordinadores de estos grupos fueron Vicente Montesinos, ex síndico de la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana y catedrático de Contabilidad; Gonzalo Vera Fajardo, consejero del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas; Milagros García y Andrés Fernández, consejeros del Tribunal de Cuentas; María Teresa Soler, catedrática de Derecho Financiero y Tributario; y Francisco Sosa, catedrático de Derecho Administrativo.

En este número de AUDITORÍA PÚBLICA hemos querido dar una especial relevancia a los VI Encuentros Técnicos de los OCEx ofreciendo las conclusiones de los cinco grupos de trabajo y una selección de las ponencias y comunicaciones presentadas ■

Conclusiones

VI ENCUENTROS TÉCNICOS DE LOS OCEx

Nuevos ámbitos de la fiscalización pública

1ª.- El contexto económico en que nos encontramos actualmente, sometido a restricciones presupuestarias y condicionantes derivados de la convergencia con la UE, exige reformas en la gestión de los recursos públicos, que han de basarse en premisas tales como la búsqueda de la calidad y eficiencia en los servicios públicos y la transparencia de las entidades públicas.

2ª.- En la reforma de la gestión pública se han de tener presentes aspectos tales como la orientación hacia el cliente-ciudadano, la definición y asignación de responsabilidades de gestión, la introducción de mecanismos que favorezcan la competitividad, la evaluación de los programas en los que se recojan las políticas públicas y la descentralización de decisiones a través de organismos más reducidos (agencias), que garanticen con eficacia la consecución de los objetivos. Para llevar adelante las líneas de reforma será necesario implicar en la misma a los servidores públicos (nueva cultura administrativa).

3ª.- Los cambios han de producirse de manera adecuada, coherente y progresiva, buscando la participación de todos los sectores afectados. Para ello, habrán de producirse reformas legislativas, a fin de que el entorno normativo no sólo tenga en cuenta los procedimientos sino también los resultados de la gestión pública. En este orden de cosas, las últimas modificaciones normativas, recogen criterios y principios inspirados en las líneas apuntadas. En este sentido, parece urgente proceder a una reforma en profundidad de la normativa presupuestaria básica, incluyendo los elementos necesarios para la evaluación y el control de la gestión de los recursos públicos.

4ª.- Las anteriores consideraciones, junto a la sensibilidad hacia cuestiones medioambientales y de solidaridad social, provoca una ampliación del contenido y del alcance de la rendición de cuentas, y la correlativa revisión del papel a desempeñar por la fiscalización y auditoría públicas. El nuevo concepto de rendición de cuentas ha de basarse, necesariamente, en la presentación de información más relevante, transparente y oportuna por parte de las entidades públicas, que no incluya solamente elementos financieros sino también componentes de gestión, que permitan evaluar aspectos de eficacia, eficiencia, economía, equidad y ecología.

5ª.- Esos mayores requerimientos de información conducen a la formulación y desarrollo de indicadores de gestión fiables, comparables y oportunos, que junto a las magnitudes financieras, presupuestarias y económico-patrimoniales, permitan llevar a cabo las labores de evaluación de la gestión pública. En este sentido, los actuales sistemas presupuestarios y de información contable se muestran insuficientes, bien por su inadecuada definición (presupuestos de medios) o su desafortunada aplicación (presupuesto por programas).

6ª.- Los cambios en la realidad socioeconómica, que demandan la revisión de la gestión pública, y amplían el contenido y alcance de la rendición de cuentas, están provocando la necesidad de cambios en la fiscalización de las entidades públicas, que se han de dirigir hacia la ampliación, cuantitativa y cualitativa, de las actuaciones a fiscalizar, el énfasis en la consecución de los objetivos de la gestión y en la evaluación de la prestación de los servicios públicos y la calidad de los mismos, así como la prioridad en la investigación de situaciones de fraude y corrupción, demandadas por los ciudadanos y sus representantes. En la consecución de estos objetivos, los Órganos de Control Externo tomarán en consideración los mismos principios y directrices que informan la actuación de las Administraciones Públicas, en el marco de la nueva gestión pública.

7ª.- Si bien el proceso de revisión de la gestión pública está en sus inicios en nuestro país, los Órganos de Control Externo deben encarar la situación con determinación, cumpliendo además una obligación jurídica plasmada en nuestra Constitución y en las leyes reguladoras de aquéllos, cual es la de practicar controles de eficacia, eficiencia y economía, en suma efectuando auditorias operativas. Así, las carencias observadas en la presupuestación por programas y en la información sobre la gestión, si bien dificultan la realización de tales auditorias, no han de impedir la rea-

lización de estos controles, recomendándose que se incremente la frecuencia de los mismos.

Además de poner de manifiesto la falta de coherencia entre objetivos y actividades, la inconsistencia de los indicadores y la falta de sistemas de seguimiento de resultados, los propios Órganos de Control Externo han de intentar superar tales obstáculos, diseñando y adaptando los mecanismos de control necesarios para evaluar la ejecución de las políticas públicas y el nivel y calidad de prestación de los servicios públicos, que es lo que la sociedad nos demanda.

8ª.- Por otra parte, el desarrollo imparable de las tecnologías de la información, abre en el ámbito de la fiscalización, unas posibilidades de análisis y ahorro de tiempo que inciden en la naturaleza, extensión y duración de los procedimientos de auditoría, que no pueden ser menospreciadas. Para aprovechar tales posibilidades se hace necesario incrementar la capacitación del personal de auditoria en el manejo de las herramientas informáticas y facilitar la adaptación de su trabajo al entorno informático de las entidades objeto de auditoría, potenciando los recursos informáticos existentes, tanto en equipos como en aplicaciones.

Debemos conseguir que los informes sean claros y concisos en su lenguaje, oportunos en su presentación y, por tanto, útiles para la toma de decisiones

A sensu contrario, el desarrollo informático introduce riesgos en la gestión y posibilidades de fraude nada desdeñables. Por ello la labor de control se ha de dirigir a evaluar la calidad de este entorno tecnológico, mediante la realización de auditorias informáticas, cuya finalidad sea examinar y comprobar la eficacia, fiabilidad y seguridad de los sistemas informáticos. En este sentido, cobra especial importancia el estudio y evaluación de los sistemas de control interno de las entidades fiscalizadas, con mayor grado de profundidad de lo que se viene realizando hasta el momento.

9ª.- En el entorno que hemos definido, una de las piezas más importantes la constituye la orientación hacia el cliente. En el ámbito de los Órganos de Control Externo, nuestro cliente es el destinatario de los informes de fiscalización. Por tanto, habría que plantearse si nuestro trabajo satisface las necesidades de tales destinatarios. Para que la respuesta sea positiva, debemos realizar un esfuerzo para conseguir que los informes sean claros y concisos en su lenguaje, sean oportunos en su presentación y, por tanto, útiles para la toma de decisiones. Asimismo, parece interesante adoptar nuevos formatos en los informes, priorizando la presentación de informes específicos, y procurando la máxima difusión de los mismos.

10ª.- La creciente preocupación social por la problemática del medio ambiente exige ampliar la actuación de los OCEX a la verificación de la ejecución de las políticas y normativas medioambientales de las entidades públicas. El alcance de estas fiscalizaciones abordará, tanto el cumplimiento de la legalidad como el impacto de la gestión sobre el entorno medioambiental en el que se desarrolla.

11ª.- Para llevar adelante las propuestas anteriormente señaladas, deberán adoptarse las medidas necesarias para conseguir una adecuada formación profesional de los equipos de auditoria, que debe actualizarse de manera continuada. La incorporación a los equipos de trabajo de especialistas en diferentes disciplinas y el recurso a expertos independientes, aparecen como una necesidad ineludible para abordar de forma satisfactoria los nuevos objetivos que aquí se plantean.

12ª.- A modo de recapitulación, el proceso de cambio de la Administración Pública en el que estamos inmersos no puede ser ignorado. Los Órganos de Control Externo deben situarse en la vanguardia del mismo aportando racionalidad y no resistencia. Por el contrario, el control externo debe asumir el reto de impulsar el cambio, a través del ejercicio de sus funciones con unos objetivos estratégicos claramente definidos. En cualquier caso, la iniciativa de los responsables políticos será un requisito prácticamente ineludible para avanzar con posibilidades reales en el desarrollo e implantación de las reformas consideradas.

La fiscalización de los ingresos públicos

1. Dado el escaso volumen de trabajos realizados sobre la fiscalización de los ingresos públicos, así como el escaso interés doctrinal suscitado por la materia, el intercambio de ideas y experiencias que supone la celebración de es-

tos encuentros parece aún más necesaria, si cabe, que en otros ámbitos de la fiscalización pública

2. La escasez en el tratamiento tanto teórico como práctico, debido en gran parte a una mayor dificultad existente para su control, no se corresponde con la importancia real de la materia y la necesidad de equiparar su control al de los gastos. Dicha necesidad viene avalada por varias razones:

- Porque el mandato legal que tenemos los Órganos de Control, para la fiscalización de la gestión económico-financiera del Sector Público, abarca tanto la vertiente del gasto como la del ingreso.
- Porque el control sobre los ingresos resulta básico como medio de evitar actuaciones fraudulentas por parte del gestor de dichos ingresos.
- Porque los ingresos públicos y, en concreto los ingresos tributarios, constituyen una contribución coactiva del patrimonio de los ciudadano al sostenimiento de los gastos públicos.

3. La necesidad de otorgar una mayor importancia, tanto teórica como práctica, a la fiscalización de los ingresos públicos, se produce al margen del distinto nivel competencial de los Órganos de Control Externo y del Tribunal de Cuentas en materia de ingresos públicos, según se trate de Comunidades del sistema LOFCA o Comunidades sujetas al sistema de Concierto o Convenio, como es el caso de la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra. Lógicamente, será en el ámbito del control de los impuestos donde los OCEX autonómicos de estas dos Comunidades y el Tribunal de Cuentas incidirán de manera más profunda.

4. Además del análisis de legalidad presupuestaria y contable de los ingresos públicos, que en mayor o menor profundidad se realiza habitualmente, se hace preciso dar un paso más y profundizar en el análisis y evaluación de los procedimientos de gestión de ingresos para determinar el grado de eficacia y eficiencia obtenido, para lo cual resulta imprescindible establecer y analizar indicadores de gestión adecuados y manuales de procedimiento y, en definitiva, tener un conocimiento profundo de la actividad del ente generador o receptor del ingreso.

La gestión eficiente de los ingresos puede contribuir al cumplimiento de los principios de igualdad y progresividad, así como en última instancia a una rebaja de la presión fiscal del ciudadano.

5. En la metodología a seguir en el control de los ingresos públicos es imprescindible el análisis, la revisión y evalución del control interno, que servirá de base para determinar el alcance y extensión de las pruebas sustantivas que constituyen la base de los procedimientos de auditoría a realizar.

Dado que, sobre todo en el ámbito autonómico, el control interno en materia de ingresos públicos es muy débil, desde este foro instamos a que el mismo se potencie

6. Por último, es necesario establecer y reforzar, en su caso, los mecanismos de coordinación entre los diferentes Órganos de Control Externo, para aprovechar las experiencias, al mismo tiempo que se propone la elaboración de una base de datos de informes común para todos los Órganos de Control.

La homogenización de las actuaciones fiscalizadores

1ª La creación por las Comunidades Autónomas de sus propias Instituciones de control, en desarrollo de la potestad de autoorganización legalmente reconocida, supone la concurrencia

en la actividad fiscalizadora, cuyo ejercicio ha de estar planteado desde el respeto y reconocimiento de las respectivas competencias.

En cumplimiento del mandato constitucional y de lo expresamente contemplado en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, la actividad de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas ha de estar adecuadamente coordinada con la del Tribunal de Cuentas, respetando los principios de autonomía y supremacía, en aras a garantizar unidad, eficacia y coherencia en la función fiscalizadora.

2ª Ante la ausencia de un desarrollo normativo suficiente del principio de coordinación en la actividad fiscalizadora, se expresa, de forma unánime, la conveniencia de articular técnicas y mecanismos, encaminados fundamentalmente a la práctica fiscalizadora, que faciliten la adopción de criterios uniformes y eviten las duplicidades en su ejecución. Asimismo, se estima pertinente complementar esta coordinación con otros instrumentos de cooperación, como sistema de participación de todas las Instituciones de control.

En este sentido, se propone que, a través de las Comisiones de Coordinación actualmente constituidas, se impulse el establecimiento de sistemas técnicos de funcionamiento que potencien la homogeneidad en el ejercicio de la actividad fiscalizadora y la uniformidad en el tratamiento y presentación de sus resultados. La consecución de la pretendida homogeneización se vería facilitada con la elaboración y permanente actualización de normas técnicas de fiscalización y coordinación, así como de manuales de procedimiento especializados por áreas y sectores a fiscalizar.

3ª Como requisito previo a la coordinación de las materias a fiscalizar, se manifiesta la conveniencia de efectuar los esfuerzos necesarios que aproximen el ámbito temporal de las respectivas actuaciones fiscalizadoras.

4ª Como posibles vías de homogeneización se estima conveniente efectuar una programación común de objetivos y procedimientos respecto a las fiscalizaciones a realizar por mandato legal por el Tribunal de Cuentas y Órganos de Control Externo Autonómicos, y que, por referirse a ámbitos semejantes, facilitan, y además requieren, un tratamiento uniforme en su análisis. Entre dichas fiscalizaciones se incluyen el análisis de la Cuenta General, la elaboración del Informe Anual, la fiscalización del Fondo de Compensación Interterritorial, así como la fiscalización de la contabilidad electoral de las formaciones políticas que participan en las elecciones a las Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas, separada o conjuntamente, con otros procesos electorales.

Se considera de interés programar fiscalizaciones horizontales conjuntas sobre una misma actividad compartida por distintas administraciones

5ª Como mecanismo de coordinación y cooperación, se considera de interés programar fiscalizaciones horizontales conjuntas sobre una misma actividad compartida por distintas administraciones, que permitirá alcanzar un mayor grado de homogeneidad en el tratamiento fiscalizador sobre todas las entidades que participan en dicha actividad y proyectar, tras la comparación de sus respectivas organizaciones y gestiones, sugerencias y propuestas dirigidas a potenciar su eficacia y eficiencia.

6ª Se ha puesto de manifiesto la falta de concordancia en la configuración de la Cuenta General del Estado y de las distintas Comunidades Autónomas, así como en la regulación de determinadas actuaciones económico financieras del Sector Público, que dificulta la consecución de unos procedimientos uniformes en su fiscalización. Por ello, se estima conveniente promover una armonización legal sobre la estructura y contenido de las diferentes Cuentas Generales, así como la reducción en sus plazos de rendición que permita aproximar el control a la gestión, potenciando, de este modo, la eficacia de las actuaciones fiscalizadoras.

7ª Se estima, asimismo, de interés formular mociones coordinadas a las Cortes Generales y Parlamentos Autonómicos, dirigidas a armonizar la regulación

de ciertas actuaciones de los distintos subsectores públicos, y al establecimiento de objetivos precisos en su actividad, que facilite su posterior análisis, así como a potenciar el deber de colaboración con las Instituciones de Control de quienes manejen o gestionen fondos públicos.

8ª Como complemento a la coordinación, es preciso potenciar el intercambio entre las Instituciones de Control de información y de programas que, sobre fiscalizaciones especiales, pudieran haberse elaborado. En este ámbito, se considera conveniente disponer también de los informes de fiscalización aprobados por el Tribunal de Cuentas, al igual que éste conoce los informes elaborados por los Órganos de Control Autonómicos. Asimismo, se estima oportuno que el Tribunal de Cuentas comunique a los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas las actuaciones jurisdiccionales practicadas y los resultados de ellas deducidos, sobre las entidades de su respectivo ámbito territorial, y la información de las resoluciones de la Sala de Justicia que permitan conocer los criterios seguidos en la exigencia de la responsabilidad contable.

La crisis de la concepción tradicional del presupuesto

1.- Un aspecto importante que ha contribuido a la crisis del Presupuesto tradicional es el problema de la *rigidez presupuestaria,* entendiendo por tal la incidencia sobre la Ley de Presupuestos de decisiones en materia de gasto público adoptadas en instancias extrapresupuestarias, sin olvidar que la concesión de créditos presupuestarios está siempre predeterminada por la existencia de una legislación sustantiva previa.

La rigidez presupuestaria se ha ido afirmando a través de una serie de supuestos cuya existencia conduce inevitablemente al replanteamiento de los postulados en torno a los cuales se formulaba tradicionalmente la naturaleza de la autorización presupuestaria y, si bien el grado de rigidez ha de ser resuelto del análisis de cada ordenamiento jurídico, los supuestos son análogos en todos los sistemas presupuestarios europeos, debiendo reseñarse en la actualidad, como supuesto más significativo, el reconocimiento normativo de la *planificación presupuestaria.*

2.- Las denominadas "leyes de acompañamiento presupuestario", que algunos consideran como una técnica para la evasión de las restricciones impuestas al contenido de las leyes de presupuestos, se caracterizan por tener un contenido casi ilimitado, al regular materias de muy variada índole, que en algunos casos nada parece que tengan que ver con los presupuestos, aunque sí que guardan paralelismo con aquéllas (bien por los órganos que intervienen en su tramitación, ya por el aspecto temporal de las mismas, en lo que se refiere a su tramitación, y también por la subordinación procedimental respecto de las leyes de presupuestos).

La difícil configuración jurídica de tales leyes de acompañamiento, en relación con su contenido y tramitación, nos permite sostener la necesidad de considerar ciertos límites jurídicos a los que las mismas deban acomodarse o cuando menos una clara predisposición crítica a su actual configuración.

3.- Si diferenciamos en la gestión presupuestaria anual, por una lado, la ejecución y resultados de las magnitudes económico-financieras básicas, y de otro, la ejecución y resultados de los políticas presupuestarias sectoriales, el interés cabría centrarlo en el análisis y vigencia de los principios presupuestario clásicos, en relación con ambos bloques.

Respecto del primero, aunque con matizaciones, algunos *principios políticos clásicos,* en mayor o menor medida, siguen manteniendo su vigencia y utilidad (competencia, claridad, universalidad, unidad, especialidad, anualidad, publicidad...), aunque, podría ser el momento de proponer y abordar una nueva formulación o replanteamiento de los mismos Sin embargo, los *principios económicos,* al menos a partir de la década de los 90 y como consecuencia de los programas de convergencia de la Unión Económico y Monetaria, parece que se refuerzan (equilibrio presupuestario, limitación y neutralidad del gasto público,...).

El análisis de los *principios contables* clásicos (presupuesto bruto, ejercicio cerrado, unidad de caja, especificación, etc) nos lleva a considerar su actual vigencia, si bien, cualquier cambio en la formulación de los principios políticos llevaría, sin duda, aparejados cambios en los principios de naturaleza contable.

En relación con la ejecución y resultados de los *políticas presupuestarias sectoriales,* podría considerarse que la situación es distinta, dado que el escenario actual ha variado de unas políticas sectoriales beligerantes con el mercado (creación de empresas públicas, políticas de subvenciones sectoriales etc,) a la adopción de unos principios, establecidos en los Tratados de la Unión Europea, de no intervención directa de los Estados en el mercado, (privatizaciones, política de la competencia etc). Como resultado de lo anterior, la gestión presupuestaria de las políticas sectoriales deberá, en este nuevo marco, buscar la eficiencia y eficacia en la gestión de los programas de actuación previstos en la producción de bienes y servicios por el Sector Público.

4.- En relación con la aplicación del *principio de unidad presupuestaria,* se impone la necesidad de interpretar el alcance de lo que debe entenderse como *Sector Público,* concepto delimitado en base a criterios económicos y contables, pero carente de un contorno jurídico preciso. Resulta imprescindible, por tanto, identificar y definir los caracteres y requisitos que permitan configurar la noción jurídica *"Sector Público".*

5.- El *principio de equilibrio presupuestario,* remite en la actualidad al problema del *déficit público.* Si tenemos en consideración que los límites al endeudamiento y al déficit del Sector Público vienen establecidos por la normativa comunitaria, el principal problema viene derivado de la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de los principios reconocidos en el Tratado CE, al ser éstos distintos a nuestros principios constitucionales, tal es el caso del principio de solidez financiera (que implica la reducción del déficit público excesivo) o del de neutralidad del sistema tributario. Además, no puede ignorarse que los principios comunitarios actúan jurídicamente como limitaciones al ejercicio de la soberanía financiera española en cuanto Estado miembro.

La consecución del equilibrio presupuestario ha de obtenerse actuando sobre la vía de la financiación (recursos) y sobre la de los gastos, correspondiendo a la gestión presupuestaria el actuar sobre ésta última, ya que la modulación de los ingresos se consigue fundamentalmente a través de políticas fiscales.

En el ámbito de las Entidades locales, el requisito legal de presupuesto equilibrado aparece recogido en el art. 146.4 de la LHL, que

Se impone la necesidad de interpretar el alcance de lo que debe entenderse como Sector Público, concepto delimitado en base a criterios económicos y contables, pero carente de un contorno jurídico preciso

señala que cada uno de los presupuestos que integran el Presupuesto General deberá aprobarse sin déficit inicial. No obstante, se advierten determinadas prácticas que contribuyen a distorsionar en el ámbito local la citada norma de presupuesto equilibrado ("presupuestación creativa"; sobreestimación de los ingresos fiscales a recaudar; uso sistemático y desmesurado de las modificaciones presupuestarias; delegación de funciones y capacidad de endeudamiento en agencias extrapresupuestarias; gastos sin cobertura presupuestaria,...).

6.- En relación con el *principio de especialidad presupuestaria,* las excepciones a las exigencias de especialidad cualitativa, cuantitativa y temporal, no tienen ya nada de excepcionales y, a través de *las modificaciones presupuestarias,* constituyen , por así decirlo, moneda corriente en la práctica de la ejecución presupuestaria. "Normalización" de las modificaciones presupuestarias que desborda el principio de especialidad, cuando

no un uso desproporcionado que desvirtúa considerablemente el presupuesto aprobado por el Legislativo y que, en algunos casos (créditos ampliables), supone una clara alteración del significado jurídico del crédito presupuestario.

7.- A pesar de que el artículo 31.2 de la C.E. establece que *"el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía"*, en la práctica continúa elaborándose el presupuesto de medios en las distintas Administraciones Públicas, como punto de referencia básico del control del gasto público.

Por lo tanto, una asignación racional de los recursos debería estar basada en la ***presupuestación por programas o planificación por objetivos*** a desarrollar en sus diferentes fases (Definición de los objetivos. Estudio de los costes de los programas y análisis de las distintas alternativas para su ejecución. Determinación de los programas a ejecutar en el ejercicio presupuestario en función de los objetivos fijados. Elaboración de indicadores para cada programa. Análisis y control de los resultados en función de los objetivos).

8.- La realidad en torno a *la implantación de las nuevas técnicas presupuestarias* ha llevado a muchos a postular el término crisis para la presupuestación por programas. No obstante, más que utilizar el término crisis, habría que afirmar que, como cualquier técnica, en sí misma es correcta para los fines que persigue, y lo que ha fracasado es su implantación práctica, al haberse limitado la misma a la mera elaboración de un procedimiento contable-presupuestario de índole exclusivamente formal. Sin embargo, es necesario seguir en la línea de impulsar la implantación efectiva tanto de la presupuestación por programas, como de los controles financieros, con la flexibilidad que cada organización administrativa, dadas sus características y necesidades, requiera.

Las necesidades de la gestión y el control deben llevar a reformularse la situación actual y reconducirla a un procedimiento gradual (con los cambios organizativos y de filosofía que procedan) de implantación de nuevas técnicas que permitan la mutación de la concepción tradicional del presupuesto administrativo a un presupuesto funcional dirigido a conseguir una asignación eficiente de recursos, aunque tales mutaciones precisen de una profunda reforma administrativa, con cambios en la organización y en sus hábitos, o mediante programas de modernización.

Para que el presupuesto sea un instrumento útil para la gestión interna de la Administración Pública y, a su vez, sea susceptible de control externo, deberían introducirse modificaciones en la elaboración del mismo que podrían orientarse hacia los siguientes procesos:

- Realizar un proceso de presupuestación enfocado a los resultados a obtener y no a la exhaustiva relación de los medios a emplear.
- Modificar la cultura de los participantes en el proceso de presupuestación utilizando el análisis y evaluación como punto de referencia en las negociaciones presupuestarias.
- Enmarcar el proceso presupuestario en un periodo más largo que podría coincidir con el periodo legislativo.
- Aprobar anualmente unos presupuestos de fondos o tesorería que se encuadren en la información económica patrimonial.
- Reducir y simplificar la prolija normativa presupuestaria.
- Formar a los funcionarios públicos en el proceso de renovación administrativa, implicándoles en la asunción de la mejora continuada en la prestación de los servicios como propia.
- Desarrollar un sistema de gestión integral del que se obtenga como nivel de máxima agregación el presupuesto del Gobierno, en el

que se detallen los grandes objetivos a lograr, los planes puestos en marcha para su logro y se liquiden en términos de eficacia y eficiencia en su consecución.

La modificación del proceso de presupuestación supone, por lo tanto, un cambio importante en el enfoque de la Administración Pública, necesidad que se viene sintiendo desde la década de los 80 y que ha llevado a los países occidentales a iniciar reformas en sus estructuras, bajo diversas fórmulas y denominaciones (Reinventar la Administración: Estados Unidos. Renovación: Francia y Suecia. Desburocratización: Holanda. Descentralización: Alemania. Estrategia de eficiencia: Reino Unido...).

La información presupuestaria en el futuro, debe ir encuadrada en los planes a medio y largo plazo de políticas públicas en términos de oferta de servicios públicos y deberán liquidarse en los mismos términos, grado de consecución de los objetivos previstos, mejora en los servicios y grado de eficacia y eficiencia obtenido en la gestión de los recursos y en la prestación de los servicios. Pasando, por tanto, a un presupuesto que sea un instrumento válido para evaluar la gestión pública, entendido como control de las políticas públicas y valoración de sus resultados.

9.- *El control del gasto público* debe responder a los mismos principios que la presupuestación y la gestión de los recursos públicos, es decir, a los de economía, eficacia y eficiencia, y no a un mero control de la legalidad presupuestaria.

Sólo en la medida en que la programación presupuestaria adquiera carta de naturaleza en nuestro ordenamiento jurídico, a través de las correspondientes reformas legislativas, y se establezcan, al mismo tiempo, cauces e instrumentos adecuados que permitan un control sustantivo sobre las decisiones de gasto y la ejecución de las mismas en relación con la satisfacción de las necesidades públicas, se habrá superado toda una etapa caracterizada por la configuración del control de la actividad financiera limitado a la verificación de la cobertura presupuestaria del gasto público.

La información presupuestaria en el futuro debe ir encuadrada en los planes a medio y largo plazo de políticas públicas en términos de oferta de servicios públicos

Hacia una nueva configuración del sector público

A los efectos de la fiscalización externa de la actividad económico-financiera del Sector Público y, de acuerdo con el ámbito de actuación, competencias y funciones que el Ordenamiento Jurídico otorga a los Organos de Control Externo, caben las siguientes conclusiones en la configuración actual del Sector Público:

1. La configuración del Sector Público es determinante con vistas a la actuación fiscalizadora y jurisdiccional del Tribunal de Cuentas así como para las OCEX y la colaboración de éstos con el Tribunal de Cuentas Europeo.
2. En el ámbito de la contratación se confirma la no sujeción con carácter general de las sociedades mercantiles públicas a la normativa de la contratación pública, aunque la Ley haya establecido la obligatoriedad de respetar los principios de publicidad y concurrencia que la legislación anterior establecía como recomendación.
3. El régimen jurídico de contratación actual de las sociedades mercantiles públicas, que desarrollen potestades administrativas, a pesar de la LCAP, sigue sin ajustarse fielmente a la normativa comunitaria y es aún insuficiente para evitar la huida de la Administración del régimen de garantías públicas en la contratación.
4. Estos entes quedan en alguna medida vinculados al núcleo de los principios constitucionales que rigen la actividad pública, siendo más evidente y profunda esta vinculación en los supuestos en que la actividad económica de la sociedad vaya dirigida a prestar un servicio público. La Administración queda vinculada en un sentido amplio al principio de igualdad del art. 14 C.E y de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos contenida en el art. 9.3 de C.E
5. La búsqueda de la financiación de las grandes obras públicas al margen de los presupuestos y por tanto la colaboración público-privada no puede ser considerada algo nuevo puesto que va ligado a la situación económica. En épocas de contención del gasto público se intenta atraer la colaboración privada.
6. El recurso a la Administración Institucional y en concreto a las So-

ciedades Públicas huyendo hacia el Derecho Privado tras invocar razones de eficacia únicamente traslada el gasto y el endeudamiento de la Administración General a las Sociedades Públicas, cuando estas Entidades realizan auténticas funciones administrativas.

7. Las fundaciones públicas deberían ser objeto de control por parte de los OCEX al ser integrantes del Sector Público, tal y como se desprende de la modificación introducida en la Ley 50/98 del artículo 132, ap. 3, del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

8. La desagregación del Sector Público, en diversas Entidades con personalidad jurídica propia, cuando no tenga por finalidad acometer más eficazmente las actuaciones públicas, puede suponer evitar el control de legalidad y la exigencia de responsabilidad e impedir un conocimiento global de las mismas.

9. La correcta determinación del déficit-superávit del presupuesto de la Administración requiere la elaboración de información presupuestaria consolidada, pues de esta manera se obtendrá una visión de los derechos y obligaciones reconocidos, por todas las organizaciones de la correspondiente Administración, no procedente de pasivos financieros. Igual comentario cabe realizar en relación al resultado económico-patrimonial.

Dada la configuración del Sector Público actual, consecuencia de la normación y ejecución desarrollada por los Poderes Públicos, los Organos de Control Externo proponen las siguientes recomendaciones en su nueva configuración:

1. Se debería avanzar en la racionalización del Sector Público.

2. En la gestión que llevan a cabo los Entes Públicos, que integran el Sector Público, es necesario introducir la cultura de la programación por objetivos para la mejora anual de resultados cuantitativos y cualitativos.

3. La fiscalización de la gestión económica del Sector Público compete al Tribunal de Cuentas en todo el territorio nacional y a los OCEX en su ámbito territorial así como al Tribunal de Cuentas Europeo cuando se emplean fondos comunitarios. Es necesaria la coordinación entre todos los Organos de Control Externo.

4. Para delimitar el concepto de sociedades mercantiles públicas debe utilizarse el criterio de la "influencia dominante" utilizado por la normativa comunitaria en lugar del término de "participación mayoritaria".

5. Sería recomendable que las Administraciones Públicas acudieran a la fórmula de creación o toma de participación de una sociedad mercantil, únicamente, cuando poderosas razones de eficacia y eficiencia así lo avalen, respetándose en todo caso los principios que inspiran tanto la contratación administrativa como la de personal, gestión presupuestaria, financiera y contable. El objeto social de las mismas debe expresar de modo claro y concreto la finalidad pública perseguida y su ámbito competencial, que en ningún caso debería comprender potestades administrativas.

Las fundaciones públicas deberían ser objeto de control por parte de los OCEX al ser integrantes del Sector Público

6. La creación de estos Entes debe fundamentarse en razones justificadas desde la perspectiva de la eficiencia y la economía pero no deben constituirse en la vía de escape de un sistema de funcionamiento y control.

7. Cuando los Servicios Públicos son prestados por organizaciones pertenecientes al Sector Público, no se puede eximir la responsabilidad política de informar sobre la forma, cantidad y calidad en que éstos han sido prestados, por lo que la información contable relacionada con los mismos debe ser facilitada, de tal manera que se proporcione una visión global y transparente de los mismos

8. La consideración de las Fundaciones Públicas como entidades componentes del Sector Público debería hacerse extensiva a todas las Administraciones a los efectos de transparencia y control.

9. El conocimiento, tanto para los propios gestores como los ciudadanos-contribuyentes receptores de servicios, del importe de las deudas que debe asumir una determinada Administración es fundamental de cara a enjuiciar la eficiencia y economía con la que se ha realizado la actividad pública. Para ello se requiere la consolidación en la información contable ■