

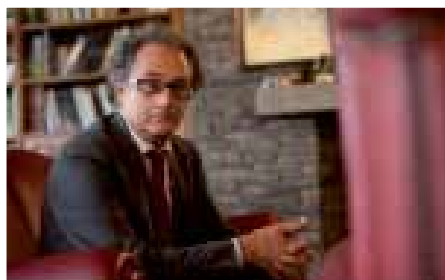
ENTREVISTA

Carlos Monasterio Escudero

Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo

“El papel esencial de los órganos de control es fiscalizar que se cumplan los presupuestos aprobados por el Parlamento”

PERFIL



Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo desde 1990 y uno de los mayores especialistas españoles en haciendas autonómicas y locales, presupuestos y reformas fiscales.

Como experto, ha sido miembro del grupo que elaboró en 1995 el *Libro Blanco sobre la Financiación Autonómica*, por encargo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, habiendo sido requerido también como compareciente en el Senado y en varios parlamentos autonómicos. Editor Asociado de la revista *Hacienda Pública Española* entre 2004 y 2009, miembro del *International Institute of Public Finance* (IIPF) y consultor del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha publicado una docena de libros y más de cincuenta artículos en revistas científicas de Economía, pudiendo destacarse el *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, *Dos ensayos sobre financiación autonómica* y *El laberinto de la Hacienda autonómica*. En su otra faceta profesional, desde 2011 es Director de Regulación y Estrategia de Riesgos de Liberbank, banco creado a partir

de la integración de Cajastur (incluido el Banco CCM), Caja Extremadura y Caja Cantabria. Su experiencia en el sector financiero había comenzado ya mucho antes, cuando fue presidente de la Comisión de Control de la Caja de Ahorros de Asturias, entre 1986 y 1989.

Auditoría Pública.- En el marco de las medidas anti-crisis tomadas a partir de 2008 (*Plan E* y otras análogas de Comunidades Autónomas y Entidades Locales), así como las posteriores medidas de extrema austeridad adoptadas a partir del año 2010, ¿qué papel deben desempeñar el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Con-

rol Externo de las Comunidades Autónomas en su fiscalización? ¿Es suficiente un análisis de cumplimiento de la legalidad o debería irse más allá, en términos de evaluación de eficacia, eficiencia y economía?

Creo que el papel esencial de los órganos de control externo es fiscalizar que se cumplan los Presupuestos

aprobados por el Parlamento y, en ese sentido, evitar entrar en valoraciones respecto a la idoneidad de los objetivos y estrategias presupuestarias, que corresponde fijar a los respectivos Parlamentos. Ahora bien, eso no debería impedir que se señalaran las posibles incoherencias que pueden producirse en algunos casos entre los objetivos fijados y las medidas presupuestarias concretas, cuando estas no tienen relación clara con los objetivos. Mal puede servir a la eficiencia un presupuesto mal diseñado.

Sobre el segundo asunto, pienso que una de las parcelas más necesitadas de atención en el Sector público español es precisamente la de la gestión y control presupuestarios orientados hacia la eficacia y eficiencia del gasto. Los presupuestos por objetivos o por programas son más un ejercicio teórico, que no ha pasado de la documentación presupuestaria a la práctica real de la gestión presupuestaria.

A.P. – En 2011 se modificó la Constitución Española por vía de urgencia para introducir explícitamente el principio de estabilidad presupuestaria para todas las Administraciones Públicas. La nueva ley orgánica de desarrollo, aprobada en 2012, recoge objetivos muy estrictos de déficit, deuda y gasto, así como sanciones muy severas para los gobiernos incumplidores. ¿Resulta creíble y eficaz este marco legal, teniendo en cuenta que la Administración Central está incumpliendo sus propios objetivos? ¿Era necesaria tanta urgencia, cuando los límites concretos se posponen hasta 2020?

Pese a sostener desde hace bastante tiempo posiciones claras en materia de estabilidad presupuestaria, creo que la reforma constitucional de agosto de 2011 añade poco en este sentido, puesto que, a mi juicio, ya existía anteriormente suficiente anclaje de la estabilidad presupuestaria en el texto constitucional.

En cambio, han faltado esfuerzos sinceros para aplicar, desde finales de los años 90 del siglo XX, los mecanismos de coordinación presupuestaria que fueron sucediéndose sobre el papel.

En la práctica, los mecanismos de coordinación presupuestaria fueron anulados por medidas llamadas de

“revisión de los objetivos presupuestarios” que, en muchos casos, se utilizaban para enmascarar el incumplimiento de las Administraciones más laxas en materia de gasto. La clave del éxito aquí entiendo que no es tanto fijar objetivos muy severos, sino objetivos realistas y, sobre todo, vigilar eficazmente su cumplimiento y aplicar medidas de disciplina efectiva sobre los incumplidores.

Los Presupuestos de 2012 y el baile de sucesivas revisiones de crecimiento del PIB y objetivos presupuestarios son, valga la paradoja, un “buen mal ejemplo” de lo anterior y para 2013 es de temer más de lo mismo.

A.P. – Siguiendo con la nueva ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ¿no se corre el riesgo de que las amplias exigencias de transparencia puedan llegar a bloquear el funcionamiento ordinario de las Administraciones Públicas, particularmente en el ámbito de las Entidades Locales?

En materia de transparencia, como en muchos otros campos de la regulación pública, la clave no es tanto regular mucho, como regular bien. Los datos esenciales del Presupuesto, de la ejecución presupuestaria y del coste inicial y final y grado de ejecución temporal de los grandes proyectos de inversión, junto con datos de empleo y remuneraciones públicas, deben ser fiables y proporcionados puntualmente. Hay que diseñar cuidadosamente las variables clave a divulgar, para evitar cambios de formato continuos en los datos ofrecidos, que muchas veces amparándose en un ropaje pretendidamente técnico, lo que hacen es ocultar cambios de políticas, cuyo verdadero significado se oculta así a los ciudadanos.

En el otro extremo, no tiene sentido asociar transparencia a que cualquier ciudadano pueda preguntar cualquier cosa respecto a una Administración, eso es algo muy costoso, seguramente inviable y que no añade mucho a la verdadera transparencia en la gestión pública eficaz.

A.P. – La ley orgánica de estabilidad presupuestaria de 2012 ha sido ya modificada, a los pocos meses de su entrada en vigor, para desarrollar los mecanismos de pago a proveedores y los que se destinan a financiar vencimientos de deuda o a dotar de liquidez a las Comuni-

dades Autónomas y Entidades Locales. Frente a esta opción, ¿no hubiese sido mejor “dejar caer” a los gobiernos insolventes, para evitar un problema de riesgo moral?

Yo sería benévolo respecto a la Ley de pago a proveedores, porque creo que, además de posibilitar un punto de partida razonable para una aplicación seria del principio de estabilidad y para llevar a cabo algo que es de justicia, como pagar a unos proveedores que no tienen porqué hacer de servicio de tesorería a las Administraciones. Ahora bien, ejecutada esta medida inicial, deberíamos tener muy claro que su repetición será el síntoma más claro de que hemos vuelto a recaer en los viejos vicios de descontrol presupuestario y con más virulencia. Aquí es donde reside una de las principales piedras de toque de la credibilidad presupuestaria; que no lleguemos a acostumbrarnos a que lo normal, en materia de gestión presupuestaria, sea una sucesión ininterrumpida de “mecanismos extraordinarios”. Vendría bien aquí un análisis y debate a fondo de por qué la Ley de pago a proveedores ha tenido que ser seguida en tan corto lapso de tiempo por el mal llamado “Fondo de Liquidez Autonomico”. En sentido económico, si me endeuda a diez años, no estoy enfrentando un problema puntual de liquidez, estoy gastando hoy con cargo a renta futura.

Respecto a dejar caer a gobiernos insolventes, me parece una sugerencia acertada y muy necesaria; deberíamos disponer de una Ley muy meditada y clara de quiebras públicas, pero ese es un mecanismo para el futuro; no creo que pueda ser considerado de forma realista una alternativa a la Ley de pago a proveedores o el FLA.

Como clave de bóveda de la estabilidad presupuestaria, la Ley de quiebras públicas podría jugar un papel esencial, para dar credibilidad a todo el sistema.

A.P. – El proceso de reestructuración bancaria y, particularmente, el de las Cajas de Ahorro, está suponiendo un desembolso de fondos públicos nada desdeñable, además de afectar a funciones básicas del sistema financiero. En este punto, ¿cómo se puede conjugar el papel del Banco de España y de las instituciones europeas, en tanto que supervisores del sistema financiero, con el rol constitucional del Tribunal de Cuentas como supre-

mo órgano fiscalizador del Sector Público y, por tanto, también de las ayudas públicas a los bancos y del propio Banco de España?

Este es un tema ciertamente complejo, además de apasionante y cambiante. Por referirme a los papeles básicos, en el marco actual el Tribunal de Cuentas debe fiscalizar aquella parte de los fondos públicos utilizados en rescates bancarios, así como la actuación del FROB, puesto que los recursos para estas actuaciones proceden del Presupuesto español.

El papel del Banco de España, como supervisor y garante de la estabilidad financiera, sería pilotar el día a día de los planes de reestructuración de las entidades financieras, hayan estas recibido fondos públicos o no.

La anterior situación puede cambiar en el futuro inmediato, puesto que los proyectos de nueva Directiva sobre capitales (la aplicación europea de los Acuerdos de Basilea III) y el proyecto de Reglamento sobre Unión Bancaria tiene previsto transferir, en lo esencial, las competencias de supervisión bancaria al Banco Central Europeo y, en mucha menor medida, a la Autoridad Bancaria Europea, lo cual abrirá la puerta a una posible recapitalización directa, con dinero europeo, de las entidades con problemas, lo cual en buena lógica incidirá también en las competencias de fiscalización del Tribunal de Cuentas.

A.P.– Como experto en financiación autonómica, ¿cree que existe margen en el modelo actual para una mayor cesión tributaria a las Comunidades Autónomas o, por el contrario, cree que se debería caminar hacia un cambio de sistema, bien sea hacia uno basado en una mayor coordinación multilateral o bien hacia otro sostenido en relaciones bilaterales entre las Comunidades Autónomas y el Estado?

Mi opinión es que existe claramente un margen suficiente para que las CC.AA lleven a cabo cambios en los impuestos propios y, sobre todo, en los cedidos con capacidad normativa, para afrontar ajustes de gasto de cierta envergadura, ajustes que por cierto no tienen que recaer sólo en medidas tributarias, sino que exigirán replantearse otros aspectos, como el sentido del sector público empresarial autonómico, la política de personal

o el sistema de presupuestación y gestión de las inversiones.

Animaría a los lectores interesados a que consulten la página de los gestores presupuestarios estatales norteamericanos (www.nasbo.org), para ver ejemplos abundantes de cómo se producen los ajustes presupuestarios en un país que ha asumido sinceramente el federalismo y acepta sus reglas.

Lo que nos falta en España es un verdadero mecanismo de coordinación multilateral. En este sentido, creo que debería evitarse el bilateralismo y que sería bueno que todas las medidas de reforma de la financiación autonómica deberían pasar por el órgano multilateral competente (de momento, habría que pensar en el Consejo de Política Fiscal y financiera, dada la inoperatividad del Senado). Aclaro que al decir todas me refiero también a las negociaciones del Cupo y Concierto de las comunidades forales.

A.P.- ¿Existe un problema de configuración del mapa municipal en España o es más bien un problema de financiación de las Haciendas Locales? En su caso, ¿qué papel deberían jugar las Diputaciones provinciales en las Comunidades Autónomas donde todavía existen?

“Lo que nos falta en España es un verdadero mecanismo de coordinación multilateral”

Partiendo de la concepción fundamental del Municipio como un ente prestador de servicios públicos, creo que no puede haber una Hacienda municipal que funcione donde no existe base demográfica ni económica para obtener recursos suficientes. Los municipios existentes se configuraron en un momento histórico en que tenían pleno sentido, en una economía esencialmente agrícola y con una población mucho más dispersa, que no había experimentado el fuerte proceso de concentración urbana del siglo XX. El ejercicio de realismo municipal que hicieron nuestros tatarabuelos es el que nosotros no estamos siendo capaces de imitar.

Sobre el segundo asunto, en un Sector público descentralizado como el español, creo que esa decisión debería corresponder a cada Comunidad Autónoma

A.P. -A la hora de plantear una reorganización del Sector Público, ¿no cree que se está mezclando interesadamente el debate sobre la supresión de empresas públicas, fundaciones o entes con las funciones a desempeñar por instituciones y órganos estatutarios, caso de los Órganos de Control Externo?

Coincido en que ese es un debate confuso, puesto que las funciones o tareas encomendadas a las empresas o entes autonómicos tiene un carácter generalmente coyuntural, mientras que la tarea de fiscalización y control presupuestario pertenece al núcleo duro de la gestión pública, al ser una exigencia permanente. Más aún, los informes de fiscalización de los órganos de control externo pueden ser un buen instrumento para detectar los entes públicos que con cumplen su cometido o lo hacen de forma no eficiente y por ello deben ser objeto de supresión o reforma.

A.P.- Una última cuestión: ¿cambiaría sus respuestas anteriores si España finalmente es “rescatada”?

No, no cambiaría ninguna de ellas.