

**MARCO JURÍDICO, ECONÓMICO Y FINANCIERO DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

PONENCIA:

**EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LA VALORACIÓN SOCIAL DE LA
GESTIÓN PÚBLICA**

*Universidad de Maspalomas
18 /20 de julio de 2005*

*Excmo. Sr.
D. Manuel Núñez Pérez
Presidente de la Sección de Fiscalización
Tribunal de Cuentas*

Introducción.-

Es frecuente que la investigación sociológica aporte unos resultados de la valoración escasamente positiva de la sociedad sobre el funcionamiento de las instituciones públicas y de los servicios por ellas prestados. El interés de los responsables públicos por conocer la opinión sobre su gestión suele convertirse en frustración cuando accede a las valoraciones expresadas. Así lo confirma el seguimiento de la serie histórica de los datos ofrecidos en el caso español por el Centro de Investigaciones Sociológicas sobre la valoración de las principales instituciones, muchas de las cuales apenas superan el aprobado, quedando otras por debajo de esa frontera y sin que en ningún caso se reconozca su excelencia. No obstante, también es frecuente que esta valoración sea contradictoria según que se refiera la consideración general de las instituciones públicas, generalmente negativa como se ha comentado, o al grado de satisfacción ante la prestación de determinados servicios o bienes públicos, que suele obtener una respuesta más favorable. La constatación de esta contradicción conduce a la conclusión de que la valoración social de la organización y actividad pública es una realidad muy compleja, ante la que se agolpan multitud de consideraciones y variables, que el responsable público deberá ponderar para interpretar adecuadamente la valoración emitida.

Dentro de esta complejidad, es difícil que esta negativa valoración y la discrepancia que puede observarse según el enfoque general o específico que se dé a la misma pueda originarse en un único motivo, lo que obliga a diferenciar aquellas explicaciones que pongan un mayor énfasis en deficiencias y carencias de comunicación e información, pese a estar inmersos en la denominada Sociedad de la información, de las que remarquen la falta de sintonía entre la organización, en general, del Sector público, entre los motivos que impulsan las actuaciones de los gestores públicos, entre los objetivos auténticamente propuestos y los planteamientos y las necesidades percibidas por la sociedad. Cualesquiera que sean las razones explicativas, el reconocimiento de la situación resulta preocupante, porque viene a confirmar que el sector público no ha conseguido imbricarse con la sociedad y presentarse como una organización transparente y referencia de unos valores y objetivos mayoritariamente compartidos.

La constatación de la contradicción entre la valoración global negativa de la administración pública y la mayor satisfacción por los servicios concretos recibidos del sector público ha de desembocar en un reto para los gestores públicos para superar dicha contradicción como condición necesaria para que los ciudadanos perciban adecuadamente los esfuerzos que pudieran realizarse por modernizar la gestión pública y reconozcan el papel de la administración pública como impulsora de valores en la sociedad.

Ha de resaltarse que en un régimen político democrático la opinión de los ciudadanos es la referencia determinante; de aquí, la importancia de que esa opinión esté adecuadamente formada y afianzada, dentro de su diversidad y multiplicidad de perspectivas, en el conocimiento de la realidad valorada y asuma, de este modo, el protagonismo que le corresponde en el funcionamiento del Estado democrático. De este modo, la democracia no queda constreñida a las manifestaciones electorales ni a la actividad de sus representantes políticos, sino que, a través de dicha representación, la sociedad se ve implicada en unos compromisos de pluralismo, libertad, progreso social y moral, como elementos sustantivos del comportamiento democrático. La identificación con estos valores impide que la democracia pueda identificarse como una mera "fachada decorativa" de la sociedad, como recientemente la ha calificado un reconocido literato portugués, premio Nóbel, en una reciente visita a un país que precisamente necesita avanzar de modo significativo en la defensa de los valores democráticos; sino que ha de concebirse como un proceso permanentemente inacabado, susceptible de constante mejora en la calidad de su funcionamiento cotidiano, revelando en cada momento el grado de legitimidad con que cuentan las instituciones públicas en el desarrollo de su actividad y las preferencias que al respecto pudieran expresar los ciudadanos.

Se trata, en definitiva, de impulsar la democracia que pudiera denominarse expresiva y participativa, en la que la valoración de la sociedad de la actividad pública es un elemento sustancial, lo que, a su vez, suscita una doble consideración. En primer lugar, que esta valoración esté oportunamente fundamentada, objetivo en el que las entidades de control pueden asumir una importante función; y por otro, la necesidad de que los responsables públicos puedan conocer dicha valoración, superando el maleficio de la distancia y del silencio de los ciudadanos, así como la criticada arrogancia de los agentes públicos con respecto a los mismos, sin que esta pretendida participación quepa confundirse con planteamientos voluntaristas y plebiscitarios, cuestionando la función asignada a los representantes políticos oportunamente elegidos.

En esta aproximación a la valoración y opinión de los ciudadanos, junto a la vertebración de otros mecanismos u observatorios de la realidad social, el Tribunal de Cuentas y los restantes Órganos de Control Externo aportan elementos técnicos oportunos para la fundamentación de dicha valoración y ejercen de sensor de conjunción entre sociedad y administración pública, evaluando la consonancia de la organización y de los objetivos previstos en el proceso de decisión de los gestores públicos con las necesidades socialmente manifestadas y

propiciando su convergencia en el supuesto de que se apreciara un distanciamiento.

Elementos caracterizadores de la gestión pública

Cualquier aproximación al análisis y la valoración de la actividad económico-financiera del Sector público ha de asumir como punto de partida la complejidad de éste, tanto si se atiende a las numerosas y diferenciadas entidades que lo integran como a las diversas actividades y servicios que son por él prestados. Por otra parte, esta complejidad aparece incrementada por el importante dinamismo que la evolución histórica del Sector público presenta alcanzando un protagonismo económico esencial en la conformación del denominado Estado del Bienestar, superando los planteamientos defendidos por la concepción clásica del Estado abstencionista. Posteriormente, ante la crisis fiscal que acompañó al Estado de Bienestar, se fue reduciendo su presencia en la actividad pública a través de un proceso más o menos acentuado de privatizaciones en las múltiples acepciones del término. Ha habido algún autor que ha encontrado más de sesenta significados al término privatización, cuya máxima expresión es la pérdida definitiva de la propiedad y del control de determinadas entidades que previamente estuvieron en el ámbito público, proceso que ha tenido una gran incidencia en la reciente historia del sector público español, si bien con dirección contrapuesta según el subsector público al que se preste atención, pues mientras el Sector público estatal ha mantenido una política de reducción del número de entidades públicas, éstas han gozado de gran expansión en el sector público territorial.

Esta constatación del diferente comportamiento entre los distintos subsectores públicos no es sino una confirmación de que al dinamismo de adaptación al sistema económico ha de agregarse el derivado del proceso de organización político-administrativa, que por un lado camina hacia la integración en estructuras supranacionales, especialmente en la Unión Europea y, por otro, se ha materializado en la consolidación del Estado de las Autonomías y de un mayor protagonismo de las Entidades Locales, pese a las dificultades que en uno y otro ámbito puedan coyunturalmente presentarse. Todo ello ha originado, por lo que al control se refiere, la creación de organizaciones de control internacional, como el Tribunal de Cuentas Europeo, así como la aparición en España de Órganos de Control Externo autonómicos. Sin olvidarnos de toda la red de control interno diseñada en las nuevas estructuras.

Por otra parte, ha de convenirse que esta complejidad y evolución del Sector público no es sino una manifestación y consecuencia de la complejidad y evolución de la propia Sociedad. La mundialización de la economía, el proceso de globalización, las nuevas potencialidades de

información y comunicación han originado una mayor movilidad de los bienes y servicios y una permanente evolución de la economía, en la que el conocimiento adquiere una gran preponderancia frente a la ejercida en periodos anteriores por los recursos naturales y la formación de capital fijo; y han ocasionado también una transformación en las formas de actuar, en la formación de nuevas expectativas y en la aparición de nuevas necesidades. La aceleración de esta evolución es un desafío para los poderes públicos de adaptación a las nuevas estructuras sociales y a la nueva demanda, ofreciendo a la sociedad una gama de nuevos servicios y de nuevos procedimientos de gestión en un proceso de adaptación a los requerimientos sociales, abandonando el papel de guardián de un interés público estable.

El reconocimiento de la importancia del conocimiento, en concordancia con la identificación de la sociedad actual como sociedad de la información, parece ofrecer en su formulación una imagen idílica de la realidad y de las relaciones sociales, concebidas como el resultado de una multiplicidad de canales de intercomunicación, por los que fluye libremente la información y a los que el acceso general está espontáneamente garantizado. Todas estas consideraciones, trasladadas al ámbito de las actuaciones de contenido económico y social, permitirían concebir a la sociedad como una organización marcada por unas inconmensurables potencialidades, entre las que resalta la capacidad para transmitir conocimientos e información, que ayudaría a interpretar adecuadamente la realidad social y a tomar acertadamente las pertinentes decisiones en el ámbito del sector público.

No obstante, la realidad ofrece un cuadro menos optimista, en el que las teóricas potencialidades y posibilidades quedan significativamente tamizadas, no sólo porque dichas potencialidades no se impulsan en toda su capacidad, sino también porque su utilización no es la adecuada. Es fundamentalmente esta segunda razón la que está en el origen de las abundantes reflexiones y formulaciones que se han efectuado cuando la carencia o la tergiversación de la información no resulta indiferente, sino que afecta directamente a la defensa de determinados intereses, tanto en el sector privado como en el público, lo que hace que sea una permanente y cada vez más intensa preocupación la de impulsar las oportunas reformas en la gestión pública para ofrecer unos servicios más rápidos y de mejor calidad, junto con una organización más transparente utilizando las oportunidades de las nuevas tecnologías.

Relacionada con la complejidad y diversidad del Sector público, se puede señalar, a mero título ilustrativo, una amplia y diferenciada tipología de las actividades y servicios públicos prestados por entidades públicas, con independencia de la colaboración que en algunos casos

podieran ofrecer las entidades privadas. Sin pretensiones de exhaustividad, cabe referirse a los servicios de seguridad y defensa pública, servicios de salud y atención humanitaria, transportes públicos, administración de justicia, educación e investigación, servicios culturales, servicios deportivos y de ocio, servicios informativos, servicios comerciales, industriales y financieros, entre otros, con las múltiples especificidades que podrían identificarse dentro de cada una de las áreas citadas, además de las actuaciones reguladoras y supervisoras sobre determinadas áreas de actuación desarrollada por entidades privadas. Cada una de estas actividades está sometida a una organización y regulación específica, cuyo conocimiento resulta imprescindible para poder alcanzar una adecuada y fundamentada valoración de sus objetivos y resultados.

Asimismo, esta amplia diversificación de actuaciones públicas origina que resulte muy difícil que la sociedad obtenga una evaluación global y motivada de toda la gestión pública, dificultad que puede explicar la falta de concordancia entre la valoración global negativa que generalmente se expresa sobre las instituciones públicas y la valoración habitualmente más positiva cuando la misma se refiere a algún servicio específico, como anteriormente se ha comentado. Incongruencia que se manifiesta también en la paradoja del denominado "cinismo estatista", que se expresa mediante una queja generalizada sobre las instituciones públicas acompañada de una preferencia espontánea, transformada de forma inmediata en reclamación al Sector público, por la prestación pública de los servicios que pudieran tener, en mayor o menor grado, un carácter social.

Uno de los elementos caracterizadores tradicionales de la actividad pública ha sido su estricto sometimiento a la legalidad vigente, como reconocimiento de la preeminencia de la Ley en cuanto expresión del Estado de Derecho, legalidad que para el Sector público se materializaba en unas normas más estrictas, como garantía de la transparencia y de la igualdad de su gestión. No obstante, una de las transformaciones más significativas en la evolución de la gestión pública ha sido el progresivo abandono del Derecho Público por parte de muchas de sus entidades y actividades para regirse por el Derecho Privado, lo que ha podido originar que la transparencia ofrecida por el cumplimiento de las estrictas obligaciones establecidas por el derecho administrativo se haya diluido con la implantación de un marco jurídico menos riguroso, que puede facilitar la gestión, pero que no siempre ha estado complementado con nuevos canales de información y conexión con la sociedad, ni con la asunción de mayores responsabilidades.

Por otra parte, esta multiplicidad de actividades viene acompañada de unas diferencias sustanciales que caracterizan a las organizaciones públicas y las distinguen de las organizaciones privadas,

tanto en lo que se refiere a su justificación como a su funcionamiento. En primer lugar, ha de destacarse que el beneficio económico no es el horizonte al que se dirige la actividad económica pública, que ha de atender a otros objetivos de carácter social más difíciles de precisar y evaluar. En consecuencia, las entidades públicas no seleccionan su ámbito de actuación, que les viene estatutariamente impuesto; y no disponen de los resortes selectivos aportados por las fuerzas del mercado, siendo una de sus características esenciales el acceso universal a los servicios por ellas prestados, lo que puede originar cierto inmovilismo en la organización y en el desarrollo de la actividad pública, al disponer en muchas de sus manifestaciones de una clientela cautiva.

El reconocimiento de que el comportamiento de la demanda de bienes y servicios públicos o privados no responde a idénticas variables y comportamientos ha llegado a consolidar la afirmación de que la transparencia ha de ser en el sector público lo que la competencia en el sector privado, pronunciamiento que permite sintetizar las diferentes actitudes en dichos ámbitos, si bien de forma incompleta, pues la transparencia también es reclamable y exigible de los agentes privados, porque la competencia en dicho ámbito tampoco es perfecta al no ofrecer el mercado toda la información necesaria. Así lo demuestran los numerosos casos de utilización indebida de la información que han trascendido a la opinión pública, originando una grave crisis al sistema económico y dando lugar a numerosos pronunciamientos a favor del buen gobierno y a cambios normativos en la regulación del Gobierno corporativo, como salvaguarda del mismo. No obstante, esta contraposición de conceptos y actitudes permite señalar que, mientras la competencia es el resultado de una confluencia de una multiplicidad de fuerzas e intereses independientes y contrapuestos, la transparencia es fundamentalmente fruto de la correcta actitud individual de los responsables de la gestión, que son los que disponen y facilitan la información y cuyos intereses personales pueden no estar en sintonía con los destinatarios de dicha información.

Por otra parte, insistiendo en la diferente caracterización del Sector público, éste goza de múltiples prerrogativas y facultades coercitivas, que, junto con la normativa específica a la que está sometido, enmarcan el ejercicio de su actividad económica. La situación de insolvencia no es predicable de las entidades públicas, ni es una preocupación reconocida a sus representantes. Su gestión queda predominantemente referida al corto plazo, en consonancia con el ciclo político definido por los procesos electorales, entorno político en el que ha de situarse la selección de los gestores públicos y que propicia, en cierto modo, una dilución de las responsabilidades por éstos asumidas, originándose fácilmente una confusión entre las responsabilidades contables, administrativas y contables.

Con frecuencia las entidades públicas han de atender a una multiplicidad de objetivos, cuya determinación, además, puede resultar poco precisa, lo que incrementa las dificultades para establecer indicadores o baremos que permitan la medición y evaluación de su rendimiento desde una perspectiva de eficacia y eficiencia. Por otro lado, la gestión pública presenta una mayor rigidez por estar sometida, en aras de una mayor transparencia, a una regulación más estricta en muchas de sus manifestaciones, afectando a su organización y ralentizando su actividad, con la consiguiente dificultad para impulsar políticas retributivas diferenciadoras según el dinamismo y eficacia alcanzada en las respectivas actuaciones.

Esta sucinta reflexión sobre la complejidad y características más sobresalientes del Sector público ha de tomarse como referencia imprescindible cuando se plantean las posibles alternativas para proceder a la evaluación de su gestión, aceptando que dicha evaluación requiere conocer y atender a las singularidades que el Sector público presenta, así como método y procedimiento adecuado evitando simplificaciones distorsionadoras, así como construcciones “ingeniosas” que permiten evaluar objetivos parciales e inmediatos, pero no el resultado definitivo de la actividad considerada.

Estas consideraciones permiten reconocer que la actividad de control de la gestión económico-financiera pública ha de trascender el limitado campo de la fiscalización financiera, ratificando la representatividad de los estados contables rendidos, sin dejar de reconocer la importancia del cumplimiento de elaborar y rendir periódicamente cuentas fiables de dicha gestión, para abordar nuevos ámbitos de evaluación con nuevas técnicas de valoración de la eficacia y eficiencia de la gestión no sólo desde la perspectiva económica, sino también y fundamentalmente social, perspectiva que reconduce los análisis hacia el cumplimiento de otros principios como el de transparencia, objetividad, diligencia, calidad, equidad, cohesión y otros muchos que deben caracterizar la gestión pública, y que deben ser el referente de las Instituciones que tienen asignada la evaluación de dicha gestión.

Distintos enfoques en el análisis y valoración de la administración y gestión pública

En consonancia con la evolución del sector público y en sintonía con la denominada cultura política imperante en cada momento se suelen utilizar distintos enfoques, identificados como el legal, el empresarial y el político, para sintetizar la concepción de la gestión pública, con independencia de las numerosas diferencias de organizaciones y agentes participantes que en ella están integrados.

Aunque estos enfoques no son absolutamente segregables y han convivido en el tiempo, sirven para sistematizar las perspectivas sucesivamente aplicadas en el estudio de la gestión pública y para realzar los aspectos en cada momento más atendidos.

El enfoque legal, con mayor arraigo en los países que han dispuesto tradicionalmente de un derecho positivo expreso y extenso, pone su mayor énfasis en destacar la dimensión jurídica de la gestión pública, resaltando la preeminencia del principio de legalidad, ya que la legislación define los objetivos y los procedimientos a seguir. Se destaca que en la legislación se contemplan los derechos y deberes de los ciudadanos y los gestores públicos se erigen en garante del interés general. Desde el punto de modelo económico, el sector público concebido como agente omnisciente y con plena capacidad, subsana los defectos detectados en el funcionamiento de mercado, sin que en ningún momento se planteen los posibles fallos públicos.

El sector público garantista, instalado en el cumplimiento mecánico de la normativa vigente y de los estrictos procedimientos en ella previstos, pronto ofrece una imagen insuficiente para representar todos los requisitos que el Estado de Bienestar reclama, inmerso por otra parte en constantes y profundos cambios de carácter político, social y económico, como antes se ha hecho referencia.

Ante esta insuficiencia, el enfoque empresarial asume el protagonismo, originándose múltiples debates y propuestas sobre el mismo, en la aceptación general de que este planteamiento es más acorde a las restricciones económicas y financieras surgidas por la extensión de los servicios públicos y permite superar la valoración de ineficacia en su prestación asignada a la gestión guiada por el enfoque legal. En este planteamiento, los objetivos prioritarios son la eficacia y la eficiencia en la gestión pública, sin que esta prioridad implique considerar irrelevante el cumplimiento de la legalidad. Ahora el ciudadano adquiere el carácter de *cliente-usuario*, cuya demanda de bienes y servicios públicos ha de quedar satisfecha por la eficacia de la gestión pública. La máxima preocupación es alcanzar dicha eficacia y obtener buenos resultados. A tal fin, se desregulariza, otorgando más autonomía a la gestión, se implantan técnicas de mercado, impulsando la competencia, se adoptan políticas de privatización, como vía alternativa y más eficaz en la producción.

En este enfoque empresarial han sido muy frecuentes los estudios encaminados a valorar la gestión pública no desde una perspectiva macroeconómica o general, sino fundamentalmente a valorar la satisfacción por servicios o actuaciones concretas. En todo caso, el énfasis por la calidad y cantidad de los resultados ofrecidos hace que la gestión pública se plantee en términos de optimización en la cantidad y

calidad de los servicios ofrecidos, restando atención al proceso seguido para su consecución.

El enfoque político va a poner de manifiesto la reducción de la gestión pública a una mera prestación de servicios de calidad, para resaltar que dicha gestión ha de atender también a las relaciones con los ciudadanos, propiciando organizaciones transparentes e impulsando la participación de aquellos. No se niega la importancia de los resultados y de su calidad, pero se remarca la relevancia del proceso seguido en su obtención, reclamando una relación interactiva con los ciudadanos, incrementándose las posibilidades de participación en la toma de decisiones y de control sobre los gestores públicos. Los ciudadanos no se limitan al papel de consumidores de los bienes o servicios públicos, sino que están interesados en definir y participar en el proceso a seguir para su consecución.

La formulación de estos diferentes enfoques no se ha quedado limitada al ámbito teórico sino que, como corolario de los mismos, se ha propugnado permanentemente desde distintas perspectivas la reforma de la administración y de la gestión pública, llegándose a considerar, incluso, el derecho a la buena administración como un derecho fundamental de los ciudadanos, principalmente a partir de su inclusión en la *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea o Carta de Niza de 2000*, en la que se recoge que toda persona tiene derecho a que las instituciones, organismos y agencias de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable, incluyendo en particular el derecho a ser oída antes de que se adopte alguna medida que le afecte desfavorablemente, a acceder a los expedientes, a la reparación por los daños causados, entre otros. Esta misma referencia sirve para señalar que la buena gestión y administración pública se configura como un derecho genérico, en el que se integran numerosos derechos específicos, algunos de los cuales se han citado, que se ven correspondidos con las pertinentes obligaciones asignadas a los gestores públicos.

En este sentido, puede recordarse el contenido del artículo 103 de la Constitución Española, según el cual la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, referencia que podría completarse con múltiples alusiones a la normativa elaborada en su desarrollo.

Todas estas referencias doctrinales y normativas no son sino el reconocimiento de la posición del ciudadano frente a la Administración, que queda reforzada con la constitución de instituciones garantes de que dicha posición sea respetada. En este marco cabe citar a las

Instituciones que como el Tribunal de Cuentas asumen la función de controlar la gestión del Sector público, de garantizar que la gestión pública se acomoda a los parámetros legalmente exigibles.

No obstante, se estima oportuno destacar que el respeto a los aludidos derechos concretos integrados en el concepto genérico de buena gestión y administración sitúa la valoración de dicha gestión en el enfoque jurídico; pero no ha alcanzado el enfoque político, anteriormente mencionados. La acción jurídica queda garantizada mediante la exigencia de motivación y de acceso a los expedientes, así como por la posibilidad de interponer los pertinentes recursos, referencias todas ellas que sitúan al ciudadano en un ámbito externo a la propia gestión pública, mientras que el enfoque político incorpora a los ciudadanos en el proceso de la gestión pública participando en su conformación.

Se estima necesario conjugar la acción jurídica y la denominada acción política, impulsando la transparencia y la participación de los ciudadanos, de modo que el derecho a la buena gestión pública no parezca asentado únicamente en los principios de orden sustantivo, como la seguridad jurídica, la legalidad, la igualdad y objetividad, y en los de carácter procesal, como el acceso a expedientes, plazos y motivación de las decisiones, típicos todos ellos de una Comunidad de derecho, sino también en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la atención permanente a los planteamientos y requerimientos de la sociedad, como vía de alimentación y modulación de todo el proceso de decisión pública.

La íntima correlación entre democracia, transparencia en la gestión y participación activa de la sociedad no es el resultado de una mera construcción teórica o una expresión metafórica para representar una administración idealizada, sino que su verdadera fuerza radica en su plasmación práctica que lleva a exigir la transparencia administrativa, como expresión identificativa de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración y condición necesaria para impulsar la participación de aquellos. El derecho de acceso a la información, su puesta a disposición de los ciudadanos, la motivación de las actuaciones, la explicación de los procedimientos, la asunción de responsabilidades, los cauces de participación ciudadana no son sino referencias que conducen a la configuración de la administración al servicio del interés general y a identificar al buen gobierno en democracia, definible en expresión afortunada del profesor Bobbio como "el gobierno del poder público en público". La transparencia permite evaluar la calidad del bien o servicio público prestado y consecuentemente dar legitimidad permanente a la organización y actividad desarrollada para su obtención. Se trata de mantener la

legitimidad por el ejercicio, además de la imprescindible e indiscutible legitimidad de origen.

La contribución del Tribunal de Cuentas en la evaluación de la gestión pública

La transparencia, en cuanto requisito imprescindible para la evaluación de la gestión pública, constituye en sí misma, un objetivo multidisciplinar de gran incidencia en la organización social, de modo que los profesionales, académicos y expertos en las más diversas disciplinas están moralmente obligados a aportar sus conclusiones y aunar esfuerzos, a fin de que, aprovechando las necesarias sinergias, se materialice la participación de la sociedad y se contribuya al incremento de la transparencia y, en consecuencia, del control sobre la actividad pública, facilitando la obtención de una adecuada valoración de la misma.

En este cruce de interrelaciones entre sociedad y gestores públicos es donde se sitúan las Instituciones de control externo, como el Tribunal de Cuentas que no asumen ninguna responsabilidad directa en la gestión pública y, desde una posición de independencia, objetividad y capacidad técnica, contribuyen a que la opinión social sobre la actividad del Sector público aparezca adecuadamente sustentada y fundamentada, con independencia de los resultados que pudieran desprenderse del control del Poder Judicial en relación con el examen del sometimiento de dicha gestión a la legalidad vigente.

La actuación fiscalizadora del Tribunal evalúa la transparencia en su dimensión vertical, examinando los sistemas de control interno establecidos y la adecuación de la organización implantada a los objetivos que tiene asignados; y en su dimensión horizontal, valorando los resultados ofrecidos por la actuación del Sector público y su concordancia con el interés general, actuando de sensor que detecta las posibles disfunciones y que transmite la información para que se adopten las pertinentes medidas correctoras. En consecuencia, la actuación fiscalizadora aúna los enfoques legal, empresarial y político, a los que anteriormente se ha aludido.

El carácter externo y consuntivo de la función fiscalizadora sitúa al Tribunal de Cuentas fuera del ámbito propio de la gestión pública y le diferencia del control interno, en cuanto incardinado en el Poder Ejecutivo y que por lo mismo se convierte en objetivo directo e inmediato del control ejercido por aquél, planteamiento que invalida desde su origen la concepción de auditoría única, como resultado de actuación conjunta entre la Intervención General y el Tribunal de Cuentas. Por razones de eficacia, deberán aprovecharse las

aportaciones que pudieran derivarse de la coexistencia del control interno y el externo, utilizando los resultados en cada caso obtenidos; pero estas razones de utilidad no deben conducir a la confusión de ambos controles, que responden a distintos planos dentro de la organización político-administrativa del Estado y a una diferente asunción de responsabilidades. Esta misma concepción de la función fiscalizadora justifica la directa conexión del Tribunal de Cuentas con el Poder Legislativo, en concordancia con la clásica división de poderes del Estado democrático. El Parlamento, en cuanto representante de la soberanía popular, es el destinatario inmediato de los informes emitidos por el Tribunal.

La evolución y la complejidad del Sector público han hecho necesaria la existencia de Instituciones de control que, desde una posición de independencia y objetividad, contribuyan a interpretar la realidad económico-financiera desarrollada, vigilando y exigiendo el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas del patrimonio gestionado y evaluando la representatividad y racionalidad de dichas cuentas como expresión de la gestión realizada y consecución de los objetivos propuestos. No debe olvidarse que la rendición de cuentas en el ámbito público no fue siempre un resultado inmediato, sino que hubo que esperar hasta la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789* para ver recogida en su artículo 15 la plasmación del derecho de la sociedad de pedir cuentas a todo agente público de su administración.

La transparencia informativa, que exige la publicación de los datos relevantes, queda así reforzada por la emisión de la opinión técnica y objetiva del Tribunal que contribuye a la conformación del control social continuado y fundamentado sobre la gestión realizada por el Sector público. Por ello, la función fiscalizadora puede calificarse como una función informativa, a través de la cual el Tribunal de Cuentas ejerce su magisterio, expresado mediante los informes, mociones o notas en los que dicha función se materializa y ofrece al Parlamento y a la Sociedad criterios y pautas de interpretación y evaluación de la gestión pública, potenciando la transparencia informativa y contribuyendo al adecuado funcionamiento del Estado democrático, en su estricto significado. Ha de señalarse que esta contribución no se efectúa únicamente por su relación con el Poder Legislativo en su colaboración a controlar al Poder Ejecutivo, como manifestación de los clásicos contrapesos de poderes del Estado democrático, sino también como una aportación a que las posiciones minoritarias puedan expresarse a través del oportuno debate parlamentario y social más allá de los acuerdos que las mayorías parlamentarias puedan adoptar. Las nuevas necesidades de control no se plantean tanto entre el Legislativo y el Ejecutivo, sino entre el Gobierno que ostenta una mayoría parlamentaria y la oposición de los restantes grupos minoritarios dentro de la representación parlamentaria

y en la cobertura de estas necesidades aparecen instituciones como el Tribunal, calificado constitucionalmente como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión del Sector público.

En esta contribución a la valoración social de la gestión pública se encuentra la razón de ser y la legitimidad del Tribunal, que goza del mencionado reconocimiento constitucional; pero a su vez en ella radica la responsabilidad asumida por esta Institución que ha de llevar a cabo su actividad con celo, objetividad e independencia a fin de obtener el adecuado reconocimiento social, reconocimiento que permitirá conciliar la legitimidad de origen con la de ejercicio.

Un repaso a la más reciente historia del Tribunal, desde la Ley Orgánica de 1982, ofrece numerosas referencias a actuaciones fiscalizadoras realizadas, que sin duda han contribuido a un mejor conocimiento de la gestión pública llevada a cabo en sus diferentes ámbitos de actuación, así como a las modificaciones incorporadas en su regulación a partir de las mociones elevadas al Parlamento. El seguimiento continuado de las cuentas rendidas y de la contratación celebrada, la ejecución de los sucesivos programas anuales de fiscalización, con un promedio de cincuenta informes, aproximadamente, remitidos todos los años al Parlamento, dejan testimonio del control efectuado y de las importantes aportaciones a la mejora de la gestión pública. No obstante, los resultados positivos de estas actuaciones no pueden desembocar en una situación de autocomplacencia, sino que han de verse acompañados de la oportuna reflexión sobre si se ha conseguido transmitir a la opinión social los resultados alcanzados, potenciando de este modo la transparencia de la gestión pública y la participación directa o indirecta de la Sociedad, y sobre las nuevas orientaciones que pudieran darse al control, en concordancia con las novedades organizativas y operativas adoptadas por el Sector público.

Aunque las actuaciones fiscalizadoras del Tribunal han tenido una incidencia más significativas en el análisis de la actividad pública cuyo desarrollo implica gasto público, también se ha abordado, incluso de forma específica en algún caso, el análisis de los ingresos públicos en sus fases de reconocimiento, recaudación e inspección poniendo de manifiesto ciertas deficiencias principalmente en la planificación en la transmisión de la información, en las actuaciones recaudatorias.

El tema de la fiscalización de los ingresos ha sido analizado en el VI Congreso de EUROSAL, organización internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa, celebrado en Bonn, la primera semana del pasado mes de junio. El Tribunal de Cuentas de España ostenta desde su creación la Secretaría General Permanente de EUROSAL.

Entre otras conclusiones alcanzadas en este Congreso y en relación con la transparencia, se reconoce que es infrecuente que las autoridades fiscales informen acerca de cuestiones no financieras, información que debería estimularse en beneficio de la transparencia.

Asimismo, se contempla la conveniencia de que las Entidades Fiscalizadoras superiores identifiquen las deficiencias en la metodología de estimación de los ingresos y señalen alternativas para mejorar su cuantificación, mejorando de este modo la transparencia en la aprobación de los presupuestos. Se insiste en esta línea, indicando que se deberán efectuar auditorias con el objetivo de potenciar la transparencia de los datos, los modelos fiscales, las metodologías y los procesos empleados para elaborar los presupuestos y la previsión de los ingresos.

Las conclusiones de este Congreso nos vienen a recordar que la transparencia ha de extenderse sobre todo el sistema, sin que quepa aceptarse la existencia de sombras en un área de tanta sensibilidad como es el adecuado funcionamiento del sistema tributario que, según el artículo 31 de la Constitución, ha de ser justo, e inspirado en los principios de igualdad y progresividad.

Sin duda, el recurso a las valoraciones sociales expresadas, a las que se hacía referencia al inicio de esta intervención, no permite ser muy optimistas sobre el reconocimiento social de los resultados de la función fiscalizadora. La valoración de las instituciones de control no se diferencia sensiblemente de las otorgadas a las restantes instituciones públicas, lo que obliga intensificar la actividad profesional y a diseñar procedimientos para que los resultados obtenidos sean percibidos oportunamente por la sociedad, lo que redundaría no sólo en un mayor reconocimiento social de su actividad, sino también a una mejor valoración de la gestión pública.

Diferentes perspectivas en la evaluación de la gestión pública.-

El alcance de la función fiscalizadora externa, consuntiva y permanente viene precisado en la Ley Orgánica del Tribunal al señalar que atenderá al cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia y economía, extendiéndose tanto al capítulo de ingresos como de gasto público.

Importancia del principio de legalidad

En consonancia con la importancia de la presencia del Sector público en la actividad económica, se ha reclamado frecuentemente del

mismo un elevado nivel de eficacia y eficiencia, como se ha recordado en el enfoque empresarial mencionado, insinuándose que la rigidez de la legislación a la que está sometido es una rémora y dificultad para alcanzar la eficacia deseada. Sin pretender rechazar la oportunidad de determinados procesos de flexibilización de normativa excesivamente rígida, es preciso llamar la atención sobre la carencia de justificación y fundamento de una posible contraposición legalidad-eficacia.

La Ley, como ha reconocido la doctrina, es la esencia de la democracia, es el ejercicio del poder de la sociedad representada en el Parlamento, siendo el Poder Ejecutivo un mero ejecutor de lo previamente establecido por la Ley. El sometimiento al imperio de la Ley representa la regulación de todas las actuaciones del Estado sobre los ciudadanos, garantizando su libertad y su igualdad a través de procedimientos adecuadamente articulados.

La Ley, en cuanto expresión de la voluntad general, permite identificar a los gobernantes y gestores públicos como meros subordinados a esa voluntad general formalizada en el texto legal. De este modo, la legalidad viene a constituir un marco de objetivos y procedimientos que restituye, de modo continuado y permanente, la confianza a los ciudadanos en el sistema de representación política convenido. Esta relación fiduciaria, fundamento del sistema democrático, trasladada al ámbito de la actividad económico-financiera pública, se basa en el reconocimiento de la sociedad como titular de un patrimonio, que se encomienda a los gestores públicos para que lo conserven y exploten con honestidad y responsabilidad, asumiendo la obligación de rendir cuentas de su gestión.

El mantenimiento de esta relación fiduciaria viene propiciado por un adecuado diseño del sistema de representación y, una vez definido, por el funcionamiento de todos los mecanismos e instituciones de control. En consecuencia, el control de legalidad asignado al Tribunal de Cuentas adquiere la naturaleza de garantía institucional que contribuye a salvaguardar los derechos de los ciudadanos y potenciar su relación de confianza en los gestores públicos.

La evaluación de la gestión pública, desde la perspectiva de la legalidad, se materializa en el análisis de su cumplimiento, verificando la correspondencia entre la voluntad social traspasada al texto legal y la gestión realizada en cumplimiento de la misma. En consecuencia, este control de legalidad no es una mera referencia formalista y retórica, sino que es una actuación con plenitud de efectos jurídicos, que afectan al fundamento del Estado de Derecho.

Por otra parte, este control de legalidad no debe limitarse a comprobar que la gestión pública se desarrolla de conformidad con los

parámetros explícitamente definidos en el derecho positivo, sino que debe adentrarse en el análisis de las áreas menos definidas y emitir una valoración sobre la razonabilidad y profesionalidad de dicha gestión cuando su regulación queda enmarcada en unos pronunciamientos de carácter programático general o afectada por objetivos indeterminados, con amplio margen de discrecionalidad para los gestores públicos.

Estas referencias abren el análisis de la ética en la administración pública, concebida como un conjunto de valores asumidos socialmente por encima de los mandatos expresos del derecho positivo, lo que ha dado lugar a la promulgación de numerosos códigos de buena administración, con una mayor alcance y fundamentación que los emitidos en relación con la gestión privada, sin que ello permita diferenciar entre una ética pública y una ética privada. Estos códigos no hacen sino traducir los principios ordenadores universales a directrices más concretas, que vienen a conformar el conjunto de valores compartidos por los ciudadanos. El principal reto de la ética es su interiorización, como paso previo a su aplicación y divulgación, y a dicho reto responde la publicación de estos códigos.

La aparición de episodios de corrupción ha originado que se haya impulsado la preocupación por la ética y la transparencia, como dos referencias intrínsecamente interrelacionados. Sin negar la acertada reflexión de Séneca de que la corrupción es un vicio de los hombres, no de los tiempos, muchos analistas sociales estiman que la globalización de la economía y el desarrollo tecnológico serán motores de la corrupción. Así, Giovanni Sartori ha sentenciado que *“actualmente la pérdida de ética y la prosperidad económica han convertido a la corrupción en patológica e inaceptable”*.

La sensibilidad por el interés público y la preocupación por las situaciones de corrupción ha hecho que el interés por la ética en la administración pública se haya expresado como un movimiento convergente en la que toman parte los Gobiernos y la opinión pública, que explotó en las últimas décadas del siglo pasado, principalmente a partir de la preocupación por la eficiencia y la credibilidad de la función pública tras el escándalo Watergate. En 1984, la Sociedad Americana para la Administración pública aprobó un código ético dirigido a potenciar los comportamientos éticos de sus miembros, al que suceden numerosos estudios e investigaciones sobre ética y administración pública. En 1996, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 51/59, por la que se aprueba el Código Internacional de conducta para los titulares de cargo público. A ellas, les siguieron otros acuerdos adoptados por la OCDE, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a los que ya se ha aludido, pudiéndose agregar, dentro del ámbito de las Entidades Fiscalizadoras Superiores el Código de Buen Gobierno aprobado por INTOSAI.

De entre todas estas referencias, una de las publicaciones más conocidas fue el Informe Nolan, identificado por el nombre de quien presidió la correspondiente Comisión y que fue publicado en 1995. Ante la incertidumbre y ambigüedad detectada entre los miembros de la función pública, propone restablecer la confianza en la Administración a través de la consecución de los valores que han de ser respetados en la gestión de los servicios públicos, conocidos como los siete principios de la vida pública: altruismo, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y liderazgo. Como puede deducirse de la enumeración de estos principios y del contenido de los códigos mencionados, la administración y gestión pública no son concebidas como una realidad encerrada en si misma, sino indisolublemente unida a la sociedad, cuyas necesidades y preocupaciones han de ser el referente esencial de su actividad.

Por lo que se refiere al caso español, tras sucesivos intentos de incorporar un código de actuación administrativa dentro del Estatuto del funcionario público, el Consejo de Ministros adoptó el pasado 18 de febrero de 2005 el acuerdo de aprobar el código de buen gobierno en el que se especifican los principios éticos y de conducta a los que deberán acomodar los miembros del Gobierno y los altos cargos el desempeño de sus funciones. Se trata, según se afirma en su exposición de motivos, *"de establecer en este código el respeto a una amplia gama de exigencias entre las que se encuentran no sólo el cumplimiento de las normas legales o reglamentarias, sino también de otras garantías adicionales, que configuran un pacto de los poderes públicos con los ciudadanos, en torno a los principios de funcionamiento de las instituciones en el seno de la democracia española"*.

El alcance de la función fiscalizadora, desde la perspectiva de la legalidad, no queda restringido al análisis del cumplimiento de las obligaciones estrictamente contempladas y desarrolladas en el derecho positivo, sino que se abre a los principios rectores de estos códigos de buen gobierno para constatar que la conducta observada es la adecuada a los problemas y objetivos planteados y que responde a los patrones y tipificaciones esperados por la sociedad. Esta valoración de la gestión pública obliga a evaluar los intangibles, en términos organizativo-contables, que tanta relevancia alcanzan en la misma, concretados en la capacidad, disponibilidad, comunicación, objetividad de los gestores públicos y su traslación a la calidad de los bienes y servicios prestados. La propia exposición de las deficiencias que en la valoración de estos intangibles pudieran apreciarse transforma a la actividad fiscalizadora del Tribunal en impulsora de los valores éticos que deben caracterizar a la gestión pública. Sin duda, en esta perspectiva el cumplimiento del principio de legalidad sigue manteniendo su vigencia y su preeminencia.

La evaluación de la eficacia y eficiencia, así como de la calidad de la gestión pública.

La preocupación académica y social por las singularidades del Sector público y la necesidad de incorporar a su gestión nuevas técnicas, en un contexto de restricción del gasto público y de descentralización administrativa, han impulsado la preocupación por la evaluación de la actividad económico-financiera pública en la pretensión de potenciar la productividad de los recursos públicos y definir adecuadamente las responsabilidades asumidas por los gestores públicos, en su respectivo ámbito de actuación. La extensión de los objetivos de la actuación del Sector público, como consecuencia de su mayor presencia en la actividad económica, hizo que se ampliaran también las bases en que se sustentaba su legitimación, afianzada en su capacidad de satisfacer demandas y necesidades sociales, lo que, a su vez, extendió la perspectiva del control a la evaluación de su eficacia y eficiencia. La concepción de la gestión pública había asumido el enfoque empresarial, anteriormente citado, y su evaluación había de atender al grado de satisfacción de los ciudadanos, reconvertidos en *clientes-usuarios* del sistema, por los bienes y servicios públicos ofrecidos.

La evaluación de los servicios y políticas públicas es sentida como una necesidad generalizada, si bien han de tenerse en cuenta sus propias singularidades, que hacen que resulten inadecuados los criterios que puedan ser ofrecidos por el funcionamiento del sector privado. La constatación de esta preocupación viene ofrecida, entre otras manifestaciones, por la institucionalización de la evaluación a través de numerosas organizaciones, públicas y privadas, que han asumido un gran protagonismo en la difusión de técnicas y estrategias, si bien con un resultado no excesivamente satisfactorio.

Pese a este esfuerzo, la evaluación de la actividad pública se sigue contemplando como un procedimiento excepcional, encaminado a fundamentar un juicio a posteriori sobre una determinada gestión, en perjuicio de su concepción como una herramienta habitual y necesaria en la organización, programación y ejecución de la actividad prevista, analizando no sólo los resultados de la acción realizada, sino también sus causas y los efectos de los medios aplicados, y formulando, en su caso, las pertinentes propuestas de nuevas actuaciones. La evaluación es, por tanto, un proceso de transformación de ideas y planteamientos y su eficacia dependerá del grado de interacción existente entre las distintas fases y responsables de la actividad. En consecuencia, el éxito de la evaluación requiere, como condición previa e indispensable, que la organización y los procesos de decisión sean transparentes y flexibles, pues de lo contrario dicha evaluación carecerá de las debidas garantías.

No obstante, la ausencia injustificada de transparencia ya es argumento importante para otorgar una valoración negativa a dicha gestión.

En la secuencia de los diferentes planteamientos seguidos en la evaluación de la gestión pública, se constata que los primeros intentos se centraron en la medición cuantitativa de los resultados, diseñándose modelizaciones en las que las variables cuantitativas presentaban un peso preponderante, con el halo de irrefutabilidad que las expresiones cuantitativas generalmente presentan. Estos planteamientos, además de incurrir a veces en una excesiva reducción de las variables intervinientes, descuidan los aspectos cualitativos, característica esencial de la actividad pública, por lo que resulta limitada su utilidad.

Otra perspectiva ha sido el seguimiento de los programas públicos, como unidad de análisis, atendiendo a las hipótesis en que se fundamentan dichos programas y los resultados que en cada caso se han alcanzado, priorizando el análisis los aspectos organizativos que giran alrededor de cada programa y obviando el análisis del impacto social de los mismos.

Una nueva orientación de la evaluación es la que, además de atender a la organización interna y los procesos de decisión implantados, analiza los objetivos propuestos y el impacto social derivado de su grado de consecución, en una combinación de aspectos técnicos y político-sociales, lo que a su vez requiere una conjunción de capacidad y sensibilidad en el evaluador.

La nueva Ley General Presupuestaria, participando de esta preocupación por la evaluación de la gestión pública, remarca las líneas ya señaladas en el anterior texto legislativo, impulsando la presupuestación por programas con una adecuada identificación de objetivos e indicadores que facilitarían su posterior seguimiento, asignando a la Intervención General un importante protagonismo en la conformación de estos programas y en su posterior seguimiento, así como en el análisis de la eficacia y eficiencia de la gestión pública. El pretendido y elogiado impulso a la presupuestación por programas implícitamente es su reconocimiento que los planteamientos anteriormente diseñados en este mismo sentido no se habían llevado a cabo, como lo confirma el reducido número de programas que según las sucesivas Leyes de Presupuestos han sido objeto de un especial seguimiento, seguimiento que, además de limitado, ha resultado en realidad muy formal.

Esta alusión a la presupuestación incita a efectuar una breve referencia a la necesidad de impulsar la transparencia y la participación en el proceso de elaboración de los Presupuestos anuales en las distintas Administraciones y entidades sometidas a dicho régimen. Los

Presupuestos que representaron la fuerza y la vía para democratizar históricamente a los diferentes Gobiernos, y en esa línea caminaban los principios clásicos presupuestarios, han perdido actualmente su liderazgo como institución democrática, ya que su estructura bloqueada y su carácter tecnocrático dificultan, cuando no impiden, la participación pública. La elaboración de los presupuestos ofrece la oportunidad de planificar y priorizar las actuaciones públicas, de captar las prioridades de la sociedad; pero, muchas veces, se transforma en un encuentro del Gobierno consigo mismo. Por ello, se estima que debería impulsarse un proceso de redemocratizar los Presupuestos y atribuirles el alcance que inicialmente tenían reconocido.

El Tribunal de Cuentas, con ocasión del examen de la Cuenta General del ejercicio 2003, y dado que los Presupuestos Generales del Estado de dicho ejercicio fueron los primeros en los que se debió aplicar el nuevo marco establecido por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, ha procedido a analizar no sólo la ejecución de dichos Presupuestos sino también el proceso de su elaboración, examinando si se han aplicado las líneas marcadas en cuanto a la definición de las políticas económicas y su correspondencia con los presupuestos definitivamente aprobados. Los resultados obtenidos, sin duda, confirman la necesidad de perfeccionar los procedimientos, explicitando las políticas, lo que viene a coincidir con la necesidad de potenciar la participación en la confección de este documento que viene a representar un avance de los objetivos pretendidos con la actuación del Sector público.

La preocupación por la eficacia y eficiencia de la gestión pública queda, una vez más plasmada en la Orden Ministerial del Ministro de Administraciones Públicas de 19 de mayo de 2004 anunciaba la creación de una Agencia Estatal de evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas. Este proyecto aún no se ha consolidado y es de esperar que no sea un planteamiento más a agregar a los ya conocidos en esta materia. De hecho, el Gobierno acaba de remitir al Parlamento el Proyecto de Ley de Agencias, en un nuevo intento de reforma de la gestión pública, en la que se incluye la puesta en funcionamiento de esta Agencia de evaluación. Ha de significarse que la creación de esta Agencia en modo alguno va a restringir las competencias del Tribunal de Cuentas en esta evaluación, sino que amplía su ámbito de actuación, incluyendo en el mismo la propia actuación de dicha Agencia.

Se estima oportuno recordar, retomando las referencias al anteriormente denominado enfoque político de la gestión pública y propugnando su conjugación con el enfoque legal y empresarial, que la evaluación de la actividad económico-financiera del sector público no sólo ha de tener en cuenta el volumen de bienes y servicios públicos ofrecidos y la economía de recursos en su obtención, sino que en su

análisis ha de incluirse la calidad de dichas prestaciones, principio que viene siendo incluido frecuentemente en la más reciente normativa.

En toda organización racional y competitiva quienes determinan el grado de aceptación y satisfacción de un servicio es el receptor o usuario del mismo. La calidad de dicho servicio queda evaluada por el grado de satisfacción alcanzado. Desde esta premisa, es necesario que el sistema contemple la participación del ciudadano como actor legitimados para expresar sus opciones y definir en cada momento lo que ha de entenderse por un servicio que satisface sus necesidades.

La concreción de las vías de comunicación y de la formulación de una gestión participativa dependerá de la naturaleza del servicio específico y de otros muchos factores. Lo más relevante es compartir la necesidad de implantar estas nuevas formas de gestión en busca de la calidad y de la excelencia de sus servicios, potenciando la comunicación fluida a nivel micro entre los responsables públicos y los ciudadanos usuarios. Ni siquiera cabe pensar en un diseño procedimental definitivo, estático y atemporal, sino que éste deberá ir acomodándose a la naturaleza del servicio, a la evolución de las necesidades sociales, detectando necesidades emergentes y sugiriendo soluciones en un planteamiento de permanente interdependencia del individuo, de la sociedad y de la organización pública prevista para su satisfacción.

Esta concepción de dinamismo, participación y adaptación de la gestión pública alcanza también a la actividad fiscalizadora, lo que exige no sólo analizar el marco de actuación establecido sino también sintonizar con las nuevas demandas sociales y aportar las oportunas sugerencias para que la gestión pública se acomode a los parámetros de eficacia y calidad socialmente planteados.

Como ya se ha comentado, la circunstancia de que la actividad del Sector público sobrepase la referencia puramente económica origina que su evaluación se vea dificultada al carecer de referencias explícitas, ya que generalmente no se dispone en la actualidad de unos objetivos específicamente identificados y medibles, así como tampoco de una contabilidad analítica que permita distribuir costes y evaluar con precisión su eficacia y su eficiencia. No obstante, repasando los numerosos informes elevados por el Tribunal a las Cortes Generales, en ellos se ofrecen numerosas referencias a las carencias o insuficiencias observadas en la normativa, a deficiencias en el sistema de control interno y en la organización diseñada, e ineficiencias en el diseño de los canales de información, circunstancias todas ellas que inciden directamente en la eficiencia y eficacia exigible a la actividad pública. De este modo, se alcanza una perfecta imbricación entre organización, gestión y control, sin dejar de reconocer, no obstante, que este proceso de evaluación ha de incrementarse y perfeccionarse.

Merece efectuarse una mención explícita a la elevación a las Cortes Generales de Mociones, en las que el Tribunal, como sinopsis de sucesivas fiscalizaciones efectuadas en una determinada área, propone de forma sistematizada al Parlamento la modificación de la normativa aplicable o de la organización implantada, para superar las deficiencias detectadas. Como referencia, puede mencionarse que la actual configuración de la Cuenta General del Estado, integradora de la práctica totalidad de entidades públicas, es la respuesta a una Moción previa del Tribunal, en la que se ponía de manifiesto la falta de concordancia entre el alcance de los Presupuestos y de la entonces vigente Cuenta General. Recientemente, se acaba de aprobar otra Moción en la que se sugiere la consolidación de los estados de la Cuenta General y el incremento de la información de la Memoria. Otro ejemplo lo ofrece la reciente Ley de subvenciones, que también responde a otra Moción del Tribunal. En relación con la financiación y control de los partidos políticos, el Tribunal elevó a las Cortes Generales una Moción, que ha sido frecuentemente referenciada como expresión de las deficiencias normativas en este área, que ha sido asumida literalmente por la Comisión parlamentaria para las relaciones con el Tribunal y que se espera de origen a una nueva regulación.

Fiscalizaciones sobre entidades concretas y fiscalizaciones con un planteamiento horizontal.

El ejercicio fiscalizador puede plantearse sobre una entidad específica desde un enfoque estrictamente vertical, reconociendo objetivos, estructura orgánica, funciones y responsabilidades asignadas o desde una orientación horizontal sobre un conjunto de entidades que llevan a cabo una misma actividad.

Con independencia de la importancia y utilidad predicable de las fiscalizaciones de entidades específicas, que se corresponde con los procedimientos más habituales en el ejercicio de la auditoría, pública o privada, es preciso reconocer que su propia restricción no facilita una evaluación comparativa con otras entidades que desempeñen una actividad semejante. Sus resultados tienen el efecto de ofrecer la evaluación pública de una gestión individualizada y de poder exigir las responsabilidades que de la misma pudieran derivarse, pero no permiten conocer la realidad de otras gestiones llevadas a cabo en la misma área de actividad pública.

Esta información puede ser aportada por la fiscalización diseñada horizontalmente y cuyo ámbito de actuación se extiende sobre una actividad desarrollada por diferentes entidades o por distintos subsectores públicos. La organización ahora analizada no está definida por una acumulación vertical de subestructuras vinculadas entre sí por

un determinado orden jerárquico y sometidas a una misma dirección y normativa, sino que es el resultado de la agregación de diversas suborganizaciones, no sometidas a una relación jerárquica, que disponen de un organigrama y de una dirección diferente y que, incluso, pueden estar regidas por una regulación distinta.

Las competencias fiscalizadoras atribuidas al Tribunal de Cuentas se extienden a todo el Sector público estatal, autonómico y local, presentándose en estos dos últimos ámbitos, una concurrencia competencial con la atribuida a los Órganos de Control Externo autonómicos que, en virtud de lo previsto en el artículo 29 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal, han de coordinar su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y evite la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras. La coexistencia con los Órganos de Control Externo autonómicos facilita la programación de fiscalizaciones horizontales sobre todo el Sector público, asumiendo el Tribunal de Cuentas una misión trascendental, en cuanto instrumento de cohesión, realizada por su directa relación con las Cortes Generales, objetivo que es singularmente atendido en las fiscalizaciones horizontales.

En el contexto en el que la Constitución contempla los principios rectores de la política económica y social, responsabilizando a los poderes públicos de la promoción de las condiciones favorables para un mayor progreso y mejor distribución de la renta, adquiere su verdadera significación la doble alusión que la Constitución efectúa al Tribunal de Cuentas al identificarle en su artículo 136 como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del Sector público y al asignarle, en su artículo 153, el control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, el artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, al especificar los diferentes extremos sobre los que ha de extenderse la actividad fiscalizadora, indica de forma expresa y en primer lugar la observancia de la Constitución, referencia que necesariamente ha de ponerse en correlación con los principios anteriormente aludidos. Las fiscalizaciones horizontales son la vía adecuada para analizar la plasmación de dichos principios y la evaluación técnica que desde esta perspectiva pueda efectuar el Tribunal ha de ser una referencia necesaria en el análisis de los posibles desequilibrios y de la bondad de las medidas correctoras, con independencia de los controles que en su respectivo ámbito pudieran realizar, en su caso, los Órganos de las Comunidades Autónomas en funcionamiento.

Son numerosas las referencias normativas que propician estos planteamientos horizontales. Así, la Ley General de Estabilidad

Presupuestaria establece que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las distintas Administraciones públicas se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, entendida como situación de equilibrio o superávit en términos de capacidad de financiación definida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales -SEC 95-. En esta Ley se indica que las Administraciones Públicas deberán establecer instrumentos y procedimientos para la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria, señalando que corresponde al Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera, velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del Sector público, cuyos objetivos habrán quedado fijados previamente por el Gobierno para un horizonte plurianual. El Tribunal de Cuentas ha incluido en su programa anual de fiscalizaciones el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la Cuenta General del Estado del ejercicio 2003 y en todo el ámbito del Sector público.

Asimismo, la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía perfila, asimismo, un nuevo marco favorable al planteamiento horizontal de las fiscalizaciones.

El área sanitaria es otro campo favorable a los planteamientos horizontales a la luz de lo establecido en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.

El ámbito educativo, tanto en la enseñanza no universitaria como en la universitaria, ofrece líneas de análisis comparativo que permitan potenciar la uniformidad y la calidad de la enseñanza.

Las propias Cortes Generales parecen haber optado por esta nueva orientación en algunas de sus resoluciones, como la referida a los servicios sociales prestados en el ámbito local o la del conjunto de Universidades que actualmente está en curso en colaboración con los Órganos de Control Externo autonómicos.

La mera relación de algunas de las materias sobre las que cabe extender la actividad fiscalizadora es suficientemente elocuente para percibir el profundo alcance social de las mismas y, en consecuencia, la importancia de poder disponer de una evaluación técnica que permita alcanzar un mejor conocimiento y valoración social de la situación alcanzada potenciando así la transparencia en la gestión pública y en la utilización de los recursos disponibles, y propiciando un mejor funcionamiento del Sector público y mayor calidad, económica y social, en los servicios por él prestados.