

José Antonio Arratibel Arrondo

Letrado

Eusko Jauriaritza/Gobierno Vasco

Características de la modalidad de control interventor económico normativo en el sector público vasco



1. Introducción

El control del gasto público se encuentra inexorablemente ligado al control de la ejecución de los Presupuestos, en la medida en que éstos han de recoger los créditos oportunos para la realización del gasto.

Es tradicional en la doctrina referirse al control de la ejecución del Presupuesto como si estuviéramos en una cuarta fase del ciclo que comienza con la elaboración del proyecto por el Gobierno, continua con la aprobación parlamentaria de la Ley, se ejecutan las autorizaciones de gasto por la Administración y, finalmente, una serie de órganos despliegan sus competencias fiscalizadoras en relación con esa ejecución. Las normas que regulan el régimen presupuestario contienen esta apreciación. Sobre la idea de que el presupuesto constituye una modalidad importante de control del gasto la doctrina es unánime al respecto.

La doctrina, al referirse al control del presupuesto, diferencia distintos tipos de control en función de los órganos encargados del mismo: por su dependencia orgánica o funcional, por los objetivos y efectos de su actuación órgano competente, momento de realización, etc.

En este trabajo voy a seguir la metodología y ámbito que ya he utilizado en trabajos anteriores publicados en esta Revista (Auditoría Pública nº 19 págs. 41-47). En este sentido, vamos a seguir la distinción que toma en consideración la función de control en relación con el órgano competente para llevarla a cabo, esto es, los denominados controles internos y externos en el caso de las Administraciones Vascas:

- el control interno es el que realiza la institución encargada de la ejecución presupuestaria –el Gobierno Vasco y cada una de las Diputaciones Forales– u órganos ajenos a él;

- el control externo, compete al Parlamento Vasco y a cada una de las Juntas Generales de los Territorios Históricos y al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

Atendiendo a la finalidad perseguida, podemos distinguir entre controles de legalidad, de oportunidad y de eficacia. En este sentido, MARTIN QUERALT, LOZANO, CASADO y TEJERIZO definen cada uno de ellos de la siguiente manera:

El control de legalidad se dirige a “comprobar el exacto cumplimiento de la normativa reguladora de la gestión presupuestaria”.

El control de oportunidad se dirige a “la valoración y mérito de esa misma gestión, con base a criterios de oportunidad política, social, económica o de justicia”.

Por último, el control de eficacia “realiza un análisis de los resultados alcanzados en relación con los objetivos propuestos, con los medios utilizados, pudiendo consistir en un enjuiciamiento exclusivamente económico de la gestión desarrollada” o “en una valoración basada en consideraciones de tipo económico pero induciendo criterios de rentabilidad social, de funcionalidad etc.”.

Por otro lado, con base al criterio temporal, los controles pueden ser previos, simultáneos o posteriores al procedimiento presupuestario; los dos primeros permiten la corrección, en su caso, de las posibles deficiencias en la gestión en tanto que los controles ex post posibilitan la exigencia de responsabilidades y la realización de valoraciones globales sobre la ejecución de los Presupuestos, pero no puede influir en la corrección del desarrollo de esta ejecución. Normalmente, los controles previos y/o simultáneos suelen ser, a su vez, controles internos, mientras que los controles posteriores son controles externos.

Este esquema general lo aplicamos al analizar los controles internos de la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca y Foral, con alguna especialidad en el control del gasto sanitario, en anteriores ocasiones, (Auditoria Pública nº 19 págs. 41-47). En el trabajo citado analizamos el marco jurídico del sistema de control interno de la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales.

La Ley 14/1994, de 30 de junio (LPV 1994, 321), de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante LCEC) y las Normas Forales 17/1990, de 26 de diciembre, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa, la 53/1992, de 18 de diciembre, de Régimen Económico y Presupuestario del Territorio Histórico de Alava y la 10/1997,

de 14 de octubre, de Régimen Económico del Territorio Histórico de Bizkaia, definen el control interno.

La definición de estas normas nos lleva a afirmar que el control interno del sector público vasco es aquel que se ejerce sobre la actividad económica de la Administración general e institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de las Instituciones Forales, respectivamente, según una serie de modalidades que se concretan en el articulado de las normas citadas más arriba, esto es:

- el control económico-financiero y de gestión.
- el control económico-fiscal.
- el control económico-normativo.
- el control económico-administrativo.

La característica común de los modelos de control interventor establecidos en las Administraciones Vascas descansa en un sistema de controles estructurado en torno al órgano que lo realiza, el cual, con perfecta autonomía respecto de los servicios y entes controlados, aglutina, además, otras informaciones susceptibles de dar por resultado un conocimiento exhaustivo de la actividad económica en la Comunidad Autónoma o Foral, así como detectar anomalías de funcionamiento y garantizar la legalidad de un modo equilibrado con el quehacer gestor.

Por contra, lo que diferencia a los modelos es que los controles que integran el sistema del control interventor no es una diferencia esencial en cuanto al modelo elegido sino en cuanto a los controles que lo integran.

Queremos decir con ello que, si bien la estructura y tipos de control interventor se encuentran clasificados de forma más o menos exhaustiva, el alcance y los objetos del control interventor de ambos niveles institucionales es en lo esencial muy similar.

En relación con las Administraciones Forales, la determinación del control interventor está unida a una de sus modalidades que tradicionalmente ha tenido más peso como es el control interno de legalidad, sin perjuicio de los controles de auditoría.

Los objetivos y finalidades de este control están al servicio de las finalidades contempladas en la LCEC citada, y las Normas Forales de los Territorios Históricos: la 17/1990 de 26 de diciembre, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa, la 53/1992, de 18 de diciembre, de Régimen Económico y Presupuestario del Territorio Histórico de Alava y la 10/1997, de 14 de octubre, de Régimen Económico del Territorio Histórico de Bizkaia:

Características de la modalidad de control interventor económico normativo en el sector público vasco

- Garantizar, en los términos establecidos, que la actividad económica de la Administración pública de la Comunidad Autónoma y Forales se ajusten a las disposiciones legales de carácter económico, financiero, presupuestario, hacendístico y contable que le son aplicables.
- Propiciar la economía, eficiencia y eficacia en la gestión en las operaciones económicas así como en la organización administrativa.
- Facilitar a los órganos correspondientes la información necesaria sobre la actividad económica de la Administración a fin de facilitar la adopción de las decisiones pertinentes.
- Coadyuvar en la ejecución de las políticas económicas públicas.
- Velar por la legalidad financiera a fin de asegurar la integridad de los derechos de la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas forales.

Pues bien, al objeto de centrar el presente trabajo, vamos a analizar la modalidad de control interno denominada control económico-normativo establecido en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El motivo fundamental se encuentra, en mi opinión, en es su novedoso planteamiento dentro del sistema de control de la actividad financiera del sector público vasco y de los sistemas comparados de su entorno.

2. El control económico-normativo

La característica fundamental de esta modalidad de control interventor, tal y como hemos señalado, es su carácter novedoso en los tradicionales sistemas de control de la actividad financiera de la Administración Pública.

El tipo de control, según señala LOSA, se ha establecido en la CAPV entendiendo que, de la interpretación que se hacía de la anterior Ley General Presupuestaria (arts. 16.2 y 92), se puede deducir la posibilidad de intervención respecto a las normas (en cuanto se trata de actos de la Administración susceptibles de producir derechos y obligaciones de contenido económico o de establecer o dar nacimiento a una relación jurídica onerosa con resultado de salida de fondos del Tesoro).

En este sentido, recordamos que el art. 16.2 señala que:

“La función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos y de obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la Administración de la Hacienda Pública se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso”.

En consonancia con tal precepto, el artículo 92 de la citada Ley determina que:

“Todos los actos, documentos y expedientes de la Administración, civil o militar del Estado de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico serán intervenidos y contabilizados con arreglo a lo dispuesto en la presente ley y en sus disposiciones complementarias”.

No obstante, tal y como señala LOSA, “lo cierto es que la posición doctrinal mayoritaria, avalada por la práctica administrativa, coincide en excluir aquel tipo de producción administrativa del control interventor.

Esta modalidad de control se encuentra regulado en el capítulo IV, arts. 25 a 27 de la Ley de Control Económico y Contabilidad, antes citada, y el capítulo III, sección tercera, arts. 41 a 46 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV, nº 220, de 17 de noviembre), que desarrolla la citada Ley.

2.1. Antecedentes

El control interventor de carácter económico-normativo, no supuso variación cualitativa respecto a una regulación anterior salvo por el hecho de que se eleva de rango su normativa, hoy contenida en la LCEC.

En efecto, con anterioridad su regulación se efectuó mediante el Decreto 119/1990, de 2 de mayo, el cual fue aprobado merced a una habilitación en la ley de presupuestos generales para ese año y que por su innovación en los sistemas comparados de control ya tuvo su propia regulación.

Este Decreto, ya en su exposición de motivos, indica la provisionalidad del mismo, en espera de la promulgación de una norma de rango legal que conforme el conjunto de normas reguladoras de todos los tipos

de autocontrol y la estructura del órgano interventor que tiene que ejercerlos.

El control económico-organizativo se incluyó como modalidad de este control y perdió su normativa propia contenida en el artículo 60 del Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo. La carencia, como ya he apuntado antes, de una norma legal que contemple los principios básicos a que debe sujetarse el control económico-normativo y, naturalmente, de la norma reglamentaria que lo regule fue paliada mediante la aprobación de un precepto "ad hoc" en la Ley 10/1989, de 22 de diciembre, aprobadora de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1990, cuya Disposición Adicional Cuarta establece: "Desarrollo del control económico-normativo.

Esta norma estableció la facultad del Gobierno para regular el ejercicio del control interventor económico-normativo en los términos definidos en el artículo 60-6 del Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo, sobre disposiciones vigentes en materia de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, de conformidad con los principios básicos y aspectos procedimentales siguientes:

- La intervención será previa y preceptiva, y responderá a los principios de economía y celeridad de tramitación.
- En dicho trámite se valorará la adecuación de la disposición sujeta a control al contenido de los programas presupuestarios, y a los demás criterios que se expresan en el artículo 60-6 mencionado.

También e estableció la necesidad de que este control interventor económico-normativo se manifestara mediante informe ante el Consejo de Gobierno, en los casos en que la norma sujeta a control deba ser sometida a su conocimiento, o mediante reparo motivado suspensivo y resolución de discrepancias por el Consejo de Gobierno, en los restantes casos.

2.2. Características del control normativo

Dicho esto pasemos a ver la regulación jurídica de este control interventor así como a determinar sus características fundamentales. Del análisis de la normativa citada obtenemos las siguientes características que definen el control económico-normativo.



Características de la modalidad de control interventor económico normativo en el sector público vasco

A) Objeto

El control económico-normativo tiene por objeto la fiscalización de los anteproyectos de ley y proyectos de disposición normativa con contenido económico que se prevea dictar por parte de los órganos competentes de la Administración pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Debemos entender por disposición normativa con contenido económico aquellas que inciden, repercutan o afecten directa o indirectamente, en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco establecidas en el art. 1.2 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (en adelante LPOHG), así como en el régimen presupuestario y ejecución de gasto e ingresos públicos recogidos en el Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Régimen Presupuestario de Euskadi, (en adelante LRPE).

Para ello, los Departamentos y Organismos deben remitir a la Oficina de Control Económico todos los proyectos de disposiciones normativas, a fin de valorar la existencia o ausencia de contenido económico.

B) Ámbito

Este control abarca, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones. Para ello, debe pronunciarse, además de sobre los apartados citados más abajo y que puedan ser de aplicación, sobre la situación, evolución y modificación del coste y rendimiento de los servicios y emitir un juicio razonado sobre su eficacia.

Además, de la documentación señalada en el art. 26.2 de la LCEC, el art. 43.2 del Decreto 464/95 dispone que se debe remitir la siguiente:

- justificación de la necesidad o idoneidad de creación del ente u órgano, o en su caso, de su modificación y reestructuración, a efectos del cumplimiento de los programas económico-presupuestarios que vaya ejecutar o en los que se integre;

- la previsión de los recursos humanos utilizados, con descripción de sus retribuciones y costes, así como de los medios materiales afectados con distinción entre los que supongan gasto corriente y de capital y estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios, acompañado, en su caso, del correspondiente Plan Económico a cuatro años.
- En caso de que la disposición tuviera como finalidad la creación o participación en sociedades, asociaciones, o demás entidades, cualquiera que fuese su naturaleza jurídica, debe remitirse además una Memoria justificativa que recoja información general sobre el entorno económico en el que se va a desenvolver la actividad de la nueva entidad y las razones económico-empresariales, socio-políticas, socio-culturales o estratégico-políticas que justifican la participación de la Administración de la CAPV en la misma.
- Deben definirse los objetivos, cuantificables a medio plazo, que se persiguen con la creación de esa entidad o la participación en la misma y establecerse los indicadores, tanto objetivos como subjetivos, que permitan medir su cumplimiento.
- Se debe documentar, asimismo, información sobre el objeto social de la nueva entidad, el porcentaje de participación del Gobierno Vasco con las aportaciones previstas, detalle del resto de participantes y porcentaje de su participación, proyectos de inversión, un análisis de la rentabilidad, tanto económica como social, del proyecto y, en su caso, presupuestos de capital y de explotación, estados financieros provisionales, endeudamiento previsto y demás elementos y documentación que permita un cabal conocimiento de la propuesta.

Es, en todo caso, objeto de este control la regulación que se dicte para el desarrollo de programas subvencionales, así como para sus convocatorias.

C) Finalidad

El control económico-normativo tiene como finalidad evaluar la incidencia económica, tanto presupuestaria en ingresos y gastos públicos como extrapre-

supuestaria, de los proyectos de normas o disposiciones objeto de fiscalización, y abarcará los siguientes conceptos:

- La comprobación de la existencia e idoneidad del crédito o financiación propuesta para dar cobertura presupuestaria a la norma o disposición de que se trate.
- La incidencia o repercusión de la norma o disposición en el régimen de la Tesorería General del País Vasco, patrimonial, contable, de contratación, tributario propio, de endeudamiento o de concesión de garantías vigente en cada momento, así como en el régimen presupuestario y de ejecución del gasto e ingresos públicos recogidos en la ley de Régimen Presupuestario o en las leyes anuales de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- La incidencia y adecuación, en su caso, de la norma o disposición sujeta a control en los objetivos y acciones de los programas económico-presupuestarios a que se refiere.
- La razonabilidad financiera en términos cuantificables de la norma o disposición propuesta.
- Aquellos otros extremos que por su incidencia y trascendencia en la actividad económica y en las materias propias de la Hacienda general del País Vasco resulten relevantes.

D) *La memoria*

El art. 42 del Decreto 464/95 antes citado establece, además, que todas las disposiciones sujetas a este control económico-normativo deben acompañar, como documento básico una Memoria que como mínimo debe contener los siguientes datos relativos a:

- la cuantificación de los gastos e ingresos en vigor presupuestarios que ocasione su entrada en vigor con distinción de los que sean de operaciones de capital, e identificación del destino de dichos ingresos.
- la financiación de los gastos presupuestarios con indicación de los recursos que se vean afectados y fuentes de financiación al margen de los Presupuestos.
- identificación de los aspectos que incidan en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco y de régimen presupuestario, así como descripción de los antecedentes y justificación de la necesidad de la disposición,
- descripción del programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición propuesta,

con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados por la entrada en vigor de la norma y evaluación económica y social de su aplicación y evaluación del grado de ejecución y cumplimiento de los programas y de los objetivos perseguidos cuando se trate de una regulación dictada en desarrollo de los programas subvencionales, así como de las convocatorias de las subvenciones y estas supongan una continuidad de las aprobadas en los ejercicios anteriores.

También se deben remitir todos los datos, informes, estudios que permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos de la regulación propuesta, y cuantos otros faciliten la emisión del informe. Cuando se trate de expedientes con repercusión presupuestaria, en tesorería y/o contabilidad, deben acompañarse los documentos contables que resulten oportunos.

3. Modo de ejercicio: informes de control económico-normativo

El control económico-normativo se materializa mediante la emisión del correspondiente informe de control preceptivo. Estos informes deben responder a un procedimiento en el que se inserta la función interventora de control económico-normativa. El procedimiento es el siguiente:

A) *Momento del ejercicio*

Este informe tiene la peculiaridad que se ejerce en el momento inmediatamente anterior a que se someta la norma o disposición objeto de control a la aprobación del órgano que resulte competente para ello.

Por tanto, es el último de los informes que se han de dar necesariamente en el expediente, de forma que con posterioridad a su emisión, bastará someter la propuesta a conocimiento y aprobación del mencionado órgano competente.

Cuando se trate de anteproyecto de ley, el control económico-normativo se ejerce en el momento inmediatamente anterior a su consideración por el Consejo de Gobierno.

B) *Plazo para su emisión*

Los informes correspondientes de control normativo deben emitirse en un plazo de quince días a contar desde la recepción en la Oficina de Control del texto del proyecto de disposición normativa acompañada de

Características de la modalidad de control interventor económico normativo en el sector público vasco

la documentación requerida. La actuación de la oficina de Control Económico, una vez recibido el expediente, consiste en verificar si el mismo está completo.

Caso de que no lo estuviera requiere al Órgano remitente que aporte la documentación o datos necesarios. En este caso el plazo de quince días anterior se computa desde la recepción de esta documentación. Este plazo puede ser interrumpido cuando la complejidad del expediente o la incidencia del mismo en los derechos y obligaciones de la Hacienda General del País Vasco así lo aconsejen.

En caso contrario se entiende que el informe es favorable y pueden continuarse las actuaciones correspondientes.

C) Suspensión, subsunción, discrepancia y tipos de informes

En los casos en que las normas o disposiciones sujetas a control económico-normativo sean informadas desfavorablemente basados en la comprobación de la existencia e idoneidad del crédito o financiación propuesta para dar cobertura presupuestaria a la norma o disposición de que se trate, o se estime que la norma o disposición pudiera causar quebrantos económicos a la Tesorería General del País Vasco o a su patrimonio, se suspende la tramitación del expediente.

En este caso, el órgano competente para dictar la norma o disposición correspondiente o para proponerla cuando sea competencia del Consejo de Gobierno podrá, a la vista del informe desfavorable; subsanar los defectos detectados o elevar la discrepancia, en caso de que aquélla subsista, al Consejo de Gobierno para que resuelva definitivamente.

Los informes elaborados bajo la modalidad económico-organizativa serán puestos en conocimiento de la Secretaría General de Coordinación y para la Modernización Administrativa de la Vicepresidencia del Gobierno. En caso de que su contenido sea desfavorable se pondrá en conocimiento del Consejo de Gobierno a través del Consejero de Hacienda y Admón. Pública.

El informe de control económico-normativo incorporará, en sus propios términos, todos los informes que, en su caso y en virtud de disposiciones legales vigentes, deba evacuar cualquier órgano del Departamento de Hacienda y Administración Pública con competencias en las materias de presupuestos, programación presupuestaria, contabilidad, hacienda

y finanzas, tesorería, patrimonio, contratación y administración tributaria.

En caso de ausencia de contenido económico de las disposiciones remitidas a la Oficina de Control Económico para su control económico-normativo el plazo de emisión de la correspondiente certificación se reduce a cinco días, a contar de la recepción del expediente.

Por tanto, los informes de control económico-normativo emitidos por la Oficina de Control Económico pueden ser de dos tipos:

- a) Informes de control económico-normativo favorables.
- b) Informes de control económico-normativo desfavorables.

4. Principios del control económico-normativo

En nuestra opinión, los contenidos de este conjunto normativo, se obtienen como principios básicos del control económico-normativo los siguientes:

En primer lugar, el control económico-normativo tiene por objeto disposiciones de carácter general emanadas de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En segundo lugar, su finalidad es la de evaluar su incidencia en los ingresos y gastos públicos, en la actividad económica y en las materias propias de la Hacienda General, así como su adecuación a los programas presupuestarios.

En tercer lugar, el control será previo a la aprobación de las disposiciones, tendrá carácter preceptivo y responderá a los principios de economía y celeridad de tramitación.

En cuarto lugar, puede originar la suspensión de la tramitación de los expedientes de elaboración de las disposiciones cuyo conocimiento no corresponda al Consejo de Gobierno.

Por último, señalar que se atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para resolver las discrepancias que surjan entre los órganos interesados y el órgano que efectúe el control económico-normativo, como consecuencia de la emanación de informes desfavorables.

Respecto a la incidencia de esta novedosa modalidad de control económico sobre las normas se ha dicho que puede suponer un nuevo control adicional que atosigue a la celeridad de la producción normativa.



En este sentido, LOSA CIGANDA afirma que “si bien puede parecer que el introducir un control previo adicional sobre la producción normativa de la Administración, en estos tiempos de recorte y limitación de los controles económicos, representa caminar contra corriente, el objetivo perseguido no contempla un reforzamiento del poder interventor, sino una variación del modelo tradicional con el que se viene ejerciendo la fiscalización”.

No obstante, hay que señalar que la mayor parte de las disposiciones con contenido económico que deben ser sometidas previamente a control interventor son normas reguladoras de subvenciones. Este control permite detectar por anticipado posibles problemas que podrían surgir en el momento de ejercer el control económico-fiscal de los gastos o los pagos. Posibilita, asimismo, que el conjunto de la normativa con contenido económico esté regida por los mismos criterios y estos sean respetuosos con los preceptos reguladores de las materias relativas a la Hacienda General.

En este sentido, y por lo que respecta a las disposiciones que deben ser sometidas a aprobación por el Consejo de Gobierno, el control económico-normativo actúa más como una asesoría que como una fiscali-

zación, con el objeto de proteger los intereses de la Hacienda.

Para finalizar, hacemos eco de las palabras de LOSA CIGANDA ya que, en este sentido, señala que:

“(...) la tranquilidad que proporciona al control interno el que la normativa por la que se va a regir la actuación económica de los órganos gestores de la Administración sea conforme y uniforme con los principios legales y de buena gestión, permitirá en el caso de los gastos subvencionales, cada vez más importantes, reducir los controles en el trámite fiscal, limitándolos casi exclusivamente a las comprobaciones de existencia de crédito adecuado y suficiente, resolución por órgano competente y corrección formal de la documentación.

De esta forma, los servicios interventores pueden sustituir su labor tradicional de examen previo de los expedientes individuales, por una mayor dedicación hacia el control posterior en el que el análisis de la regularidad de los actos basándose en muestreo, se complementa con una especial incidencia en la comprobación de la consecución de los objetivos perseguidos o control de eficacia y en la evaluación del coste y rendimiento de los programas o control de eficiencia.

Características de la modalidad de control interventor económico normativo en el sector público vasco

No debe olvidarse, tampoco, las ventajas de orden operativo que estas medidas conllevan, como son la eliminación del desgaste y la insatisfacción que el control exhaustivo y previo produce tanto en el órgano gestor como en el de control. El resultado práctico y el contraste de la realidad con las previsiones serán los que, en última instancia, nos dirán si los efectos pretendidos con el establecimiento del control económico de las disposiciones normativas se han cumplido”.

5. Conclusiones

Partimos de que una de las características primordiales del control económico interno de cada uno de los niveles que constituyen las Administraciones Vascas se encuentra en la autonomía que cada institución tiene para regular su propio sistema.

La construcción jurídica del sistema de control interno de la Administración de la CAPV se sustenta en la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la comunidad autónoma de Euskadi y en los Decretos 66/95, de 24 de enero, relativa a la fijación de los importes unitarios por tipo de gasto por encima de los cuales es preceptiva la fiscalización previa y 464/95, de 31 de octubre, por la que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Del mismo modo, las Administraciones Forales cuentan con un sistema de control, regulado básicamente en: el Título VI de la NF 17/1990, de 26 de diciembre, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa, el Título VII de la NF 53/1992, de 18 de diciembre, de Régimen Económico y Presupuestario del Territorio Histórico de Alava, y el Título III de la NF 10/1997, de 14 de octubre, de Régimen Económico del Territorio Histórico de Bizkaia.

Los modelos de control interventor establecidos en las Administraciones Vascas descansa en un sistema de controles estructurado en torno al órgano que lo realiza, el cual, con perfecta autonomía respecto de los servicios y entes controlados, aglutina, además, otras informaciones susceptibles de dar por resultado un conocimiento exhaustivo de la actividad económica en la Comunidad Autónoma, así como detectar anomalías de funcionamiento y garantizar la legalidad de un modo equilibrado con el quehacer gestor.

Por contra, lo que diferencia los modelos es que los controles que integran el sistema del control interventor no es una diferencia esencial en cuanto al modelo elegido sino en cuanto a los controles que lo integran. Queremos decir con ello que, si bien la estructura y tipos de control interventor se encuentran clasificados de forma más o menos exhaustiva, el alcance y los objetos del control interventor de ambos niveles institucionales es en lo esencial muy similar.

El art. 15.1 de la LCEC, así como el art. 97.1 de la NF 17/1990, 120.1 de la NF 53/1992 y 120.1 definen el control interventor. En relación con la Administración de la CAPV es el control interno que se ejerce sobre “la actividad económica de la Administración general e institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi” según una serie de modalidades que se concretan en el articulado de la LCEC y las normas citadas de desarrollo, esto es: el control económico-financiero y de gestión, el control económico-fiscal, el control económico-normativo y el control económico-administrativo.

El control económico-normativo se caracteriza por ser un control establecido únicamente en la CAPV. Se encuentra regulado en el capítulo IV, arts. 25 a 27 de la LCEC y el capítulo III, sección tercera, arts. 41 a 46 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre.

En nuestra opinión, las características que presenta este novedoso tipo de control son:

Su objeto: tiene por objeto disposiciones de carácter general emanadas de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Su finalidad: tiene como finalidad evaluar su incidencia en los ingresos y gastos públicos, en la actividad económica y en las materias propias de la Hacienda General, así como su adecuación a los programas presupuestarios.

Momento: el control es previo a la aprobación de las disposiciones, tiene carácter preceptivo y responde a los principios de economía y celeridad de tramitación.

Efectos: puede originar la suspensión de la tramitación de los expedientes de elaboración de las disposiciones cuyo conocimiento no corresponda al Consejo de Gobierno.

Discrepancias: se atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para resolver las discrepancias que surjan entre los órganos interesados y el órgano que efec-

túe el control económico-normativo, como consecuencia de la emanación informes desfavorables.

Respecto la incidencia de esta novedosa modalidad de control económico sobre las normas se ha dicho que puede suponer un nuevo control adicional que atosigue a la celeridad de la producción normativa. No obstante, hay que señalar que la mayor parte de las disposiciones con contenido económico que deben ser sometidas previamente a control interventor son normas reguladoras de subvenciones.

Este control permite detectar por anticipado posibles problemas que podrían surgir en el momento de

ejercer el control económico-fiscal de los gastos o los pagos.

Posibilita, asimismo, que el conjunto de la normativa con contenido económico esté regida por los mismos criterios y estos sean respetuosos con los preceptos reguladores de las materias relativas a la Hacienda General.

En este sentido, y por lo que respecta a las disposiciones que deben ser sometidas a aprobación por el Consejo de Gobierno, el control económico-normativo actúa más como una asesoría que como una fiscalización, con el objeto de proteger los intereses de la Hacienda.

BIBLIOGRAFÍA

- AMAT i SALAS, J. M.: "Control Presupuestario". 4ª Ed. Gestión 2000, Barcelona, 1994.
- ARRATIBEL ARRONDO, J. A.: "El control financiero y de gestión del gasto sanitario en Euskadi". Revista Auditoria Pública de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX). N° 19, Vitoria-Gasteiz. 1999.
- EDO HERNÁNDEZ, V. DE PABLOS ESCOBAR, L. y VALIÑO CASTRO, A.: "El presupuesto como instrumento de control del gasto público". Ed. Centro de Publicaciones de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya, 1994, pág. 16.
- FERREIRO LAPATZA, J. J.: "Curso de Derecho Financiero Español". Volumen I (ingresos, gastos y presupuesto). Ed. Marcial Pons, 20ª edición, Madrid, 1998, págs. 335-337.
- FUENTE VEGA, S.: "Presupuesto y Control de los Gastos Públicos del Estado". Ed. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Madrid, 1994.
- GARCÍA GARCÍA, J. L.: "El control (externo e interno) en la Constitución", en Hacienda y Constitución. Ed. IEF. Madrid, 1979.
- GONZALEZ PINO, L.: "Control presupuestario, sistema práctico". 2ª ed. Ed. Analíticas europeas, Madrid 1988.
- LOSA CIGANDA, J.: "El control interno en el proceso de elaboración de las normas. El horizonte del control económico-normativo" en Jornadas sobre panorámica del control interno en la Administración Pública. Nuevos enfoques de futuro. Donostia-San Sebastián, septiembre de 1990. Ed. Gobierno Vasco, Departamento de Hacienda y Finanzas.
- MALLO RODRÍGUEZ, C. y MERLO, J.: "Control de gestión y control presupuestario". Ed. McCraw-Hill, Madrid, 1995.
- MARTÍN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; CASADO OLLERO, G.; TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: "Curso de Derecho Financiero y Tributario". Ed. Tecnos. 9ª edición. Madrid 1998, págs 742-743.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A.: "Manual de Derecho Presupuestario". Ed. Colex, Madrid, 1992, pág. 300-301.
- PASCUAL GARCÍA, J.: "Procedimientos de la Administración Financiera". Ed. Escuela de la Hacienda Pública. Ministerio de Economía y hacienda. Madrid, 1991, págs. 225-261.
- PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZÁLEZ, H.: "El procedimiento Administrativo y la Gestión Presupuestaria y su Control". Ed. Dykinson, S. L. Madrid, 1995, págs. 383-384.
- PÉREZ ROYO, F.: "Derecho Financiero y Tributario. Parte General". Tercera edición. Ed. Civitas, S. A. Madrid, 1993, págs. 339.
- SAINZ DE BUJANDA, F.: "Lecciones de Derecho Financiero". Décima edición. Ed. Universidad Complutense. Facultad de Derecho. Madrid, 1993, págs. 501-515.