
El control del Presupuesto en la nueva Ley General Presupuestaria

Juan CALVO VÉRGEZ

Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2006, 130 págs.

Esta nueva monografía de Juan CALVO, joven profesor ayudante de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de León, viene a sumarse a los varios libros y decenas de artículos que el autor ha publicado en un tiempo verdaderamente *récord*, dando muestra de una capacidad de trabajo muy destacable y diversificada, a la vez, por cuanto apenas deja resquicios en el estudio de los numerosos problemas jurídico-financieros elegidos para dar a la imprenta.

En esta ocasión, el libro de Derecho Presupuestario del que damos noticia consta de siete capítulos, dedicados, por el siguiente orden, al tratamiento de: 1.º Configuración histórica de la función de control presupuestario; 2.º Concepto de control presupuestario; 3.º Modalidades de control presupuestario; 4.º El control interno o administrativo en la nueva Ley General Presupuestaria; 5.º El control jurisdiccional; 6.º El control parlamentario y 7.º La Contabilidad Pública en la nueva Ley General Presupuestaria. Al final aparecen las referencias de los trabajos que han servido de fuente de conocimiento para el autor de esta investigación que arranca con un entendimiento muy amplio del control de la ejecución del Presupuesto, constituido por «un conjunto de medidas o de dispositivos de diversa naturaleza política, económica o jurídica, establecidos por el ordenamiento en aras de asegurar que la gestión del Presupuesto se ajusta a las normas y principios que lo rigen».

Al principio del trabajo se plantea como objetivo del mismo el analizar las principales novedades introducidas por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, aunque, como reconocen Juan CALVO y la propia exposición de motivos de esta ley, la regulación no ofrece modificaciones esenciales que quepa contrastar con el anterior texto refundido aprobado en 1988. Si acaso, una exposición más clara y sistemática del control interno, integrando en un solo título la materia que se encontraba dispersa en diferentes títulos en la antigua ley, al regular más detalladamente las modalidades de control *a posteriori* distinto de la función interventora, como son el control financiero permanente y la auditoría pública.

El primer capítulo sirve para constatar la diversidad de sistemas que se previeron históricamente para someter a fiscalización externa las actuaciones de ejecución presupuestaria, tanto en la vertiente del ingreso como en la del gasto, y para fijar en el origen y desarrollo del Estado constitucional el momento en que, con la división de poderes, la existencia de unos órganos de control de la actividad financiera adquirirá plena razón de ser.

Juan CALVO define el control presupuestario como aquella «actividad que tiene por objeto específico comprobar la correspondencia entre la ejecución del Presupuesto por parte de la Administración y el mandato o autorización contenido en la Ley de Presupuestos y, en general, en las normas que rigen la realización de los gastos y la obtención de los ingresos públicos». Luego identifica las funciones que desempeña ese control, tanto desde una perspectiva jurídica, como política y de racionalización.

En cuanto al contenido del control presupuestario se señala una tríade de objetivos: 1.º Fiscalizar la preparación de los actos de gestión presupuestaria formulando, en aquellos supuestos en que proceda, las observaciones que se estimen necesarias; 2.º Intervenir sobre los propios actos de gestión presupuestaria, comprobando su ejecución, y 3.º Formular las reclamaciones y los recursos pertinentes legalmente cuando se produzca alguna lesión del ordenamiento jurídico.

Después se observan los aspectos objetivo –toda la gestión administrativa de fondos públicos–, subjetivo –todos los sujetos que intervienen en ese proceso– y temporal (que guarda relación con el sistema de gestión presupuestaria) de la función de control, así como su doble caracterización desde una perspectiva constitucional y otra centrada en los fines que la misma ha de cumplir y que el autor asocia a las diversas fases de que consta el procedimiento de gasto público.

El capítulo tercero ilustra sobre las modalidades de control presupuestario en función del empleo de criterios tales como el de los órganos intervinientes que realizan ese control (interno o externo), del fin perseguido con el mismo (control de legalidad, oportunidad, eficacia), momento en que se lleva a cabo (previo, simultáneo, posterior), etc.

Con mayor extensión se ocupa el capítulo cuarto del control interno o administrativo en la nueva Ley General Presupuestaria (LGP). El autor se remonta a la Constitución de Cádiz de 1812, que se refirió a la *Contaduría Mayor*, y a la creación en 1874 de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), repasando luego la estructura que la misma presenta actualmente y la existencia de otros órganos de control interno en el ámbito del Ministerio de Defensa y de la Seguridad Social.

Luego se comentan los objetivos de esta modalidad de control (art. 140 de la LGP) y las principales notas caracterizadoras de la llamada función interventora cuyo objeto, como señala el artículo 148 de la LGP, consiste en «controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso». Primero se consideran los ámbitos objetivo y subjetivo de la función interventora y después se comentan las actuaciones que se despliegan en las distintas fases de ejercicio de la misma, a saber: fiscalización previa o crítica, intervención del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de la inversión, intervención formal de la ordenación del pago y, por último, intervención material del pago.

Como ya hemos señalado en otro lugar, la nueva LGP continúa la tónica de relajación de controles que se había ido plasmando en el texto legal anterior. Así resulta que la función interventora

queda mitigada por la posibilidad de que la misma se vea sustituida, respecto de toda la actividad de un determinado organismo autónomo o de algunas áreas de gestión, por el control financiero permanente (art. 149.2 de la LGP). Del mismo modo, corroborando la idea expuesta, existen actos no sujetos a despliegue de la fiscalización previa (art. 151 de la LGP) y aún se contempla el ejercicio de una fiscalización o intervención limitada, que se contenta con la comprobación de determinados requisitos básicos (art. 152 de la LGP). Ambos regímenes son tratados por Juan CALVO, que considera lógicas las excepciones a la fiscalización previa.

El autor se refiere también a las consecuencias derivadas del ejercicio de la función interventora, lo que supone entrar a considerar el régimen de los *reparos* de la Intervención, así como de las *discrepancias* sobre los mismos que puedan plantearse a la IGAE y los efectos de la *omisión de la fiscalización* cuando esta fuese preceptiva (arts. 154 a 156 de la LGP).

Termina el estudio del control interno con la observación del alcance de los controles financiero permanente y la auditoría pública. La principal finalidad del primero, resaltada por el autor, es la de promover la mejora de las técnicas y procedimientos de gestión económico-financiera a través de las propuestas o informes que se deduzcan de los resultados de los mismos. Se trata de comprobar, como señala el artículo 157 de la LGP, de una forma continuada la actuación económico-financiera de los distintos servicios y organismos públicos, verificando si se ajustan al ordenamiento, así como a los principios generales de buena gestión financiera y cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y equilibrio financiero. Este control alcanza a la verificación de la eficacia y eficiencia, así como el adecuado registro y contabilización de la totalidad de las operaciones realizadas por cada organismo y su fiel reflejo en las cuentas y estados que deban formar.

Por su parte, la auditoría pública consiste, según establece el artículo 162 de la LGP, en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la IGAE. Esta ha de elaborar un *plan anual de auditorías* (art. 165 de la LGP). Observándose también en el libro las modalidades que puede adoptar la auditoría pública: auditoría de regularidad contable, auditoría de cumplimiento y auditoría operativa (art. 164.1 de la LGP).

El capítulo quinto se dedica al estudio del control jurisdiccional o *externo* del que se encarga, en nuestro sistema, el Tribunal de Cuentas. Al comienzo se alude al papel desempeñado por el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y sigue con la observación de la naturaleza jurídica que tiene el español, así como su estructura organizativa, analizando por separado la función fiscalizadora encomendada al Tribunal y el despliegue de la jurisdicción contable.

En el siguiente capítulo se mencionan algunas actuaciones de las Cortes Generales en las que se concreta el control político de la actividad presupuestaria estatal: aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria; aprobación del Presupuesto; aprobación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito; aprobación de la Cuenta General del Estado y de los Informes que presente el Tribunal de Cuentas. Luego se señalan los medios de control parlamentario genéricos que pueden,

no obstante, emplearse durante la ejecución presupuestaria para posibilitar la vigilancia de la gestión financiera pública. Es el caso de las mociones, interpelaciones al Gobierno de la Nación, constitución de comisiones de investigación, debates en la Comisión de Presupuestos, verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, información periódica que ha de rendirse al Parlamento, etc., destacando el específico control sobre el empleo de los llamados «gastos reservados» y el procedimiento para la aprobación de la Cuenta General del Estado.

El libro termina aludiendo al concepto que el Seminario de Derecho Financiero de la Universidad Complutense manejaba de la Contabilidad Pública como disciplina auxiliar del Derecho Presupuestario y resalta las referencias que a la misma se realizan en el texto de la nueva LGP, deteniéndose en la delimitación de competencias que en materia contable se realiza por esta ley, así como los principios contables públicos recogidos en la misma, las cuentas anuales que han de formular las entidades del sector público estatal y la significación del Plan General de Contabilidad Pública.

Miguel Ángel Martínez Lago