

INTRODUCCIÓN

SIN lugar a dudas, el control constituye uno de los principales rasgos o exigencias que caracterizan la ordenación jurídica del Presupuesto. Téngase presente que nos hallamos ante la última gran fase del llamado “ciclo presupuestario”, a pesar de que el mismo no se ejerce de manera exclusiva cuando han finalizado las fases de elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto. Y, como es sabido, el conjunto de la regulación presupuestaria tiene como finalidad primordial asegurar que la actuación financiera del Ejecutivo discurre por los cauces jurídicamente previstos.

Señala el art. 31.2 de la Constitución que *“el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”*. Por su parte el art. 103.1 de la Norma Fundamental se encarga de precisar que *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*.

Pues bien, con la finalidad de alcanzar la consecución de ambos objetivos, la gestión financiera y patrimonial del Estado queda sometida a un control o vigilancia que no solo ha de tener lugar cuando finaliza la fase de ejecución del Presupuesto, sino que también debe realizarse durante todo el ciclo presupuestario.

En líneas generales, el control de la ejecución del Presupuesto constituye 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.

El control de la ejecución del Presupuesto persigue fiscalizar la preparación de los actos de gestión presupuestaria (formulando, en aquellos casos en los que así proceda, las observaciones que se estimen oportunas), así como intervenir sobre los propios actos de gestión presupuestaria (comprobando su ejecución) y formular las reclamaciones y los recursos que resulten admitidos por la Ley cuando se ocasione una determinada lesión del ordenamiento jurídico.

En suma, el control de la ejecución de los Presupuestos viene exigido por la necesidad de lograr la efectividad de las disposiciones contenidas en los mismos. Lógicamente ello interesa al Poder Legislativo, que aprueba la Ley en la que se recogen dichos Presupuestos, adoptando las decisiones fundamentales sobre el gasto público. Pero también interesa al propio Poder Ejecutivo, como medida de orden en relación con el funcionamiento de la Administración y del conjunto de la actividad

económica del Estado; y adquiere además una especial trascendencia para los ciudadanos, que son en definitiva quienes aportan los fondos para la realización del gasto público.

La presente obra pretende ofrecer un análisis de las principales novedades introducidas por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en el ámbito del control presupuestario. Es concretamente el Título VII de la Ley, el encargado de regular el control de la actividad económico-financiera del Sector Público estatal.

En líneas generales, la regulación contenida no ofrece modificaciones esenciales respecto de la contenida en la anterior Ley. Cabe sin embargo referirse a la existencia de un conjunto de variaciones, que se concretan en 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.

La LGP 2003 opta por tratar unitariamente el control ejercido sobre las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social y el correspondiente al resto del Sector Público estatal. Y, a diferencia de lo que sucedía con la antigua Ley, regula de manera detallada el control de carácter posterior, distinto de la función interventora, procediendo a su agrupación en dos modalidades dotadas de sustantividad propia: el control financiero permanente y la auditoría pública.

El control de la actividad económico-financiera del Sector Público estatal constituye un control ejercido con plena autonomía respecto de las autoridades y entidades cuya gestión económico-financiera se controla. Su objetivo básico no es otro que la verificación del sometimiento de dicha gestión a la legalidad, a los principios de buena gestión financiera y a los establecidos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Asimismo, y en consonancia con la relevancia otorgada a la presupuestación por objetivos, el control representa un instrumento adicional destinado a garantizar su efectividad.

¿Cuáles son las distintas modalidades existentes de dicho control? Estas modalidades se concretan en la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública. A este respecto conviene tener presente la trascendencia que adquieren los principios de actuación y los deberes y facultades de personal controlador, así como los informes generales de control que deben ser remitidos al Consejo de Ministros y las especialidades normativas derivadas del control de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.

Dentro de la regulación que la nueva LGP lleva a cabo del ejercicio de la función interventora que comprende, como principales aspectos, su ámbito de actuación, sus modalidades de ejercicio y los supuestos de no sujeción a fiscalización previa, destaca la regulación ofrecida de la fiscalización limitada previa. Las principales novedades operadas por el legislador pueden ser concretadas en el reflejo legal de determinados extremos objeto de verificación que, con anterioridad, se encontraban recogidos en Acuerdos del Consejo de Ministros.

Asimismo se ha producido la supresión de la fiscalización plena posterior, quedando en consecuencia superada la confusión conceptual existente respecto a la naturaleza que adquiere la comprobación posterior de los aspectos que no han sido examinados en la

fiscalización limitada previa, la cual no forma parte de las actuaciones de fiscalización previa debido a su ejercicio posterior y a la utilización de técnicas de auditoría. La fiscalización limitada previa queda englobada en las actuaciones de control financiero permanente.

Otra de las novedades dignas de reseñar que presenta la LGP 2003 es la relativa a la regulación de la omisión de fiscalización, dado el rango reglamentario que caracteriza a la anterior regulación. En nuestra opinión, el carácter legal que se otorga a esta cuestión se halla plenamente justificado, no ya sólo debido a su trascendencia dentro de la disciplina presupuestaria, sino también en base a los objetivos que persigue la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La nueva LGP dedica un capítulo específico a regular el control financiero permanente, instrumento de gran importancia para el seguimiento y control del principio de estabilidad presupuestaria. De este modo el legislador nos ofrece una regulación detallada (concepto, contenido y régimen jurídico de los informes derivados de su ejercicio) que contrasta con la que presentaba la antigua Ley, que únicamente se refería a su ámbito de aplicación. El ejercicio del control financiero permanente queda además sometido a un Plan anual de control financiero permanente que garantiza su planificación y sistemática.

Finalmente, es objeto de regulación por la nueva Ley la auditoría pública, subrayándose su carácter posterior y no permanente. La auditoría pública coexiste con el ejercicio de la función interventora, del control financiero permanente y de la auditoría privada de la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas, ejercida como es sabido sobre las sociedades mercantiles estatales en los supuestos establecidos por la legislación mercantil. Destaca dentro de esta regulación de la auditoría pública, entre otras cuestiones, las relativas a las modalidades que presenta la misma y al Plan anual de auditorías, en el que se plasma su planificación anual y los informes resultantes de su ejercicio. Todo ello sin perjuicio del tratamiento que la nueva Ley confiere a la auditoría de las cuentas anuales de las entidades integrantes del Sector Público estatal y a las auditorías públicas específicas.