

«Aproximación a la Estructuración del Control Interno en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Hacia la Utopía del Control Económico Interno Integral no Injerente»

En este artículo se aborda una brevísima aproximación al futuro modelo de control económico interno en el seno de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma bajo una perspectiva relativizadora de lo que ha supuesto el control previo de legalidad históricamente y relativizando las concepciones que abogan por un control parcial de la Administración y por la imposibilidad del control para influir en el bloque de legalidad económico que vaya a ser aplicado en concreto por el sujeto que ejerce el control. Al mismo tiempo se establecen los parámetros de ambas relativizaciones y se sugieren unas modalidades y técnicas de control económico acordes con los tiempos y con una construcción cogestora del controlador público.

Artikulu honetan Elkartea Autonomoko barne-kontrol ekonomikoaren geroko eredua azaltzeari ekiten zaio labur labur. Azalpena legalitatearen alde aurretiko kontrolak historikoki suposatu duenaren ikuspegi erlatibizatzailetik egiten da, Administrazioaren kontrol ezosoa eta kontrolatzaileak aplikatu beharreko legalitate ekonomikoko blokea eragiteko kontrolaren ezintasuna aldarrikatzen dituztenak konzepzioak erlatibizatuz. Halaber erlatibizazio biei parametroak ezarri eta kontrol ekonomikoko modalitate eta teknika berriak sujeritzen dira, gaurko garaiekin eta kontrolatzaile publikoaren kogestio bidezko finkatzearekin bat datozenak.

This article is a brief description of the future design of financial control within the Public Administration of the Basque Country Autonomous Community made from a relativistic point of view of what was historically meant by previous lawfulness control and a relativisation of those concepts which advocate for partial control of the Administration and how it is inconceivable for an inspection to influence the set of financial laws to be applied by the individual in charge. Simultaneously, the parameters of both relativisations are established and some economical control modalities and techniques more in accordance with current times and with the co-managerial conception of a public controller are put forward.

1. Introducción.
2. Objeto parcial del trabajo.
3. La 1.^a relativización: La concepción global del control.
4. El presupuesto como dilema para el control.
5. El control cogestor.
6. El control concomitante.
7. Otros ámbitos de control.
8. Intensidades de control.
9. La 2.^a relativización: Influencia del control en el bloque de legalidad económica.
10. Las coordenadas del control en la segunda relativización.
11. Técnicas y modalidades de control económico interno

Palabras clave: Administración autonómica, técnicas de control económico.
Nº de clasificación JEL: H61, H72, H74

El presente artículo fue escrito con anterioridad a que se produjeran dos hechos importantes que pueden influir en el lector a la hora de evaluar su contenido. De una parte, la aprobación definitiva de la Ley 14/1994, de 30 de Junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la cual, aun cuando entre en vigor el uno de enero de 1995, ya incorpora el futuro modelo de control económico Interno en la Administración vasca bajo perspectivas de perennidad Importantes. De otra, la aprobación definitiva, el 21 de junio de 1994, del documento llamado "Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco", el cual, confeccionado por la Comisión para la Racionalización y Mejora de la Administración Pública (Corame), sintetiza los aspectos organizativos teóricamente abordables para el logro del fin que su

propio título encierra. Ello sin embargo, la lectura de ambos textos no empaña, en mi opinión, ninguna de las manifestaciones vertidas en el artículo sino que, antes bien, en algún caso se advierte la plasmación legislativa y organizativa de los contenidos de aquel y la puesta en marcha de iniciativas que convergen en lo que la realidad ha venido a constatar. Espero que el lector comprenda, pues, las interferencias de los hechos citados y juzgue de modo benevolente la no modificación del artículo tal y como estaba escrito originalmente.

1. INTRODUCCIÓN

El estudio de la estructuración, tanto orgánica como funcional, del control económico interno en el seno de la Administración Pública Vasca debe comenzar necesariamente por el conocimiento exacto de los parámetros

que influyen en su configuración, sean éstos de la índole que sean. En este sentido deben, en primer término, acopiarse los elementos más beligerantemente influyentes en la configuración del control interno que sean capaces de responder a una determinación cualitativa de lo que debe ser el autocontrol financiero y los cauces por los que deberán discurrir las decisiones que vertebran el control interno integral de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre su Hacienda propia.

Sabido es, en este punto, que la Comunidad Autónoma Vasca en su configuración de Administración Pública, aún no ha optado por un modelo definido de control económico interno aunque haya habido determinados textos legales (ninguno doctrinal) que han apuntado su posible estructuración enmarcando su "modus operandi" en coordenadas muy generales. No es éste el momento de realizar un recordatorio en este sentido (1).

Como ello es así, suele apetecer hacer una abstracción, por lo general utópica, acerca del surgir y desarrollarse de la Hacienda Vasca, la última, es decir, la surgida a raíz del Estatuto de Gernika, y propiciar como sea una suerte de modelo de control interno abstracto, flexible y omnicompreensivo capaz de dar respuesta a los interrogantes de legalidad, economicidad, eficacia y eficiencia en el manejo y control de los fondos públicos que tanto el sentido común como las necesarias responsabilidades públicas reclaman.

Este artículo no pretende justificar la existencia y necesidad del control

(1) Recuérdese lo ya transcrito en la nota previa de tal modo que este párrafo debe tomarse con la perspectiva temporal allí apuntada.

económico en el seno de la Administración vasca ni que éste debe ser ajeno al gestor, ello no es objeto de debate y se considera superado en sentido positivo, pero aunque lo fuera estaría tan sacado de contexto que sería un debate baldío no sólo por concepciones clásicas, hoy aún vigentes, como son la ortodoxia en el ejercicio del poder y la garantía del administrado sobre el manejo de sus dineros sino por consideraciones más modernas como son la especialización de la administración económica bajo cuya premisa el ideal renacentista del gestor público humanista no existe y por tanto no hay gestores públicos que lo sepan todo y lo controlen todo en el campo económico surgiendo, pues, alguien o algo que ayude al gestor público, gestor él mismo, a saber más en el campo económico y a controlar mejor su propio quehacer aunque sea aportando opinión necesaria sobre procesos creativos. El control económico interno en esta concepción no sólo se justifica en sí mismo sino que ayuda a concebir la administración de un modo total, contrapesado, dinámico y posible.

2. OBJETO PARCIAL DEL TRABAJO

En el presente análisis, sin embargo, y en atención precisamente al carácter sólo aproximativo de estas breves notas, no se plantean cuestiones teórico-doctrinales ni enunciados dogmáticos irrefutables. Antes bien, se trata de simples reflexiones en voz alta sobre aspectos que surgen en el devenir diario del ejercicio de la función controladora de la cosa económica en el seno de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi

y que de por sí sugieren determinados apuntes acerca de los pequeños detalles de la estructura y funciones que un autocontrol económico interno pudiera o debiera tener presentes a la hora de articularse. Del mismo modo, en el presente análisis se omiten aquellas consideraciones que pudieran hacer quebrar los cimientos de lo que tradicionalmente se ha venido considerando como ubicación orgánica idónea para el control interno, una Dirección del Departamento de Economía y Hacienda, y jerárquicamente subordinado, por tanto, a los órganos de estructura establecidos por el Gobierno. Las características convencionalmente acuñadas (2) de independencia funcional, coherencia orgánica, paralelismo competencial y coordinación institucional que se predican del control interno en materia económica, tampoco son objeto de revisión. Estas dos últimas cuestiones encierran de por sí bastantes parámetros a reflexionar y son susceptibles de ser objeto de futuros trabajos una vez membrada la configuración del control interno en el ámbito de la Administración Pública Vasca.

Así, el presente trabajo es una tentativa parcial en el estudio de algunos de los extremos que han de configurar el futuro modelo de control económico interno en el seno de la Administración vasca ya que aborda, principalmente, la aproximación al universo a controlar desde el control económico interno y ello desde una perspectiva muy poco metodológica.

La parcialidad del enfoque de este trabajo, sin embargo, a la que se ha hecho referencia, es una parcialidad llena

(2) Véase a estos efectos José Luis García García en "El Control Interno" en el volumen sobre el Control del Sector Público. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1981.

de matices que bien pueden tener como punto de arranque la relativización de conceptos tales como que, PRIMERO, el control interno de la actividad económica de la Administración Pública Vasca es un control (autocontrol) que se ejerce sobre los aspectos única y exclusivamente económicos, desligándolos, en la medida de lo posible, de otros aspectos o núcleos de decisión que no tienen en cuenta parámetros de aquella índole pero que inequívocamente conducirán, en una concatenación de actos necesaria, a la toma de decisiones económicas; y, SEGUNDO, el control interno de la actividad económica de la Administración Pública Vasca es un control estático que se ejerce ex ante y/o ex post a producirse los hechos con trascendencia económica pero marginando intervenciones en el bloque de legalidad a aplicar por parte del órgano controlador.

3. LA 1.^a RELATIVIZACIÓN: LA CONCEPCIÓN GLOBAL DEL CONTROL

En relación a la primera de las relativizaciones mencionadas hay que observar que la dicotomía de objetos susceptibles de control económico interno (permitido tradicionalmente uno : aquel que, en concepción clásica, se limita a extender el objeto del control a los actos, expedientes y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico de un modo mediato o inmediato pero, en cualquier caso, directo; y vedado el otro: aquel que, en la misma concepción, impide la toma en consideración de elementos no relacionados directamente con actos, documentos y expedientes de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico) debería ser

revisada pues la frontera entre una decisión de alcance económico y otra que no tiene ese alcance, o mejor, la diferencia entre la realización de política a secas o de política económica por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, no reviste divisorias diáfanos las más de las veces. Es evidente que pueden establecerse innumerables excepciones dado que hay paquetes de decisión autónoma que pueden practicarse al margen de decisiones económicas o con implicaciones muy remotas (en materia institucional o interinstitucional pura, en materia electoral, en materia procesal o procedimental en su caso, en materia de Derecho Civil Foral, etc..) pero al mismo tiempo es indudable que materias como educación, sanidad, industria, cultura y trabajo, por señalar algunas, carecen de sentido si no van acompañadas de decisiones económicas paralelas que las completen y pongan en funcionamiento. A estas últimas nos referimos.

En este punto, uno de los problemas con que se enfrenta diariamente el órgano ejerciente del control económico interno en el seno de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, es el del deslinde entre aquello que conceptualmente constituye o debiera constituir materia a controlar y aquello que, con frontera indudable, quedaría excluido del control de que se viene hablando. Como exponente primero y a la vez máximo de dificultad de deslinde debe citarse el instrumento presupuestario en su vertiente de institución propiamente dicha. En efecto, concebido el Presupuesto por el legislador vasco como aquel instrumento de control de la correcta administración de los recursos de la Comunidad Autónoma de Euskadi (3), ello mismo

(3) Véase a estos efectos el artículo 5-2 del Decreto Legislativo 1/1988 de 17 de mayo, por el

mismo constituye el parámetro de control por excelencia, es decir, el órgano de control interno debe tener como primer norte el control de la ejecución presupuestaria en los términos autorizados puesto que con ello estaría controlando la correcta administración de los recursos de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Sin embargo, tanto la definición de la institución presupuestaria como su diseño actual dificultan seriamente la búsqueda de perfiles de control nítidos sobre los que volcar indubitadamente el ejercicio del control económico interno en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

4. EL PRESUPUESTO COMO DILEMA PARA EL CONTROL

El legislador vasco ha definido el presupuesto como la expresión formal documental, en términos financieros y contables, del conjunto integrado de decisiones que constituyen el programa directivo de la actividad económica a realizar por la Comunidad Autónoma de Euskadi en cada ejercicio económico o presupuestario (4). Una definición como la citada, la cual se ve completada por el sistema de clasificación presupuestaria por programas instaurada por la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi (5),

que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

(4) Véase a estos efectos el artículo 5-1 del Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

(5) Véase a estos efectos el capítulo III de la Ley 31/1983, de 20 de diciembre, de Régimen Presupuestario de Euskadi sobre la clasificación por programas.

Véase, asimismo, la definición introducida por

en la que se prima la elaboración y posterior consecución de objetivos, propicia una especie de dispersión controladora hacia ámbitos indefinidos, ya que si difícil resulta establecer una definición de un programa directivo de la actividad económica en cada ejercicio presupuestario, más difícil resulta entrecomillar lo que constituye el conjunto integrado de decisiones que lo configura. Por ende, estructurar y articular un control económico interno que se proyecte sobre un objeto tan elíptico es poco menos que un desafío.

Ello no obstante, debe pensarse que hay unas coordenadas mínimas entre las cuales pudiera inscribirse la arquitectura del control económico interno en relación al control de la ejecución presupuestaria. Estas coordenadas son las que hacen referencia a pronunciamientos desviacionistas que deben ponerse de manifiesto y aquellos extremos que, de forma objetiva, ponen en entredicho la eficacia de decisiones económicas que se pueden adoptar aunque ello se haga de forma normativa (de rango inferior a ley, evidentemente, en este caso).

Antes de continuar con la delimitación de las coordenadas citadas debe advertirse que un planteamiento como el citado puede ser acusado de pretender una teoría de rigidez presupuestaria y de poca flexibilidad en el uso de la institución presupuestaria como real instrumento de política económica que debe adaptarse al curso de los tiempos, aunque eso se haga dentro de un ejercicio coincidente con el año natural, que no se desea transmitir y que se irá clarificando a

medida que se viertan las reflexiones deseadas.

Cuando se habla de que el control económico interno en el seno de la Administración de la Comunidad Autónoma debe poner de manifiesto pronunciamientos desviacionistas en los modos de ejecutar las autorizaciones parlamentarias, debe pensarse en la denuncia que el controlador debe hacer acerca de las repercusiones que determinadas modificaciones de objetivos económicos tienen sobre aquellos otros objetivos previamente marcados, evaluando, si fuera preciso, tanto unos como otros.

Hoy por hoy nadie duda de que la concepción clásica del instrumento presupuestario como presupuesto de tareas (no puramente de medios económicos al alcance del ejecutivo) es un modelo que en la Administración Pública Vasca no se ha superado del todo quedando la realidad en un punto intermedio entre esa concepción y el presupuesto por programas, esto es, de carácter multifuncional y polivalente (6); ello es así, precisamente, por una concepción organicista del instrumento presupuestario y porque las jerarquías y los modos de funcionar administrativos obliga a ello haciendo que la identificación entre órgano con sus competencias y programa con sus objetivos prime sobre un modelo que identifique programa con objetivos puros rompiendo estanqueidades gestoras de órganos concretos.

Fuentes Quintana en "Nuevas Técnicas Presupuestarias" citada en el libro de José María Lozano Iruete "Introducción a la Teoría del Presupuesto". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1983. Págs. 192 y ss.

(6) Véase a estos efectos el artículo de Eduardo Zapico Goñi titulado "Del presupuesto por programas al management estratégico del gasto público: nuevo papel del Ministerio de Hacienda" en la revista *EKONOMIAZ*, Revista Vasca de Economía n.º 26, 1993, páginas 66 y ss. en el que constata el fracaso del modelo presupuestario por programas y busca nuevos caminos de adaptación del modelo presupuestario.

5. EL CONTROL COGESTOR

En este orden de cosas, es tiempo de comenzar a pensar y extender la concepción del control económico interno como aquel control que emerge desde las entrañas mismas del programa presupuestario de una manera visceral, un control interno orgánico fundido al programa. Para decirlo con otras palabras, si el aparato gestor se plegase a la asunción de que determinados programas presupuestarios están sujetos, en lo que a su supervivencia futura se refiere, a la constatación del logro de objetivos y resultados económica y socialmente cuantificables, la labor del control económico interno adquiriría tintes consustancialmente gestores siendo la dimensión del control algo relativamente trascendente en el proceso del gasto y del ingreso público y no como hasta ahora, un mal menor que el gestor ha de "soportar" como un paso más en la cadena del cumplimiento de la legalidad financiera sin otras vertientes que las puramente garantizadoras del cumplimiento de la ley en términos amplios y sin más alicientes que la búsqueda del necesario visto bueno interventor.

Nótese que se ha hecho mención a determinados programas presupuestarios y no todos; ello es debido a que no todo programa requiere para que sea justificable a futuro la valoración de conductas desviacionistas, piénsese por ejemplo, en programas que se justifican a sí mismos en el hecho innegable de servir de soporte a otros programas y que no se identifican necesariamente con ninguno de aquellos, programas horizontalizados u horizontalizables en los que sólo una vicariedad cualificada puede ser el soporte de su existencia. No son, ciertamente, estos programas los

llamados a ser sustantivamente controlados por el órgano de control interno de una manera nueva o no clásica, como la que aquí se apunta. Nos estamos refiriendo a programas que conforman el programa económico directivo de la Administración Pública Vasca, los programas soporte de un programa de Gobierno, los programas, en definitiva, que conforman presupuestariamente una Administración y que pueden ser una de las variables de su propia naturaleza.

De lo expuesto ha de deducirse que el control económico interno ha de concebirse como un elemento cogestor de la política económica de la Administración en su vertiente de ejecución presupuestaria. Es evidente que esa idea de cogestión que aquí se atribuye al órgano controlador es muy particular puesto que los límites de su actuación y el marco en el que se han de mover sus decisiones ha de ser clarificado con profusión para no caer en tensiones con los órganos que han de llevar adelante las políticas sectoriales que confluyen en políticas presupuestarias. Por ello, buscar un equilibrio entre la autonomía gestora de los órganos responsables de los programas presupuestarios y las posibilidades de influir en las decisiones que las vehiculan en el momento en que se están tomando en virtud del legítimo ejercicio de la competencia de control económico interno, resulta fundamental.

6. EL CONTROL CONCOMITANTE

Un concepto de nuevo cuño que puede ayudar a clarificar la opinión aquí sostenida es la de la fiscalización concomitante o intervención simultánea consistente, en esencia, en aquel

ejercicio del control económico interno mediante la presencia de pleno derecho del órgano ejerciente del control interno en los órganos gestores de los programas con repercusión presupuestaria directa o indirecta, inmediata o remota, de tal modo que las conductas desviacionistas a que se aludía anteriormente o incluso apartamientos de la legalidad vigente puedan ser detectadas en el momento de las tomas de decisión estructurales y con reparto claro de responsabilidades entre gestor e interventor de una manera mucho más real que en la actualidad.

Esta situación, naturalmente, sólo sería posible en los casos en que la gestión de los programas estuviere confiada a órganos colectivos o colegiados y no a órganos unipersonales, situación no muy real por la tendencia administrativa actual a desarrollar más órganos unipersonales que colectivos o colegiados, pero que en el fondo es posible mantener a nivel teórico para la inmensa mayoría de las decisiones presupuestariamente trascendentes ya que no puede olvidarse que la emisión de actos administrativos por órganos unipersonales responde a una teoría del acto administrativo doctrinal y legal pero que no tiene que ver con la idea de gestión, cuestión de por sí mucho mas cercana a posiciones no formalistas y de mayor envergadura abstracta. De hecho, pues, puede sostenerse que si bien la inmensa mayoría de decisiones administrativas se manifiesta mediante actos concretos de órganos unipersonales ello no significa que la decisión orgánica se elabore únicamente por ese órgano ni que éste actúe de forma absolutamente autónoma, antes bien, en innumerables casos los órganos unipersonales han de actuar de una forma tan reglada por decisiones que previamente han tomado órganos colegiados que no hay motivo

para no pensar que es posible una intervención concomitante o simultánea en el núcleo mismo de la predecisión definitiva con el órgano de control económico interno formando parte de los órganos colegiados del caso.

Podrían citarse innumerables ejemplos referentes a cuantos tipos de gasto se desee (el caso de los ingresos en la Comunidad Autónoma del País Vasco es tan singular que no es el momento de abordar su problemática) pero la teoría desarrollada más arriba puede valer para la inmensa mayoría de los programas subvencionales en los que la gestión se lleva por Comisiones de concesión, de los programas de inversiones reales de gran envergadura en los que la gestión se lleva a cabo por medio de Mesas de contratación, de contrataciones de personal funcionario y laboral con cargo a la oferta pública de empleo en los que la gestión corresponde a Comisiones Técnicas Calificadoras, etc.. en los cuales la tendencia a tomar decisiones colegiadas previas sin presencia del órgano de control interno en su composición (salvo, en los casos citados, las mesas de contratación) hace que indirectamente se potencie la fiscalización previa de legalidad de modo injerente y casi entorpecedor cuando una presencia previa en el órgano gestor de las iniciativas con trascendencia presupuestaria puede hacer que se gane tiempo, se clarifiquen responsabilidades de tipo económico, se actúe con seguridad y se eviten formalismos antieconómicos.

Un desarrollo coherente de lo hasta aquí expuesto puede hacer que la intervención clásica conocida como intervención previa cuasidesaparezca sustituida por una idea de gestión integral

de pluralidad orgánica acogedora del control económico interno en el propio seno del programa. Ciertamente son muchas las modificaciones normativas y de mentalidad gestora que habrían de liderarse para propiciar el establecimiento y posterior posible esplendor de una iniciativa como la apuntada, pero es indudable que como concepción teórica es posible y deseable el desarrollo de semejante consideración.

7. OTROS ÁMBITOS DE CONTROL

No es, sin embargo, el control de la ejecución presupuestaria en sentido amplio (aquí se incluyen las políticas de endeudamiento en cuanto forman parte del control presupuestario de ingresos, la política de control de la dimensión del sector público empresarial en cuanto forma parte de la ejecución de los gastos para operaciones financieras, el control de las modificaciones presupuestarias, el control de la comprobación material de las inversiones, de la política de ejecución de la acción administrativa subvencional, etc..) el único campo de actuación del control económico interno en una Administración. Hay otros objetos más o menos clásicos, como la tesorería autónoma o el patrimonio autónomo, en los que es pacífica la opinión de que sobre ellos ha de ejercerse el control económico interno, pero ni siquiera en éstos el deslinde resulta diáfano; piénsese en la política de planificación de la acción inmobiliaria de sedes administrativas o en la gestión de la dinámica tesorera del Gobierno entre otras situaciones llamadas a tener, por lo menos sobre el papel, contornos inexpugnables para el control económico interno.

Pues bien, frente a una construcción reduccionista de la teoría del control

económico interno en sede administrativa, es posible mantener una opción globalizadora y total de esta construcción, la cual, abogando por la futilidad de extrañas distinciones acerca del límite entre una decisión de contenido político-económico sin consecuencias directas para la hacienda vasca (a veces se oculta en subterfugios tales como "acuerdos de intenciones y de voluntad", "actuaciones preliminares sin contenido económico", "convenios marco", etc..) y una decisión llanamente económica con consecuencias directas para la hacienda vasca, permita el ejercicio del control económico de tal modo que el órgano que lo ejerza emita opinión y proponga medidas correctoras (a veces con sanción) sobre el conjunto de la actividad económica de la Comunidad Autónoma, se desarrolle ésta a través de los instrumentos que fueren.

Ciertamente, no corren vientos favorables a semejantes iniciativas pero ello se debe a la superficial identificación que los gestores, en general, realizan entre control económico interno e intervención previa, o mejor, entre control económico interno y fiscalización previa de legalidad, la cual, desde aquí lo decimos, es una identificación terrible para ser cierta. Evidentemente, un control económico interno previo y global es un dislate, pero un control económico interno total posterior o temporalmente concomitante y permanente puede hacerse, sobre todo en una Administración reducida como la nuestra, sin demasiado coste.

Sin mayores preámbulos, ha de decirse que, como mínimo, el control económico interno en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca ha de extenderse al control (más tarde se abordará el problema de las modalidades y de las

técnicas correspondientes a cada modalidad de control) de todas y cada una de las materias propias de la Hacienda del País Vasco tal y como se define en las normas que han ido vertebrando la autonomía económica de la Administración Pública de Euskadi (7). Así pues, cualquier actuación administrativa que tenga relación directa o indirecta, mediata o inmediata con el conjunto de derechos y obligaciones de naturaleza económica de que sea titular la Administración de la Comunidad Autónoma debe ser susceptible de ser controlada por el control económico interno en esta Administración.

Esta afirmación quiere decir, concretando, que la actividad económica (8) relacionada con el régimen del patrimonio de Euskadi, con los procedimientos de elaboración y gestión presupuestaria, con los sistemas de control y contabilidad a que debe sujetarse la actividad económica de la Comunidad Autónoma, con el régimen de contratación y cada una de sus manifestaciones, con la Tesorería General del País Vasco, con la regulación y gestión de los tributos propios y otros ingresos de derecho público y privado, con el endeudamiento y la prestación de garantías y, en fin, con el régimen de prerrogativas de la Comunidad Autónoma en relación a las materias que se han citado, es y debe ser susceptible de ser controlado por parte del control económico interno que se instaure y cuyo modelo debe ser abordado con plenitud.

(7) Véase a estos efectos el artículo 1.2 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Principios Ordenadores de la Hacienda general del País Vasco aprobado por Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo.

(8) No debe olvidarse que incluso la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda general del País Vasco en su artículo 60 (del DL. 1/1988 ya citado con anterioridad) habla de "actividad económica" y no entiende esta actividad como una mera suma de actos con contenido económico sino que, teleológicamente, puede ir más allá.

8. INTENSIDADES DE CONTROL

Para terminar con la primera de las relativizaciones a que se aludía al comienzo de estas notas, no se puede soslayar un asunto conexo con el universo a controlar y que resulta suficientemente interesante como para justificar un pequeño excursus ya que tiene que ver con la organización del control económico interno que en nuestra opinión viene dada por el ámbito y la modalidad del control económico interno que se implante.

En efecto, un problema íntimamente unido a lo que se ha abordado hasta ahora, y que desde este momento podríamos llamar el ámbito objetivo del control económico interno en el seno administrativo, lo constituye el problema de las intensidades en el control, esto es, la respuesta a la pregunta de si todo el universo al que, en hipótesis, ha de extenderse el control económico interno ha de padecer éste desde una perspectiva igualitaria o si se justifica un control más intenso en determinadas parcelas y menos poderoso en otras. No nos estamos refiriendo a las modalidades de control (previo, posterior, por auditoría, por muestreo) sino a la trascendencia previa del objeto de tal modo que ello sea determinante a la hora de optar por un modelo más intenso o menos intenso de control.

No hace falta decir que la opción relativa a dar por justificadas distintas intensidades de control reviste una importancia capital a la hora de proyectar un futuro modelo de control económico interno en el seno de la Administración pública de la Comunidad Autónoma Vasca. Así, tanto la estructura como la organización, el funcionamiento y el propio ejercicio del control económico

interno no diferirán en la medida en la cual se opte por baremar o no el control económico para según qué actuaciones administrativas.

La disyuntiva planteada carece de solución fácil toda vez que priorizar actuaciones administrativas a controlar más intensamente en detrimento o beneficio, según se mire, de otras, es una tarea difícil y arriesgada estando, además, sujeta a elementos coyunturales importantes tales como la política económica restrictiva o expansiva, el control del gasto público, la racionalización organizativa, etc... Por otra parte, debe anotarse que nos referimos a cualquier modalidad de control y a todas ellas, contrariamente a lo que alguna administración de nuestro entorno ha ensayado en el sentido de que, por ejemplo, sólo determinados programas presupuestarios son controlados, en el período considerado, en cuanto a la eficacia y eficiencia por ellos conseguida por medio de las técnicas habituales en este tipo de mediciones, fundamentalmente por medio de auditorías de eficacia.

En principio, la inclinación originaria debe ser la de que toda actuación administrativa, sea de la índole que sea, tiene idéntico contenido esencial, esto es, idéntica importancia desde el punto de vista económico interno y que en todo caso las diferencias de trato controlador, sin justificación concreta las más de las veces, pueden venir desde una óptica exógena y accidental (falta de efectivos para realizar los controles establecidos, imposibilidad legal de control, etc...).

Esta idea, no obstante, puede y debe atenuarse ya que es indudable que el control económico interno que se ejerce sobre actuaciones administrativas relativas a la producción de bienes

públicos de carácter social, a la producción de determinados bienes públicos de carácter económico y a la regulación económica de sectores productivos como la industria, ha de ser más intenso, o por lo menos prioritariamente más intenso, que otro tipo de actuaciones de tipo burocrático común o de alcance general ya que de un correcto ejercicio de control del poder económico o de la política económica previamente establecida en las actuaciones primeramente mencionadas depende en buena medida la justificación última de la propia existencia de un control económico interno (debe volver a recordarse que no se está hablando de técnicas ni de modalidades de control económico sino de la ortodoxia controladora teórica).

Esta teoría, aquí simplemente esbozada, tiene otras perspectivas que desde ámbitos próximos a planteamientos de mejora y racionalización de la administración pública gozan de determinado predicamento y que, tratando de adaptar los mecanismos de control a las características de las unidades administrativas, confunden este hecho, incuestionable desde una óptica razonable, con trasladar mayores competencias sobre los controles económicos internos a los gestores que son quienes, en teoría, mayor interés tienen en conocer los problemas de su gestión para, así, poder solventarlos.

No se comparte este planteamiento ya que una cosa es que se flexibilice el control o que éste sea menos intenso en determinadas áreas y otra que controle quién gestiona, posición la cual merece un doble reproche: primero, que se estarían duplicando los controles, lo cual de por sí es ineficiente, ineficaz, antieconómico y casi irracional. En efecto, dado que un planteamiento semejante del

control económico interno no eliminaría éste sino que ambos compartirían competencias y dado que el control económico interno ha de ejercerse por órgano especializado y dedicado sólo a ello, éste tendría que verificar la actuación del gestor como gestor y del gestor como controlador. Segundo, que en absoluto se garantizaría una objetividad en el quehacer gestor-controlador y una independencia en el ejercicio del control que un buen modelo y un sistema coherente de control económico, por muy flexible que sea, debe asegurar.

Esta parece haber sido, además, la posición adoptada por el Parlamento Vasco en las Resoluciones aprobadas el 10 de junio de 1993 a propósito de "Una estrategia para la Racionalización y Mejora de la Administración del País Vasco" (9), en una de las cuales se establece la conveniencia de profundizar en el análisis de las técnicas interventoras más adecuadas en cada área de actuación. Se prima, portante, el quehacer y su relación con el control económico y no el gestor desenganchándolo de lo que hace o con independencia de ello. Se trata de una postura correcta que puede ser perfeccionada de una manera más realista bajo la misma línea argumental que manteníamos más atrás, a saber: el control económico interno debe variar según se esté controlando un programa u otro y debe adaptarse a las características de los objetivos, acciones e indicadores de cada programa presupuestario; debe, además, ser más o menos intenso en relación a las modalidades y técnicas a utilizar en función de los objetivos a alcanzar.

(9) Véase a este respecto la Resolución VI "sobre la estructura del Presupuesto y la descentralización de su gestión" aprobada por el Parlamento Vasco el 10 de junio de 1993 en el Pleno monográfico sobre el asunto mencionado.

En resumen, pues, y con independencia de las modalidades de control que se utilicen, el control económico interno en la Administración Pública de Euskadi debe ser un control integral que debe extenderse a toda la actividad económica, se manifieste ésta a través de los instrumentos que sean, debe, además, seleccionarse exquisitamente la modalidad de control más apropiada para cada programa presupuestario y para cada una de las materias propias de la Hacienda general del País Vasco midiendo las intensidades del control en función del interés y la repercusión social de los objetivos a alcanzar con las actuaciones económicas del ejecutivo y, por último, debe ser un control económico que actúe de cogestor coadyuvante en el momento mismo de producirse los hechos administrativos con trascendencia económica o con posterioridad rectificando, si fuere preciso y con los mecanismos adecuados, actuaciones gravosas para la hacienda vasca o gestiones ineficientes de órganos concretos.

9. LA 2.^a RELATIVIZACION: INFLUENCIA DEL CONTROL EN EL BLOQUE DE LEGALIDAD ECONÓMICA

Al comienzo de este artículo mencionábamos la necesidad de adoptar una actitud abierta frente a concepciones clásicas más conservadoras respecto al papel del control económico interno y se aludía a la conveniencia de relativizar conceptos tales como que el control interno de la actividad económica de la Administración Pública Vasca es un control estático que se ejerce con carácter previo o posterior a realizar los

actos (mejor hechos) con trascendencia económica y, al mismo tiempo, que el control económico interno, en cuanto control de regularidad y legalidad financiera, no puede influir o intervenir en el bloque de legalidad que está obligado a aplicar. Este último aspecto, ya que el primero tiene que ver con las modalidades de control, es el que interesa profundizar en este momento.

Como se sabe, ningún tratadista actual admite que el control económico interno sea, hoy en día, un mero y exclusivo control de legalidad financiera sino que controles financieros, de eficacia y eficiencia son parámetros habituales, en ningún caso los más modernos, para poder evaluar el quehacer económico público desde una perspectiva de control interno. Ello sin embargo, no parece haberse avanzado en el desarrollo de la configuración de estos últimos tipos y sólo se han realizado experiencias auditoras cuyo campo se encuentra limitado por la escasa imaginación que su quehacer obliga a manifestar.

Siendo ello así, es imprescindible comenzar a pensar en el control económico interno como una herramienta importante al servicio de tratar de imponer la cultura de lo racional en el gasto y en el ingreso público o en aquellos movimientos económico-administrativos tales como nuevas organizaciones, reestructuraciones, etc... que con mayor o menos interferencia influyen en una lectura racionalista del gasto público.

El modo de imponer o ayudar a implantar una cultura de lógica económica en la administración ha de realizarse a través, en principio, de los mecanismos en los que se desenvuelve el modo de mostrar la voz y la voluntad

administrativa, esto es, a través de las normas jurídicas o de los actos, sobre todo destinados a una pluralidad importante de individuos, de contenido material y profundamente económico.

Cuando un gestor público está obligado a realizar los estudios procedimentalmente imprescindibles y necesarios para atinar en el acierto, legalidad y oportunidad de dictar una disposición de carácter general, una disposición sin más habría que decir, debe tomar en consideración los aspectos económicos que influyen de manera preponderante en tal dictado y es aquí precisamente donde se abre un campo de acción importante para una nueva concepción del control económico interno en el seno de una administración de reducido tamaño y, por tanto, de fácil y dinámico mostrar su procedimiento de realización de normas. El control económico interno que haya de implantarse en la Comunidad Autónoma vasca bajo esta perspectiva debe ofrecer al gestor los mecanismos necesarios para que los aspectos económicos que puedan latir dentro de una disposición administrativa próxima a dictarse sean tomados en consideración como aspectos clave de su oportunidad y acierto, ello es tanto o más importante en una Administración como la de Euskadi en la que prevalecen competencias gestoras y adjetivas en el quehacer público general junto a aspectos institucionales y organizativos, competencias, por lo tanto, más de servicio público con componentes económicos esenciales, sobre otras competencias más propiamente sustantivas o de contenido político puro por decirlo de una manera simplista. Ni que decir tiene que ello es preponderante en el esquema del gasto público más que

en el del ingreso donde la Comunidad Autónoma sólo comparte, y en muy pequeña escala, una autonomía impositiva en relación a las competencias de los Territorios Históricos en la materia.

Ayudar a racionalizar el gasto público en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi debe ser, pues, una tarea propia del quehacer del control económico público que no entorpecerá para nada ni la celeridad en los procesos normativos ni restará autonomía al gestor sino que procurará nuevas maneras de ver la economía normativa buscando perspectivas audazmente críticas con el gestor y no adentrándose en terrenos etéreos sino cuantificables y modestamente cumplibles.

10. LAS COORDENADAS DEL CONTROL EN LA SEGUNDA RELATIVIZACIÓN

Sólo dibujadas, las reflexiones antedichas en los párrafos precedentes deben desembocar en que las coordenadas naturales entre las que se debe invocar y promover un control económico interno que pueda influir en el bloque de legalidad a aplicar por el controlador bajo esta segunda relativización sean, enunciativa y provisionalmente, las siguientes:

- Ser previo y selectivo; ello significa que hacer normas cada vez económicamente más perfectas (desde todos los puntos de vista económicos o por lo menos desde perspectivas importantes para las materias propias de la hacienda general del País Vasco y los principios que las rigen) no tiene sentido si no se actúa ex ante, antes de su dictado, ni si se actúa sobre

todas las normas posibles. En definitiva, sólo las normas económicamente trascendentes deben ser informadas por el control económico interno.

- Ser efectivo y cuantificable; ello significa que una fiscalización económica de las disposiciones económicamente importantes no debe ser etérea ni actuar sobre conjeturas sino sobre cuestiones evaluables económicamente o por lo menos pronunciarse sobre los principios generales que rigen las materias hacendísticas básicas ya que si fuera de otro modo estaríamos ante juicios de matiz discrecional y censor incompatibles con actuaciones externas al gestor, aunque administrativamente internas, que han de considerarse consustanciales a todo control económico en sede administrativa.
- Ser más de oportunidad que de legalidad; ello significa que debe potenciarse la actitud cogestora en el normar público económico y no emitir sólo juicios de legalidad financiera sino abrir perspectivas no vistas por el proponente de la norma que por su interés y trascendencia merecen una reconsideración o primera consideración a lo cual invita el control económico interno.
- No ser obstativo sino llamar a la responsabilidad gestora; ello significa que salvo salvajadas económicas detectables prima facie, el control económico interno que se ejerza sobre el bloque de legalidad a aplicar antes de que se convierta en dicho bloque, no evitará el dictado de norma alguna por parte del gestor. Ello, lógicamente, acentuará la responsabilidad gestora en su vertiente

normativa desde la perspectiva económica, pero la autonomía competencial del gestor debe primar sobre la censura cualificada pero opinable del controlador normativo previo. Ello es una oportunidad más en el camino de una administración autorresponsable.

11. TÉCNICAS Y MODALIDADES DE CONTROL ECONÓMICO INTERNO

Las breves apreciaciones realizadas hasta ahora acerca de las dos relativizaciones más importantes que interesaba acometer en el presente artículo nos conducen de manera natural a realizar un somero y conciso comentario final acerca de las técnicas y modalidades de ejercicio de control económico que el nuevo enfoque comentado del mismo suscita.

Parece evidente que un control completo sobre el conjunto de la actividad económica y que afecte al bloque de legalidad económico o, mejor dicho, al ámbito económico del bloque de legalidad, no puede participar de una concepción interventora excesivamente injerente que (impropiamente llamado obstruccionista desde ámbitos gestores) poniendo el acento en la fiscalización previa de legalidad, aborde el conocimiento y sanción de todo hecho u operación económica administrativa de manera anticipada a su dictado por muy limitados que tenga los parámetros a considerar en sus comprobaciones. Tampoco resulta comprensible, por contra, que no se garantice determinada legalidad de actuaciones administrativas trascendentes con anterioridad,

asimismo, a su dictado. Es, pues, importante buscar un equilibrio controlador que satisfaga el modelo planteado y además sea capaz de no eludir los fines controladores primordiales uno de los cuales es garantizar que la Administración Vasca cumple las leyes aplicables a su actuación en el campo financiero y económico.

Desde otra perspectiva surge, como contrapunto, la necesidad de acentuar y rigorizar el control financiero posterior para mejor acometer el modelo predicado. Esto permitirá sin ser un muro a la gestión, criticar o alabar la misma ex post poniendo énfasis en la calidad, en la eficacia, en la eficiencia y en la economía logrados y determinando responsabilidades gestoras consustanciales a su función económica. Al propio tiempo, el producto del control financiero servirá al gestor para diagnosticar mejor sus objetivos económicos, diseñar las estrategias a seguir y desarrollar las soluciones gestor-económicas más convenientes para un más eficaz servicio público que es su fin primordial a cumplir.

Deben abrirse vías de salvaguarda hacendística claras en manos del controlador ya que solo así se hará efectivo el rigor que debe presidir el gasto y el ingreso público en cuanto a la gestión administrativa del dinero de todos. Ello significará poner en práctica, y radicalizar si cabe, vías judiciales o cuasijudiciales económicas para que los perjuicios a la Hacienda vasca se vieran repuestos con el menor costo posible.

Es de suponer que hay infinidad de cabos sueltos en estas páginas que, en su día y poco a poco, se atarán por otros comentaristas y otros gestores prácticos. De momento basta con que se haya

suscitado una reflexión sobre esta importante como para merecer un
materia que es suficientemente tratamiento siquiera aproximativo.

