

DR 20 19

Escuchan la voz de la Universidad, emisiones educativas de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Les estamos ofreciendo hasta las 9 y 10 de la noche, 8 y 10, hora Insular Canaria, espacios para los alumnos de cuarto de Derecho. Saludamos a los oyentes de La Voz de Gerona en su emisora de frecuencia modulada, que acaban de incorporarse a nuestra escucha.

Continuando con nuestra emisión, les ofrecemos seguidamente a Hacienda Pública II. El catedrático de Hacienda Pública, don César Albiñana García Quintana, explica el control financiero del gasto público. El último día nos ocupamos del control de legalidad del gasto público.

Hoy vamos a tratar de exponer de la forma más esquemáticamente posible el control de carácter financiero, que en gran medida constituye una novedad de la ley general presupuestaria. Aunque este tema no coincide exactamente con algunas de las cuestiones del programa de asignatura, considero que es un modo de examinar la otra vertiente del gasto público, que es la de su control. El control de carácter financiero ofrece en la legalidad vigente dos clases.

De ellas se ocupa la ley general presupuestaria cuando se refiere, como digo, al control de carácter financiero, cuyo ejercicio atribuye a la intervención general de la Administración del Estado. El artículo 18 de este texto establece que el control de carácter financiero debe, como digo, ocuparse fundamentalmente de las entidades públicas y de aquellas entidades privadas que reciben ayudas, subvenciones o avales del Estado, pero no se pronuncia en este segundo supuesto sobre qué organismo debe de ejercerlo o ha de tenerlo a su cargo. En el preámbulo de esta ley se expone que es objeto de básica descripción el control de carácter financiero que corresponde a una hacienda pública moderna, según la naturaleza de las operaciones o de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, a él sometidas en méritos al interés general que el Estado debe interpretar o en su caso tutelar, con respeto de las iniciativas y de los derechos que tienen reconocidas las unidades económico-privadas.

En este sentido, quedan definidas las inspecciones de carácter financiero y tributario, destacándose la importancia que ya ha adquirido la primera de ellas, es decir, la de carácter financiero, como consecuencia de la dimensión y trascendencia de las actividades que afectan al sistema financiero o a la economía nacional en general, y advierte que, en cualquier caso, ello ha de ser sin perjuicio de las funciones fiscalizadoras que tiene asignadas la Intervención General de la Administración del Estado. De conformidad con cuanto ya queda indicado, puede ensayarse una clasificación del control financiero en dos modalidades, público y para público. El público se proyecta sobre entidades de esta naturaleza y por tanto plenamente insertas en el sector público.

El para público se proyecta sobre unidades económico-privadas en consideración a las

transferencias y demás ayudas o respaldos financieros que obtienen del sector público. El común denominador de ambos controles financieros es la procedencia estatal de los fondos y demás medios facilitados por el Estado, sea a las entidades que se han desagregado del mismo, sea a las entidades que financieramente se vinculan al Estado. La hacienda pública está interesada, importa subrayarlo, en unas y otras entidades, y es lógico, además de aconsejable, que se ejerza el referido control de carácter financiero, aunque se extienda a los aspectos económico-financieros, pues al fin, toda actividad económica tiene sus resultantes financieras.

Caso de las entidades públicas y toda ayuda financiera estatal es con finalidades económicas, caso de las entidades privadas subvencionadas de uno u otro modo por el sector público. Ahora bien, con independencia de estas clases de control o inspección de carácter financiero, resta otra que, lógicamente, no correspondía su establecimiento a la ley general presupuestaria. Aludimos tan sólo al que debe asumir el Estado velando por el interés general y evitando que insanas prácticas financieras ocasionen quebrantos a quienes contratan con entidades financieras, confiando en la responsabilidad y en la disciplina de estas últimas.

Aludimos a las empresas de seguro y reaseguro, cooperativas de crédito, cajas de ahorro, sociedades de inversión inmobiliaria, etc. Pero, como acaba de indicarse, su regulación excedía manifiestamente del ámbito de una ley que gira sobre el presupuesto, aunque con clara fuerza científica. Bajo la rúbrica de control financiero público, nos referimos al que describe el artículo 17.1 de la ley general presupuestaria que sería útil fuera consultado una vez que esta emisión concluyera.

Se dice de ese precepto que el control de carácter financiero se ejercerá por la intervención general de la Administración del Estado, de conformidad con lo prevenido en cada caso respecto a los servicios, organismos autónomos y sociedades estatales, para comprobar su funcionamiento en el aspecto económico-financiero y conforme a las disposiciones y directrices que les rija. Para la disposición reglamentaria, que es un Real Decreto de 1978, este control podrá referirse a la total actuación del ente en el indicado aspecto, durante cada ejercicio económico y aquellas operaciones individualizadas y concretas que, por sus características o repercusión, pueden afectar en grado considerable al desenvolvimiento económico-financiero del ente. La anterior descripción del campo de aplicación de este control apenas ofrece criterios para la delimitación del mismo.

Si se acude a otros preceptos relativos a este control financiero que llamamos público, por la naturaleza de las entidades sujetas al mismo, y si también se tienen en cuenta las características de otras modalidades del control que es propio del sector público, obtenemos las siguientes notas distintivas. A saber, no ha de confundirse con la función interventora. Se ejercerá según las disposiciones y directrices aplicables así como los fines y naturaleza de los entes indicados.

Se ejercerá, asimismo, mediante el examen de cuántos documentos y antecedentes de cualquier clase afecten al aspecto económico-financiero de los entes objeto de control. Podrá

realizarse en los plazos o periodos que la trascendencia de la operación u operaciones a controlar y del ente sujeto al mismo hagan aconsejable y en todo caso como mínimo una vez al año. Podrá ejercerse total o parcialmente antes de que las operaciones se formalicen o concierten cuando la importancia de las mismas así lo recomiende y deberá emitirse informe escrito en el que se hagan constar cuántas observaciones y conclusiones se deduzcan del examen practicado.

De cuanto antecede, apenas puede inferirse en opción alguna del control objeto de estudio. Faltan precisamente las disposiciones y directrices que servirían para moldear esta clase de control. Se utiliza con prodigalidad el vocablo examen, que no obstante lo que de indagación tiene, no transparenta con qué fin se practica ni qué es lo que debe examinarse en los documentos y antecedentes de cualquier clase.

El que la importancia de las operaciones individualizadas y concretas aconseje que el control se realice antes de que tales operaciones se formalicen o concierten, parece apuntar que el control puede vedarlas o integrarse en la voluntad contractual del ente controlado, lo cual exigiría un apoyo legislativo del que carece según la ley general presupuestaria que estamos comentando. Por otra parte, el real decreto que se anota advierte apresuradamente que este control no ha de confundirse con el ejercicio de la función interventora, a pesar de que en esta última se integran controles o competencias que nada difieren del que ahora estamos describiendo. Si nos ocupamos a continuación del control financiero que llamamos para público, con esta denominación no se encuentra en el artículo 18 de la ley general presupuestaria, que lo regula como sigue, en cuanto a sociedades mercantiles, empresas, entidades y particulares, por razón de las subvenciones corrientes, créditos, avales y demás ayudas del Estado o de sus organismos autónomos, o de otro modo concedidas con cargo a los presupuestos generales del Estado, el control de carácter financiero podrá ejercerse en la forma que se hubiera establecido o se estableciera en cada caso, con independencia, insiste, de las subfunciones interventoras que se regulan en la presente ley.

Nos estamos refiriendo, como antes ha quedado indicado, a la ley general presupuestaria. De este precepto legal pueden obtenerse algunas características de esta clase de control financiero. En primer lugar, se anota que este control se proyecta sobre el sector económico privado, esto es, sociedades mercantiles, empresas, aunque en función de las prestaciones actuales o potenciales del sector público.

También ha de destacarse que este control viene reclamado por el propio comportamiento financiero del Estado a favor de unidades económicas integradas en el sector privado, pues no se concibe que la asignación de fondos o de créditos públicos para la realización de determinadas actividades económicas por el sector privado, pueden quedar sin el control que garantice el destino de tales ayudas estatales y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en función de las subvenciones, créditos, avales, etc. Se trata, al fin, de formas de participación financiera del Estado en el sector privado que bien pueden agruparse bajo la Rúbrica General de Economía Concertada, en cuyo análisis no podemos entrar al menos en esta sesión. Pero

precisamente porque en todas las transferencias y demás ayudas del Estado a las unidades económico-privadas existe un evidente fondo contractual, aunque no se instrumenten o formalicen en un contrato, ha de reservarse una de las partes, el Estado, el control de las prestaciones a que se haya comprometido la respectiva sociedad mercantil, empresa, etc.

La vigilancia del cumplimiento de las obligaciones contraídas por las unidades económico-privadas tiene antecedentes ciertamente aislados en nuestro ordenamiento jurídico positivo, aunque la experiencia disponible sea verdaderamente desoladora. En efecto, y consultando disposiciones relativamente recientes, habría que anotar el decreto ley de 3 de octubre de 1966, que en este momento no podemos siquiera dar lectura al mismo, se trata de su artículo 4. También existe otro antecedente, que es el reconocimiento de la situación contractual que siempre hemos de entender generan los incentivos tributarios al servicio de una política económica. Estamos refiriéndonos, por ejemplo, a la ley de reforma del sistema tributario de 11 de junio de 1964, que en su artículo 230 se ocupaba de cómo el Ministerio de Hacienda podía condicionar a determinadas empresas el disfrute de los beneficios fiscales concedidos por razón de sus inversiones, de la exportación, de la concentración de empresas, etcétera.

Y es que, en definitiva, toda exención o bonificación de carácter tributario implica un gasto público, lo que ahora venimos llamando gastos fiscales, si se cumpliera estrictamente el principio de presupuesto bruto que todos ustedes ya conocen, en el cual da lugar a que la hacienda pública deba ejercer el mismo control respecto de una bonificación o de una exención tributaria que aquel que ejerce, cuando se trata de un gasto confesadamente realizado con cargo al presupuesto. Estos antecedentes legales seguramente determinaron al legislador a incluir este artículo 18 en la ley general presupuestaria, ampliando los supuestos de ejercicio de un control o inspección de carácter financiero, con la salvedad de las funciones interventoras que quedan lógicamente reservadas a los organismos dependientes de la intervención general de la Administración del Estado.