

# JORNADAS SOBRE LA FUNCION INTERVENTORA

Elaborado por la  
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

© CONSEJERÍA DE HACIENDA  
c/ Fernando Guanarteme, 2  
35007 Las Palmas de Gran Canaria

I.S.B.N.: 04-07127-12-6

Depósito legal: GC - 39 - 1990

Impresión: Imprenta Arteara. C/ Cebrián, 19. Tel.: 36 57 10.



CONSEJERÍA DE HACIENDA  
GOBIERNO DE CANARIAS

1989

---

**JORNADAS SOBRE «LA FUNCIÓN INTERVENTORA»,  
ORGANIZADAS POR LA INTERVENCIÓN GENERAL  
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS  
Y CELEBRADAS EN LAS PALMAS DE GRAN CANARIA  
LOS DÍAS 23 Y 24 DE FEBRERO DE 1989.**

---

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	9
I. PRESENTACIÓN DE LAS JORNADAS, por el Excmo. Sr. D. José Miguel González Hernández, Consejero de Hacienda del Gobierno de Canarias. ....	13
II. MESA DE CONTROL INTERNO. ....	17
1. Ponencia sobre «El control de legalidad en el artículo 95 de la Ley General Presupuestaria. ¿Control formal o de legalidad en sentido amplio?», por el Ilmo. Sr. D. Francisco Bohoyo Castañar, Subdirector General de Intervención y Fiscalización de la Intervención General de la Administración del Estado. ....	19
2. Conclusiones. ....	37
3. Ponencia sobre «El control de los Fondos Comunitarios», por el Ilmo. Sr. D. Jesús Lázaro Cuenca, Subdirector General de Estudios y Coordinación de la Intervención General de la Administración del Estado. ....	41
4. Conclusiones. ....	55
III. MESA DE CONTABILIDAD. ....	57
1. Ponencia sobre «Cálculo del remanente de Tesorería y control de su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas, por el Ilmo. Sr. D. José Manuel Martín Cuevas, Interventor General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha... ..	59
2. Conclusiones. ....	63

IV. MESA DE INFORMÁTICA. ....	67
Debate sobre «Tendencia de los modelos de la organización de datos a utilizar por cada Comunidad Autónoma y tipo de herramientas», moderado por D. Juan Manuel González Jáber, Director del Servicio de Informática de la Consejería de Hacienda del Gobierno de Canarias. ....	69
V. EL PLAN INFORMÁTICO-CONTABLE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS (PICCAC). ....	73
Presentación por D. Francisco Socorro Alemán, Jefe del Servicio de Gestión y Desarrollo Contable de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias. ....	75
VI. Conferencia sobre «Análisis del sistema de control interno en el sector público estatal», pronunciada por el Ilmo. Sr. D. Juan Aracil Martín, Interventor General de la Administración del Estado. ....	89
VII. Clausura de las Jornadas, por el Ilmo. Sr. D. Rafael Medina Jáber, Interventor General de la Comunidad Autónoma de Canarias. ....	103

---

---

## *INTRODUCCIÓN*

---

---

*La presente publicación recoge el contenido desarrollado en las «Jornadas sobre la Función Interventora» celebradas en Las Palmas de Gran Canaria, los días 23 y 24 de febrero de 1989, organizadas por la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias y que contó con la asistencia de una nutrida y cualificada representación de los Órganos Interventores del Estado y de las Comunidades Autónomas.*

*El material documental producido en las Jornadas viene dividido, en esta edición, conforme a las Mesas sectoriales en que aquéllas se organizaron, a saber: Mesa de Control Interno, Mesa de Contabilidad y Mesa de Informática. Asimismo se incluyen, la Presentación de las Jornadas efectuada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda del Gobierno de Canarias, la conferencia dictada por el Ilmo. Sr. Interventor General de la Administración del Estado y la clausura de las Jornadas, a cargo del Ilmo. Sr. Interventor General de la Comunidad Autónoma de Canarias.*

*Las Palmas de Gran Canaria, agosto de 1989.*



*PRESENTACIÓN DE LAS JORNADAS, POR EL  
EXCMO. SR. D. JOSÉ MIGUEL GONZÁLEZ HERNÁNDEZ,  
CONSEJERO DE HACIENDA DEL GOBIERNO DE CANARIAS.*

---

En nombre del Gobierno de Canarias y en el mío propio les doy la bienvenida a esta Comunidad Autónoma y a estas «Jornadas sobre la Función Interventora», a la vez que les animo para el desarrollo de un fructífero debate sobre los interesantes y actuales problemas que aquí se van a exponer y analizar y que, indudablemente, vendrán referidos al papel que en la Administración Pública de nuestros días, en sus diferentes ámbitos, juega el Organismo Interventor de los caudales públicos en su importante y trascendente tarea de controlar internamente la actividad económico-financiera del Estado, de las Comunidades Autónomas y, en definitiva, del sector público sujeto a su control.

La celebración de estas Jornadas viene precedida de otras similares realizadas en otras Comunidades Autónomas y entiendo que con ello se persigue ahondar en los problemas existentes, para superarlos, así como desentrañar los que surgen como consecuencia de la innovación legislativa, al objeto de conseguir resultados de general interés y utilidad dentro de los fines legalmente atribuidos a los órganos fiscalizadores de las Administraciones Públicas.

En lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Canarias, la Consejería de Hacienda ha realizado un gran esfuerzo para dotar a la Intervención General de los medios técnicos y humanos necesarios para el eficaz desarrollo de la Función Interventora.

Desde la perspectiva del control interno, se ha desarrollado la normativa necesaria para la aplicación de las técnicas de fiscalización limitada, acorde con la nueva redacción del artículo 95 de la Ley General Presupuestaria, lo que ha permitido la agilización de la tramitación de los expedientes de gastos, sin dejar de cumplir con el control de legalidad, y va a permitir la realización del control de eficacia, a través de los informes de gestión, de los que habrán de derivarse una valiosísima información que facilite la toma de decisiones por el órgano gestor.

Desde la óptica de la Contabilidad Pública, es de destacar la implantación y puesta en funcionamiento del Plan Informático-Contable de la Comunidad Autónoma de Canarias (PICCAC), del

que debe resaltarse, entre sus muchos logros, el proporcionar al Parlamento Canario y a los órganos gestores de la comunidad Autónoma una exacta y puntual información sobre el grado de ejecución presupuestaria.

Entiendo que con ello se han sentado las bases necesarias para el perfeccionamiento de las tareas de control, con incidencia directa en el área de gestión y, en definitiva, propiciando la eficacia, economía y eficiencia de la actuación administrativa, dentro del marco legal.

El carácter de las ponencias e intervenciones y correspondientes debates que se van a producir, sobre cuestiones de actualidad que afectan hoy día a la función interventora, con el vivo contraste de experiencias en el seno de las diversas Administraciones Públicas, auguran un brillante resultado de estas Jornadas, congratulándome de que así sea.

Gracias.



***MESA DE CONTROL INTERNO.***

---

1. Ponencia sobre *«El control de legalidad en el artículo 95 de la Ley General Presupuestaria. ¿Control formal o de legalidad en sentido amplio?»*, por el Ilmo. Sr. D. Francisco Bohoyo Castañar, Subdirector General de Intervención y Fiscalización de la Intervención General de la Administración del Estado.

## 1. INTRODUCCIÓN

La función interventora consiste en la verificación de que los actos, documentos y expedientes con trascendencia económica dictados por la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos cumplen, en cuanto a su contenido y tramitación, la totalidad de los requisitos señalados para los mismos en la normativa vigente.

Dentro de la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos, el control de legalidad o función interventora, tiene como órgano superior al Consejo de Ministros, en cuanto a gastos se refiere, y a los Organos Económicos-Administrativos, en cuanto a derechos.

Como órganos ejecutores de este control se encuentran la Intervención General de la Administración del Estado, la Intervención General de la Seguridad Social y la Intervención General del Ministerio de Defensa, aunque estas dos últimas dependen funcionalmente de la primera, y controlan los asuntos propios de la Seguridad Social y Administración militar, respectivamente.

La normativa vigente en materia de función interventora es abundante, distinguiéndose, fundamentalmente, la referente a la estructura organizativa y al procedimiento. Igualmente es básica la legislación sustantiva referente a la gestión de los distintos tipos de gastos e ingresos públicos.

Dado que los actos sujetos a la función interventora han ido creciendo en los últimos años copiosamente debido al aumento incesante de los gastos públicos, en una primera fase se han concentrado muchas funciones que tradicionalmente estaban a cargo de la propia Intervención General de la Administración del Estado, como Centro directivo y otras veces delegando funciones en sus intervenciones Delegadas.

Recientemente se ha acudido al régimen de muestreo que se ha iniciado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1983 y luego por la de Presupuestos Generales del Estado para 1984. Asimismo se han establecido sistemas de muestreos tanto por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988,

recogidos en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, así como en el régimen de «pagos a justificar», contenido en el Real Decreto 640/87, de 8 de mayo.

No obstante, hay que advertir que el régimen de muestreos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 no reduce el número de expedientes o actos sometidos al trámite de función interventora, pues como ya veremos, en el régimen actual todos los expedientes o actos susceptibles de generar obligaciones económicas a cargo de la Administración del Estado o de sus Organismos autónomos son sometidos a tal función; mientras que en el régimen anterior de muestreos muchos expedientes no se sometían a fiscalización previa alguna.

Con el nuevo enfoque, el control de legalidad alcanza a todos los expedientes o actos, en sus aspectos fundamentales y permite un control que analice además la gestión. Se ha pensado que la actuación del control se adecúe a las necesidades reales del procedimiento de gestión de modo que se pueda considerar como un instrumento eficaz para la toma de decisiones, y para contribuir a verificar la economía y eficacia en la gestión y ayudar a mejorarla.

Para la consecución de este objetivo se están desarrollando en la actualidad distintos tipos de actuaciones. Una de ellas se ha concretado en la nueva redacción dada al artículo 95 de la Ley General Presupuestaria (hoy, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria), que posibilita una nueva y más avanzada modalidad de ejercicio de la función interventora.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988, al modificar la redacción del artículo dicho anteriormente, introduce una profunda reforma en la situación del control interno de legalidad. Asimismo, la Ley de Presupuestos para 1989, contiene una innovación en el control previo de los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos, en el sentido de sustituir dicho control previo de todas sus operaciones por un control financiero permanente.

## 2. EL ARTÍCULO 95 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA.

El artículo 95, cuya redacción ha sido dada previamente por el artículo 100 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, dispone:

«1. No estarán sometidos a intervención previa los gastos de material no inventariable, suministros menores, así como los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez intervenido el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones.

2. Por vía reglamentaria podrán ser excluidas de intervención previa las subvenciones con asignación nominativa.

3. El Gobierno podrá acordar, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado, que la intervención previa en cada uno de los Ministerios, Centros, Dependencias u Organismos, se limite a comprobar los extremos siguientes:

A) La existencia de crédito presupuestario y que el presupuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer.

En los casos en que se trate de contraer compromisos de gastos de carácter plurianual se comprobará, además, si se cumple lo preceptuado en el artículo 61 de esta Ley.

B) Que las obligaciones o gastos se generan por órgano competente.

C) Aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, determine el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado.

Los Interventores-Delegados podrán formular las observaciones complementarias que consideren convenientes, sin que las mismas tengan, en ningún caso, efectos suspensivos en la tramitación de los expedientes correspondientes.

4. Lo dispuesto en el apartado anterior no será de aplicación respecto de las obligaciones o gastos de cuantía indeterminada y aquellos otros que deban ser aprobados por el Consejo de Ministros.

5. Las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización limitada a que se refiere el número 3 de este artículo serán objeto de otra plena con posterioridad, ejercida sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que dieron origen a la referida fiscalización, mediante la aplicación de técnicas de muestreo o auditoría, con el fin de verificar que se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso y determinar el grado de cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos.

Los Interventores-Delegados que realicen las fiscalizaciones, con posterioridad deberán emitir informe escrito en el que hagan constar cuantas observaciones y conclusiones se deduzcan de las mismas. Estos informes se remitirán al Jefe del Departamento, para que formule en su caso y en el plazo de quince días, las alegaciones que considere oportunas, elevándolas posteriormente a la Intervención General de la Administración del Estado.

La Intervención General de la Administración del Estado dará cuenta al Consejo de Ministros y a los Centros Directivos que resulten afectados de los resultados más importantes de la fiscalización realizada con posterioridad y, en su caso, propondrá las actuaciones que resulten aconsejables para asegurar que la administración de los recursos públicos se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

6. La fiscalización previa de los derechos será sustituida por la inherente a la toma de razón en contabilidad, estableciéndose las actuaciones comprobatorias posteriores que determine la Intervención General de la Administración del Estado.»

El artículo anterior introduce, en su punto tres, una nueva forma de ejercicio de la función interventora, de la que podemos resaltar:

## 2.1. Fiscalización previa limitada:

— Esta actividad de control se concreta en examinar los extremos indicados en la Ley y los que determine el Consejo de Ministros en cada caso concreto.

— Se debe tener en cuenta que no se han modificado otros aspectos relativos al ejercicio de esta función, como pueden ser: momento procesal del ejercicio, procedimiento y discrepancia u omisión de fiscalización previa.

— Momento procesal oportuno: Los expedientes de gasto deberán pasar a la Intervención, de conformidad con el artículo 27 del Reglamento de 3 de marzo de 1925, párrafo 1.º:

«Para que tenga efecto la intervención crítica del reconocimiento de las obligaciones o gastos, cuya realización se estime necesaria, el Ministerio, Centros, Dependencias u Oficinas que tengan a su cargo la tramitación del expediente, diligencia u orden, una vez que se hayan reunido todos los justificantes y emitido los informes que fueren precisos de manera tal que esté el expediente en disposición de que se dicte acuerdo por quien corresponda, pasarán las diligencias originales a la Intervención General de la Administración del Estado o a su Delegado en el Departamento, Dirección General, Dependencia, Oficina u Organismo correspondiente según la cuantía del gasto que deba ser objeto del acuerdo».

— Discrepancia: Se sigue el procedimiento previsto en el artículo 98 de la Ley General Presupuestaria, en los casos de formulación de reparos en procedimientos de gastos.

— Recursos: Siguen en vigor las normas aplicables en esta materia.

— Omisión de fiscalización previa de gastos: se aplica el artículo 25 del Reglamento de 3 de marzo de 1925:

«Cuando, con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior la fiscalización previa del reconocimiento de las obligaciones o gastos sea preceptiva, no se expedirán ni serán intervenidos los mandamientos de pago para hacerlos efectivos, sin que conste acreditado en el expediente el cumplimiento de dicho trámite.

A este efecto, cuando en el expediente o documentos que se remitan con la orden de pago no conste el original de la nota o informe fiscal, se habrá de unir a aquélla una copia literal del mismo.

Si el Interventor General de la Administración del Estado al conocer de un expediente, observara que la obligación o gasto a que corresponda no ha sido previamente fiscalizado, lo manifestará así a la Autoridad que hubiera iniciado aquél y emitirá al mismo tiempo su opinión respecto de la propuesta, a fin de que, uniendo este informe a las actuaciones, pueda el titular del Departamento de que aquélla proceda, si lo considera conveniente, acordar que se someta lo actuado a la decisión del Consejo de Ministros para que adopte, en vista de ello, la resolución a que hubiere lugar.

Si la omisión de la fiscalización previa de una obligación o gasto fuera observada por los Interventores-Delegados del Interventor General, procederán éstos en la forma prevenida en el párrafo anterior para aquellos casos en que sea dicho Interventor General quien la hubiera observado, y le darán, simultáneamente, cuenta de su informe.

Los Interventores y los Ordenadores de Pagos serán responsables solidariamente para con el Estado de los pagos que realicen sin que haya tenido lugar la preceptiva fiscalización de la obligación o gasto, o aún habiéndose verificado dicha fiscalización, sin la orden de pago no se hubiere acomodado al informe fiscal, siempre que los pagos efectuados resulten lesivos para el interés del Tesoro, e incurrirán, además, en la responsabilidad gubernativa que proceda como consecuencia del incumplimiento de obligaciones».

Respecto a la institución del reparo debemos señalar que el artículo 95 introduce una modificación importante, en el sentido de indicar cuáles son los requisitos cuyo incumplimiento puede dar lugar a la formulación de reparos suspensivos. Éstos son los indicados en dicho artículo 95 y los que incluyan los Acuerdos del Consejo de Ministros correspondiente.

Es de advertir que los citados Acuerdos recogen un punto donde se indica que el Interventor procederá al examen exhaustivo del expediente sujeto a su control cuando se dedujera de los

correspondientes informes preceptivos que se acompañan «que se han omitido requisitos o trámites que sean esenciales o que la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos al Tesoro Público o a un tercero», aspecto que está recogido en una parte del artículo 97 de la Ley General Presupuestaria.

Además, los Interventores pueden formular las observaciones que estimen oportunas. Estas observaciones no suspenden el procedimiento de gasto en ningún caso.

## 2.2. Excepciones:

Esta modalidad de ejercicio de la función interventora no es de aplicación respecto de obligaciones o gastos de cuantía indeterminada y aquellos otros que deban ser aprobados por el Consejo de Ministros, que hay que advertir que son fiscalizados directamente por la Intervención General de la Administración del Estado.

## 2.3. Otras formas de ejercicio de esta función:

Esta forma de ejercicio sólo se aplica en aquellos casos en los que así lo ha determinado el Consejo de Ministros.

Por tanto, es posible que, al menos transitoriamente, pueda ejercerse este control en la forma tradicional, o incluso, mediante la aplicación de técnicas de muestreo, de forma que en ciertas áreas de gasto quedarán parte de los expedientes sin ser sometidos a trámite de fiscalización previa con los inconvenientes que ya dijimos que ello comporta. Pero al final del proceso de transformación del régimen antiguo, deberán aplicarse esta nueva forma de control a la mayor parte de los gastos y también de los derechos del Estado.

Conviene aquí hacer la referencia a los «reparos condicionados» de que habla el artículo 98.2 de la Ley General Presupuestaria, los cuales con el nuevo régimen de control desaparecen casi en su totalidad pues el reparo del Interventor en la fiscalización

limitada previa es siempre suspensivo, salvo en posibles aspectos cuando, como se ha dicho antes, se haga examen exhaustivo de los expedientes. Por tanto, sólo pueden persistir reparos condicionales en los expedientes de cuantía indeterminada y los que deban ser aprobados por el Consejo de Ministros por cuanto siguen el régimen anterior, así como aquellos tipos de gastos que no se comprendan en los Acuerdos respectivos del Consejo de Ministros.

## 2.4. Fiscalización plena posterior:

La fiscalización previa limitada de que hemos tratado, se complementará con otra plena posterior. Esta actuación de control se caracteriza por las siguientes notas.

- a) Se ejerce sobre una muestra representativa de los actos controlables.
- b) Su finalidad consiste en verificar que la gestión se ajusta a las disposiciones legales, así como también a principios de economía y eficacia.
- c) Los Interventores deberán emitir informe escrito haciendo constar cuantas conclusiones y observaciones consideren necesarias.
- d) Los informes se remitirán al Jefe del Departamento o Presidente o Director del Organismo respectivo, para que formulen las alegaciones que consideren oportunas. Si en el plazo de 15 días no se han recibido alegaciones se sigue el procedimiento sin ellas.
- e) Los informes son remitidos a la Intervención General de la Administración del Estado, acompañados, en su caso, de las alegaciones. Dicho Centro directivo dará cuenta a los distintos Centros afectados y al Consejo de Ministros, de los resultados más importantes de esta fiscalización y, en su caso, propondrá las actuaciones que resulten aconsejables para asegurar que la administración de los recursos públicos se ajustó a las disposiciones aplicables, así como para mejorar la economía y eficacia en la gestión.

## 2.5. Fiscalización de derechos:

La fiscalización previa de los derechos será sustituida por la inherente a la toma de razón en contabilidad, estableciéndose, no obstante, las actuaciones comprobatorias posteriores que determine la Intervención General de la Administración del Estado.

La aplicación de este régimen, contenido en el artículo 95.6) de la Ley General Presupuestaria exige, como vemos, que la Intervención General de la Administración del Estado determine las actuaciones comprobatorias pertinentes. Para ello se están estudiando las distintas áreas de gestión de derechos a fin de establecer normas adecuadas para el control de cada una de ellas.

En definitiva, se tratará en este tipo de control de velar por que se cumpla la legalidad vigente en el ámbito de los derechos e ingresos de la Hacienda Pública, así como que la gestión de los mismos se realice de forma racional, eficaz y económica.

El precedente más antiguo del referido artículo 95.6) de la Ley General Presupuestaria se encuentra en la Ley de 3 de diciembre de 1932 de la Administración de la Hacienda Pública, que en su Base 6.ª B, señalaba: «La fiscalización previa de los ingresos será sustituida por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por las actuaciones comprobatorias posteriores que, de modo sistemático, se establezcan».

En la redacción anterior, ya se aprecian diferencias sustanciales respecto a la Ley de Bases de 3 de diciembre de 1932, al sustituir la palabra «ingresos» por «derechos», siendo ésta más ajustada a los términos del artículo 92 de la Ley General Presupuestaria, al señalar este precepto 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».

Otra diferencia, es la atribución expresa que se afectúa a la Intervención General de la Administración del Estado para que determine las oportunas actuaciones comprobatorias posteriores,

con lo que se abre la facultad para que este Centro directivo determine las citadas actuaciones, por vía reglamentaria.

En la actual redacción del artículo 95.6) de la Ley General Presupuestaria, se aprecia la introducción de un nuevo elemento con respecto a la redacción del artículo 95.3) dada por la Ley 21/86, de 23 de diciembre, al sustituirse la expresión «podrá ser» por la «será sustituida», aunque ambas con un condicionante de futuro, pero reflejando un mandato imperativo la última expresión entrecomillada y para darle debido cumplimiento, como ya antes hemos adelantado, está la Intervención General estudiando las distintas áreas de gestión de derechos a fin de establecer normas adecuadas para el control de cada una de ellas.

## 2.6. Acuerdos del Consejo de Ministros:

A) Acuerdo de 11 de marzo de 1988 (B.O.E. 16-4-88), por el que se establece el sistema de fiscalización previa que regula el artículo 95 de la Ley General Presupuestaria, en materia de contratos de obras, de suministros, de asistencia con empresas consultoras o de servicios y de trabajos específicos y concretos, no habituales.

De su parte expositiva debe destacarse:

«El primero de estos niveles se caracteriza por ser un control previo y selectivo realizado sobre todos los actos, documentos o expedientes susceptibles de producir obligaciones de contenido económico, que se limita a comprobar, además de los extremos previstos en los apartados a) y b) el artículo 95.3 de la Ley General Presupuestaria, aquellos otros que por su trascendencia en el proceso de gestión sería conveniente verificar previamente».

En esa línea, la Intervención General de la Administración del Estado, después de un análisis pormenorizado de la normativa y de la realidad de su aplicación, ha desarrollado distintas propuestas de actuación que abarcan la casi totalidad de los procesos de gestión.

Con la comprobación previa de los requisitos que se determinan en el presente Acuerdo, se favorecerá que la tramitación

de los distintos expedientes de obligaciones o gastos se ajuste sustancialmente a la legalidad vigente.

Es necesario destacar que las comprobaciones que se detallan tienen el carácter de control previo mínimo que es susceptible de ser ampliado cuando las necesidades de los Organos Gestores u otras circunstancias así lo justifiquen.

El segundo de los niveles del proceso de fiscalización se caracteriza por ser un sistema integral de control a posteriori que, al mismo tiempo que determina el grado de regularidad formal en la ejecución del gasto público analiza la gestión presupuestaria en su triple acepción de legalidad, eficacia y economía. Su objetivo fundamental consiste en comprobar si dicha gestión se adecúa al resto de las normas y analizar las repercusiones que la aplicación correcta o incorrecta de los procedimientos determine en el proceso de gestión, así como las consecuencias que en cada caso se deriven.

Los informes sobre los resultados que necesariamente han de emitirse se referirán, por tanto, no sólo a aspectos normativos, sino también a aquellos otros que inciden más directamente en los resultados económicos de la gestión.

Este sistema integrado de control proporcionará una información puntual y adecuada cerca de los órganos gestores y será un eficaz instrumento para la toma de decisiones, para la adopción de medidas correctoras y para la normalización de procedimientos. Ofrece también la posibilidad de obtener un segundo tipo de información desarrollada a nivel central que permitirá un mejor conocimiento de la realidad económica de los referidos agentes, así como del impacto que las distintas políticas que ejecutan tienen en el conjunto de la economía».

B) Acuerdo de 13 de mayo de 1988 (B.O.E. 4-6-88), por el que se establece el sistema de fiscalización limitada previa que regula el artículo 95 de la Ley General Presupuestaria en materia de retribuciones, subvenciones, indemnizaciones, contratos patrimoniales y convenios.

Asimismo, debe señalarse de su parte expositiva, lo siguiente:

«El artículo 95 de la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, según la nueva redacción dada al mismo por Ley 33/87, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, posibilita una nueva modalidad en el ejercicio de la función interventora acorde con las necesidades de gestión actuales. En esencia, se establece una nueva acepción del proceso de fiscalización según dos niveles de naturaleza diferente. El primero se caracteriza por ser un control a priori, realizado sobre todos los actos, documentos o expedientes susceptibles de producir obligaciones de contenido económico, que se limitará a comprobar los extremos que determina el propio artículo 95.3 de la Ley General Presupuestaria y aquellos otros que se consideren relevantes por su trascendencia en el proceso de gestión. El segundo de los niveles se caracteriza por ser un control integral a posteriori que, al tiempo que determina el grado de regularidad formal en la ejecución del gasto público, analiza la gestión en su triple acepción de legalidad, eficacia y economía. Este sistema integrado de control permite ofrecer una información puntual cerca de los órganos gestores y es un eficaz instrumento para la toma de decisiones y la normalización de procedimientos».

C) Acuerdo de 4 de noviembre de 1988 (B.O.E. 30-12-88), por el que se establece en el Ministerio de Defensa y Organismos autónomos de él dependientes, el sistema especial de fiscalización limitada previa que regula el artículo 95 de la Ley General Presupuestaria en materia de obras, de suministros, de asistencia con Empresas consultoras o de servicios y de trabajos específicos y concretos, no habituales; y de retribuciones, subvenciones, indemnizaciones, contratos patrimoniales y convenios.

D) Acuerdo de 2 de diciembre de 1988 (B.O.E. 13-1-89), por el que se establece el sistema de fiscalización previa, en materia de reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas de la Seguridad Social y otras prestaciones sociales que gestionan el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina y el Instituto Nacional de Servicios Sociales así como en la contratación administrativa de dichas Entidades y Tesorería General de la Seguridad Social, e Instituto Nacional de la Salud.

En el primer Acuerdo, se concretan los requisitos que conforman la fiscalización previa de contratos de obras, de suministros,

de asistencia con empresas consultoras o de servicios y de trabajos específicos y concretos, no habituales. Y en el segundo, se establecen los requisitos mínimos a comprobar previamente en materia de nóminas de retribuciones, contratación de personal laboral, subvenciones no nominativas, reclamaciones de indemnizaciones por daños y perjuicios, contratos patrimoniales y convenios de cooperación de la Administración. La falta de alguno de estos requisitos o de alguno de los exigidos en el artículo 95 de la Ley General Presupuestaria implicará la formulación de un reparo suspensivo, de conformidad con el artículo 97 de este texto legal.

El cambio operado con la nueva redacción del artículo 95 de la Ley General Presupuestaria, no supone solamente una limitación al control previo. Por el contrario, establece un segundo nivel de control sobre toda la actuación administrativa que habrá de realizarse a posteriori sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que fueran sometidos a control previo.

Este segundo nivel de fiscalización, como ya se indicó, se caracteriza por ser un sistema integral de control a posteriori que, al tiempo que determina el grado de regularidad formal en la ejecución del gasto público, analiza la gestión presupuestaria en su triple acepción de legalidad, eficacia y economía. Su objetivo fundamental consiste en comprobar si dicha gestión se adecúa al resto de las normas y analizar las repercusiones que la aplicación correcta o incorrecta de los procedimientos determine en el proceso de gestión, así como las consecuencias que en su caso se deriven. Los informes sobre los resultados que necesariamente han de emitirse se referirán, por tanto, no sólo a aspectos normativos, sino también a aquellos otros que inciden más directamente en los resultados económicos de la gestión.

La idea central de estos informes es presentar a los responsables de los Ministerios y Organismos información útil sobre la gestión a su cargo. Información que, como regla general, habrá de ser valorada y motivada, poniendo de relieve las conclusiones que se deduzcan del examen e indicará las medidas y acciones correctivas que, en su caso, debieran adoptarse.

Estos informes no pueden ser por tanto una cuantificación y valoración del grado de regularidad formal en la ejecución del gasto público, sino que nacen con el propósito de configurarse como un auténtico «cuadro de mando» que permita seguir la gestión administrativa en el triple ámbito de legalidad, eficacia y economía. La información a aportar abarcará un amplio abanico que podría ir desde el análisis de la incidencia del cumplimiento de la legalidad y de la normativa causante de disfunciones en la gestión, al de resultados de la gestión de programas y las repercusiones que las desviaciones y modificaciones presupuestarias tengan en esa gestión.

La emisión de estos informes correrá a cargo de los Interventores Delegados que realicen las fiscalizaciones a posteriori, siendo su primer destinatario el Ministerio del Departamento. Posteriormente, habrán de ser enviados a la Intervención General de la Administración del Estado, que será quien dará cuenta al Consejo de Ministros de los resultados más importantes del control efectuado, y propondrá las actuaciones que resulten aconsejables para asegurar que la administración de los recursos públicos se ajuste a las disposiciones aplicables y se desarrolle de acuerdo a principios de racionalidad administrativa.

Es posible prever que la evolución de esta fiscalización plena posterior tienda a la implantación del control financiero permanente, con carácter complementario, del régimen especial de función interventora establecido en el artículo 95 en la Administración Central e Institucional de carácter administrativo. En la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 ya se establece un control financiero permanente para aplicar a la totalidad de las operaciones de los Organismos Autónomos comerciales, industriales, financieros o análogos, que será objeto de desarrollo reglamentario en breve plazo.

## 2.7. Algunos problemas de los Acuerdos:

En la práctica se vienen planteando algunos problemas en los que la Intervención General de la Administración del Estado está adoptando criterios interpretativos para la resolución de los mismos.

Por ejemplo:

- Pagos a justificar.
- Diferencias de retribuciones de personal laboral, antigüedad, trienios, horas extraordinarias, ampliaciones de jornadas y otras incidencias.
- Cumplimiento de Sentencias en Magistraturas.
- Indemnizaciones por extinción de contratos laborales.
- Cursos de formación personal.
- Arrendamientos en el extranjero.
- Determinados gastos de Comunidades de propietarios.
- Traslados de mobiliario y enseres.
- Anticipos reintegrables a funcionarios.
- Gastos de escritura e inscripción en el Registro de la Propiedad.
- Intereses de préstamos.
- Amortización de los mismos.
- Peculiaridades de determinados Organismos (M.U.N.P.A.L.; F.O.G.A.S.A.).
- Clases pasivas.
- Prestaciones de Desempleo.
- Etc..

## 2.8. Instrucciones de la Intervención General de la Administración del Estado.

En la actualidad se han dictado dos Instrucciones de la I.G.A.E. para la aplicación de este sistema de fiscalización, de 26 de abril y 13 de junio de 1988.

En estas Instrucciones, se señala, entre otros aspectos:

a) Que los expedientes deben remitirse a la Intervención, de conformidad con el artículo 27 del Reglamento de 3 de marzo de 1925, una vez que se hayan reunido todos los justificantes y emitidos todos los informes que fueran precisos, de forma que el ex-

pediente esté en condiciones de que se adopte el acuerdo por quien corresponda.

b) El examen posterior puede efectuarse sobre la totalidad de los expedientes o sobre una muestra representativa de los mismos en función de los medios de que disponga la Intervención Delegada.

c) El examen se hará con posterioridad a que haya recaído acuerdo sobre los expedientes. Se fija como período, a efectos de muestreo, el mensual.

d) Se dan los criterios para identificar los tipos de elementos que forman parte de un universo: Tipo de expediente, órgano gestor, periodicidad, tamaño de la muestra, registro de expediente, etc.

e) Se adjuntan modelos de informes a emitir por las Intervenciones Delegadas. En ellos se deberán reflejar:

- Las conclusiones más importantes deducidas del examen practicado.
- En caso de conocerse, las causas y defectos de procedimiento que han dado lugar a los errores detectados.
- Las consecuencias más importantes de dichos errores y defectos y, en especial, los perjuicios para el Tesoro o para terceros que se deriven o puedan derivarse de los mismos.

## 3. CONCLUSIÓN

Por último debe señalarse que la nueva redacción del artículo 95 de la Ley General Presupuestaria, como se ha indicado, supone una profunda reforma en el ejercicio de las competencias de la Intervención General de la Administración del Estado. En estos momentos nos encontramos en los inicios de su puesta en marcha. Problemas han surgido y habrán de surgir. Ellos se tendrán que resolver con esfuerzo y con el auxilio del buen sentido promoviendo, si es necesario, la modificación y resoluciones que sean necesarias.

## **2. Conclusiones**

A partir de la modificación del artículo 95 de la Ley General Presupuestaria se varían los criterios de la fiscalización, en el sentido de efectuar un control previo sobre actos concretos y uno a posteriori sobre la actividad administrativa.

Esto tiene como consecuencia que el control se realice en dos momentos:

1.º) Uno previo limitado, en el que se compruebe, además de los extremos recogidos en el artículo 95, los que determine el Consejo de Ministros, o, en su caso, de Gobierno de cada Comunidad Autónoma.

2.º) Otro a posteriori, en el que se realice un examen de la conducta de los entes controlados, con objeto de emitir una opinión razonada sobre la gestión económico-financiera para controlar, además de la legalidad, la actividad del ente controlado.

Este último se realizará bien, sobre la totalidad del expediente, o bien utilizando técnicas de muestreo. Esta modificación, no obstante, mantiene inalterados una serie de aspectos de la fiscalización:

- 1.- El momento procesal en el que se debe realizar el control.
- 2.- La plena vigencia de la fiscalización previa.
- 3.- El procedimiento de resolución de discrepancias.

Esta reforma del artículo 95 de la Ley General Presupuestaria se concreta en:

1.º) El procedimiento de control debe ser adecuado al ámbito en el cual se debe desarrollar ese control. Es decir, deberá tenerse en cuenta el conjunto de actos o tareas a controlar y la naturaleza y número de órganos controlados. En la actualidad, el ámbito de control de legalidad es distinto del existente en el momento en el que se diseñó el control de legalidad de la Ley General Presupuestaria.

2.º) El control debe aportar unas garantías de adecuación de la gestión al ordenamiento vigente, pero no debe sustituir a los órganos gestores en el ejercicio de sus competencias. Tampoco debe sustituir el control a los órganos de asesoramiento jurídicos

o técnicos que se insertan en el procedimiento de gestión aportando garantías propias de su capacidad y competencias.

3.º) En la actualidad el control de los actos, aisladamente considerados, es insuficiente. Es preciso dar un paso más, controlar la actividad en su conjunto. Esta actividad no sólo debe controlarse desde el punto de vista de la legalidad sino que, sin perder esta perspectiva, deberá atender también a velar por la adecuación de la gestión a los principios de economía y eficiencia consagrados en la Constitución.

4.º) El artículo 95 de la Ley General Presupuestaria trata de dar respuesta a las anteriores premisas, y establece el control de todos los actos, con carácter previo, pero limitado a requisitos esenciales o lógicos para los fines de la gestión. Además de este control previo, regula un control posterior que tendrá como objetivo el control desde la triple vertiente de la legalidad, economía y eficacia.

5.º) Hoy estamos en un período transitorio de la aplicación en la nueva modalidad de control de legalidad. Por tanto habrá un tiempo limitado en el que coexistirá con un control de legalidad de la totalidad de los actos y examinando toda la legalidad aplicable, en aquellos casos no recogidos en los acuerdos del Consejo de Ministros e, incluso, aplicando técnicas de muestreo cuando se den las dos circunstancias anteriores.

Todas estas modificaciones han desembocado en un cambio en la filosofía de la fiscalización previa, en el sentido de optarse, como en el caso de la Intervención General del Estado, por un control meramente formal de existencia de los documentos, mientras en algunas Comunidades Autónomas esta fiscalización previa se efectúa como un control de legalidad en sentido amplio, sobre los requisitos mínimos establecidos en cada Acuerdo de Gobierno.

3. Ponencia sobre *«El control de los Fondos Comunitarios»*, por el Ilmo. Sr. D. Jesús Lázaro Cuenca, Subdirector General de Estudios y Coordinación de la Intervención General de la Administración del Estado.

Como sabemos los fondos comunitarios son instrumentos financieros de la Comunidad Económica Europea para la ejecución de las políticas estructural y agrícola común, mediante la realización de acciones de forma descentralizada, por los distintos estados miembros.

En atención a la política financiada se distinguen los denominados fondos estructurales (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación), de los no estructurales (FEOGA-Garantía).

Esta distinción afecta no sólo a los objetivos perseguidos por cada fondo, sino también a los tipos de intervención comunitaria en que se instrumentan dichos objetivos, a la tramitación de los gastos y pagos correspondientes e incluso al papel asumido por el Estado miembro en la gestión del Fondo.

Así, la gestión del FEOGA-Garantía se halla prácticamente confiada a las administraciones nacionales, bajo la vigilancia activa de la Comunidad Europea. Por el contrario en los fondos estructurales, los órganos de la Comisión Europea intervienen directamente en el proceso de decisión sobre la base de la iniciativa de los Estados miembros que proponen las acciones a financiar y aseguran el buen fin de las mismas.

De otra parte, las acciones objeto del FEOGA-Garantía son financiadas en su totalidad con cargo a dicho fondo comunitario sin perjuicio de la anticipación de fondos por el Estado miembro, mientras la reglamentación de los fondos estructurales, exige un grado de cobertura financiera directa del Estado miembro respecto de las acciones objeto de aquellos.

Las citadas acciones pueden ser realizadas, por excepción, por los Estados miembros o por órganos y entidades dependientes de los mismos, no obstante, y, en general, dichas acciones son ejecutadas por terceros, y financiadas mediante las oportunas transferencias, diferenciándose en función de los objetivos y efectos perseguidos.

Los objetivos perseguidos por los fondos estructurales, de acuerdo con la última normativa aparecida se concretan en:

- Fomentar el desarrollo y ajuste de las estructuras de las zonas menos desarrolladas.

- La reconversión de las regiones gravemente afectadas por el declive industrial.
- Combatir el paro de larga duración.
- Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.
- En el marco de la política agrícola común, acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

La normativa contempla asimismo las prioridades en los indicados objetivos en el orden señalado contemplando respecto al primer objetivo comentado la cobertura de hasta el 75% del coste de las acciones con un mínimo de financiación del 50% de los gastos incurridos por cada Estado miembro, porcentajes que se rebajan al 50% y 25%, respectivamente, para el segundo objetivo enunciado.

Es de señalar que los reglamentos especifican las características que han de reunir las zonas y regiones para ser consideradas en relación a los distintos objetivos, y que, en concreto, la mayoría del territorio español puede ser objeto de acciones encuadradas en el primer objetivo, exceptuándose del mismo exclusivamente Cataluña, País Vasco, Aragón, Cantabria, La Rioja y Madrid, regiones que, en su mayoría, pueden caer en la esfera del segundo objetivo.

Se contemplan, de otra parte, las distintas formas de intervención para alcanzar los objetivos, destacándose y prefiriéndose la consistente en programas operativos presentados por el Estado miembro y que darán lugar a la formulación del «marco comunitario de apoyo» que integrará las ayudas con cargo a los distintos fondos estructurales e incluso la participación de otros instrumentos financieros, como los préstamos del B.E.I, en forma coordinada.

La normativa a que nos referimos al tratar de los fondos estructurales data básicamente de diciembre de 1988, (si bien el Reglamento marco es de 24 de junio de 1988) y consiste en el citado Reglamento marco 2052/88, en el Reglamento 4253/88 de instrumentación del anterior, y en los Reglamentos 4254/88, 4255/88

y 4254/88 relativos al FEDER, FSE, y FEOGA-Orientación, respectivamente.

En razón a la reciente aparición de esta normativa, podemos calificar el período actual como transitorio ya que es todavía de aplicación, para las acciones emprendidas y para las que ha sido solicitada ayuda con anterioridad a 1-1-1989, fecha de entrada en vigor de los Reglamentos aludidos, la normativa anterior. Dado que las acciones protegidas pueden tener carácter plurianual, es previsible la prolongación de este período transitorio por un plazo de 4 a 5 años.

En relación a la situación anterior, la actual normativa presenta una serie de diferencias que podemos resumir en:

- la mayor importancia cuantitativa y cualitativa otorgada a los fondos estructurales, importancia creciente de acuerdo con los propios Reglamentos.
- la mayor concreción en los objetivos perseguidos y en las posibles formas de intervención.
- la coordinación de las ayudas concedidas y actuaciones protegidas por cada uno de los fondos estructurales (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación), e incluso de otros instrumentos financieros comunitarios (B.E.I.).
- la exigencia de aportación directa del Estado miembro para la cofinanciación de las actuaciones protegidas de las que se pretende ayuda con cargo a los fondos estructurales.
- el dirigirse la financiación comunitaria hacia proyectos nuevos, enmarcados, preferentemente, dentro de programas operativos con proyección plurianual.
- la mayor responsabilidad del Estado miembro en el control de las acciones protegidas y en la prevención y persecución de las irregularidades.

Respecto a los objetivos perseguidos por el fondo no estructural, FEOGA-Garantía, se concretan en el mantenimiento de las organizaciones comunes de mercado para los distintos productos, instrumentándose las ayudas concedidas con cargo a este fondo bajo las siguientes formas de intervención:

- restituciones a la exportación
- intervenciones en el mercado interior
- montantes compensatorios

Las restituciones a la exportación persiguen permitir la concurrencia de los productos comunitarios en los mercados mundiales al cubrir las diferencias de precios existentes entre el mercado comunitario y los de terceros países.

Las intervenciones en el mercado interior contribuyen a la estabilidad de los mercados agrarios garantizando unos ingresos suficientes al productor a la vez que se asegura el abastecimiento alimentario.

Los montantes compensatorios monetarios y de adhesión van dirigidos a salvaguardar el funcionamiento de los mercados agrícolas comunitarios, posibilitando un sistema único de precios ante la ausencia de una verdadera unión monetaria, y adecuando progresivamente los niveles de precios existentes en los nuevos estados miembros con los comunitarios.

La regulación comunitaria sobre el FEOGA-Garantía es muy profusa, siendo la básica la constituida por el Reglamento 729/70, los Reglamentos base para cada producto integrado en la Política Agrícola Común, y las disposiciones coyunturales anuales que los desarrollan.

En cuanto a la tramitación de las ayudas, en los fondos estructurales las solicitudes, tanto de concesión como de pago, se han de presentar ante los órganos comunitarios gestores de los fondos a través del Estado miembro, acompañadas de la documentación justificativa de la acción a realizar y su encuadramiento entre las protegibles (concesión), o del grado de realización de la acción (pago), todo ello de acuerdo con la normativa comunitaria.

Una especialidad, dentro de la tramitación de ayudas con cargo a fondos estructurales, se contempla en la nueva normativa respecto a los programas operativos. De acuerdo con los Reglamentos, el Estado miembro puede optar por presentar ante la Comunidad un Plan a medio o largo plazo (3 a 5 años), los órganos comunitarios, previo estudio y revisión del Plan, prepararán con

el Estado miembro el Marco comunitario de apoyo. Una vez aprobado este Marco, las acciones concretas para las que se solicita ayuda dentro del programa operativo, deberán responder al Plan presentado y las ayudas solicitadas y concedidas habrán de enmarcarse en el Marco de apoyo aprobado.

Los pagos pueden realizarse bien contra la justificación de la realización de la acción protegida, bien mediante un sistema de anticipos.

Una vez tomada la decisión por los órganos dependientes de la Comisión Europea, la misma es comunicada al Estado miembro, librándose los pagos a la Autoridad u órgano indicado por éste.

En España, la relación con los órganos comunitarios a efectos de los fondos estructurales, y la coordinación de las actuaciones de los órganos gestores directos, se lleva, como es sabido, por las Unidades coordinadoras del FEDER y FSE, dependientes respectivamente de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda, y por la Secretaría General de Estructuras Agrarias y Direcciones Generales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en función de sus competencias, en relación al FEOGA-Orientación.

Respecto al FEOGA-Garantía, cumplidas las condiciones para la ayuda, ésta se solicita de los órganos pagadores designados por el Estado miembro, acompañándose la documentación acreditativa correspondiente. Dichos Órganos u Organismos pagadores, realizan el pago de las ayudas y recogen estos pagos en cuentas específicas mensuales y anuales. La Comunidad, con posterioridad librará al Estado miembro, en reembolso de los pagos realizados, dándose, en consecuencia, una anticipación de fondos por parte de aquél.

Los principales Organismos pagadores son, en España, el SENPA, el Instituto de Semillas y Plantas de Vivero y la Agencia Nacional del Tabaco, actuando de organismo coordinador responsable, y estando situados los créditos correspondientes en su Presupuesto, el FORPPA.

Una vez reseñadas estas características básicas y generales de los fondos comunitarios vamos a entrar a comentar lo que constituye el objeto de esta ponencia, su control, centrándonos, básicamente, en el ejercicio por los órganos de control interno tanto de la Comunidad Económica Europea como del Estado miembro España.

El control interno en la Comunidad Europea viene ya instituido en el Tratado de Roma que, en su artículo 209, dispone que el Reglamento financiero a adoptar por el Consejo, organiza el control y la responsabilidad de los ordenadores y contables.

El control establecido por el Reglamento financiero es un control preventivo de regularidad que se ejerce sobre cada acto de gasto, pago o ingreso realizado por los órganos comunitarios y que se manifiesta en el conforme o rechazo de dichos actos por el controlador.

Ante los actos con contenido económico, el control financiero de la Comunidad verifica, previamente a su aprobación:

- la exactitud de la imputación presupuestaria.
- la disponibilidad de los créditos a que se pretende imputar la operación.
- la conformidad con las disposiciones presupuestaria, y reglamentarias aplicables.
- la aplicación de los principios de buena gestión.

Este último punto no ha de entenderse en el sentido de control de oportunidad, ya que no es permitido juzgar, a través de él, sobre la bondad de los objetivos perseguidos, sino más bien sobre la adecuación de los medios utilizados.

El Reglamento financiero, en virtud de este control de aplicación de los principios de buena gestión, confiere al órgano de control interno la facultad de someter a la Comisión, en cualquier momento y en todo caso en que haya implicaciones financieras, informes sobre la gestión financiera, configurando, en consecuencia, un control sobre la actividad distinto del control de regularidad ejercido sobre cada acto concreto.

Cuando en el ejercicio del aludido control previo de regularidad se observa contradicción con la normativa, se produce el rechazo por el controlador que ha de exponerse mediante nota motivada. El órgano gestor puede conformarse con el rechazo o discrepar del mismo; en este caso las actuaciones se elevan a la Comisión que puede, bien confirmar el rechazo, bien no tomarlo en consideración, en cuyo caso deberá transmitirse esta decisión al Tribunal de Cuentas. En todo caso la decisión de la Comisión se impone tanto al órgano de gestión como al de control.

Como vemos, el control interno previo y de regularidad ejercido en el ámbito comunitario, presenta grandes similitudes con la función interventora ejercida por la Intervención General de la Administración del Estado en nuestro país. Esta similitud llega hasta las formas de ejercicio, con la posibilidad de utilizar técnicas de muestreo en el examen de los actos sometidos al control, si bien las técnicas utilizadas son técnicas de «inspección por muestreo» más que muestreos estadísticos aleatorios o probabilísticos propiamente dichos.

El control se realiza, asimismo, por controladores, destacados en los órganos comunitarios ante los que gozan de un status de independencia funcional, estando obligados dichos órganos a proporcionarles los medios e información necesarios para el ejercicio de su función, y dependientes de la Dirección General XX de Control Financiero.

En cuanto al control externo, es ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea, que examina y realiza sus informes (anuales o especiales sobre sectores, tipos de gasto o problemas determinados) sobre el conjunto de las cuentas de gastos e ingresos de las Comunidades.

Los controles comentados, encuentran ciertas ampliaciones y especialidades en relación a los actos de gestión de los fondos comunitarios, en razón a la desconcentración de la gestión que se produce en los Estados miembros e incluso, como viene a reconocer la exposición de motivos de los Reglamentos sobre fondos estructurales aparecidos últimamente, y con independencia de la responsabilidad que atañe a los Estados miembros, en los órganos regionales de dichos Estados.

Estas especialidades vienen recogidas en los Reglamentos de los fondos, tanto estructurales como no estructurales, y se concretan en controles «in situ» con el fin de verificar la corrección de las actuaciones y la realidad de las acciones financiadas con cargo a los Fondos, estando obligados los Estados miembros, de acuerdo con el Reglamento financiero a facilitar las misiones de control.

Los controles «in situ» pueden ser realizados tanto por el Tribunal de Cuentas Comunitario, como por el órgano de control interno (Dirección General de Control Financiero), como por los órganos comunitarios gestores de los fondos, si bien en este último caso cabría mejor hablar, terminológicamente, de inspección.

En la práctica, se realiza el control a iniciativa de los órganos gestores o de la Dirección General XX, la misión de control está compuesta por miembros de ambos órganos.

Los Reglamentos de los Fondos distinguen, en función de la participación de órganos del Estado miembro tres clases de control:

- controles propios, con posibilidad de integración de funcionarios del Estado miembro.
- controles asociados, en los que se prevé la participación del Estado miembro.
- controles delegados, en los que la Comisión encomienda su realización al Estado miembro, contemplando la posibilidad de participación de representantes de los órganos comunitarios.

En general, el objeto de los controles «in situ» es verificar la conformidad de las prácticas administrativas nacionales con las normas comunitarias; la existencia de documentos justificativos y su concordancia con las operaciones financiadas; las condiciones en que se realizan y verifican las operaciones; la conformidad de las realizaciones con las operaciones y los efectos socioeconómicos de operaciones terminadas.

La metodología utilizada está vinculada a la de «auditoría de sistemas» implicando verificaciones de expedientes, de procedimientos de gestión y de métodos de control interno.

Existen determinadas especialidades que no alteran lo comentado en relación al objeto general de control.

Así, en el marco del F.S.E., podemos hablar de controles por sondeo, realizados sobre muestras de operaciones y que permitirán, mediante la correspondiente extrapolación, una opinión sobre el conjunto de las operaciones financiadas que se traduce, en su caso, en el consiguiente rechazo de financiación o en la solicitud de reintegro.

Los controles realizados en el marco del FEOGA-Garantía, tienen el objeto añadido de verificar la regularidad y reflejo fiel de las cuentas que han de formarse obligatoriamente, realizándose sobre la base de las cuentas rendidas y sobre los libros de contabilidad llevados al efecto.

Los controles orientados, por último, son controles realizados sobre el conjunto del territorio comunitario en relación a tipos de operaciones determinadas, aplicándose especialmente en materia de gastos agrícolas.

Las conclusiones de los controles «in situ» se reflejan en los correspondientes informes, sirviendo como antecedente a futuras decisiones de ayuda, y dando lugar a recomendaciones a los Estados miembros y, en su caso, a solicitudes de reintegro de fondos.

En cuanto a los controles realizados en nuestro país por la Intervención General de la Administración del Estado sobre los fondos comunitarios, encuentran una doble fundamentación legal.

Las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado desde 1986, año de la adhesión de España a la Comunidad Europea, disponen que, sin perjuicio de la aplicabilidad de la normativa comunitaria, la ejecución de los créditos correspondientes viene sometida a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria y en las Leyes de Presupuestos.

Ello implica el que la actuación realizada en la materia está sometida a la función interventora y al control financiero y de eficacia previstos en la mencionada Ley General Presupuestaria y encomendados a la Intervención General de la Administración del Estado.

Es preciso tener en cuenta, al respecto, que los créditos para la financiación de las acciones figuran en los Presupuestos Generales del Estado y que, excepto en el caso del FEOGA-Garantía, dicha financiación no es exclusiva de la Comunidad sino que se exige la aportación del Estado miembro en porcentajes que llegan hasta el 75% del coste de la acción cofinanciada.

El hecho de la financiación, parcial o total para el caso del FEOGA-Garantía, comunitaria conlleva no obstante, el que en el control practicado haya de verificarse tanto la normativa nacional como la comunitaria aplicable, dado que de acuerdo con el Tratado de adhesión, los Reglamentos comunitarios se imponen sobre la normativa española en caso de contradicción.

Por otra parte, tanto el Reglamento 4253/88 en materia de fondos estructurales, como el 729/70 en materia de Política Agrícola Común, imponen al Estado miembro la obligación de adoptar las medidas necesarias para:

- verificar regularmente que las acciones financiadas por la Comunidad se han realizado correctamente.
- prevenir y perseguir las irregularidades.
- recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencias.

Dichos Reglamentos, contemplan, junto a los controles «in situ» de los órganos comunitarios a los que nos hemos referido anteriormente, la práctica de controles efectuados por los Estados miembros de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales.

Asimismo, y con independencia de la obligación genérica de información sobre los controles realizados y de puesta a disposición, en el momento de presentación de las solicitudes de pago, de los informes de control, el Reglamento 295/1988, en relación al FEOGA-Garantía, dispone que se adjunte a las cuentas anuales un informe sobre las auditorías y controles nacionales practicados que habrá de contemplar:

- los controles de auditoría sobre la contabilidad de los Organismos pagadores y sus sistemas de control interno.
- los controles practicados previos al pago con el fin de asegurar la corrección de los pagos propuestos.

- los controles realizados después del pago para verificar que la ayuda ha sido pagada de acuerdo con la legislación comunitaria y recibida por los beneficiarios legítimos.
- las auditorías practicadas y que aseguren la corrección de las declaraciones mensuales y anuales al FEOGA.

Un aspecto, por último, directamente relacionado con el control, y que merece destacarse es el del fraude.

En nuestro país, el fraude se ha relacionado comúnmente con la tributación, no obstante ello no implica la inexistencia de fraude en el gasto.

En el contexto del Presupuesto Comunitario, se considera fraude toda infracción de carácter jurídico, sea o no internacional, cometida por personas físicas o jurídicas privadas, y que tenga consecuencias financieras perjudiciales para el Presupuesto Comunitario.

La responsabilidad en la prevención y persecución de los fraudes e irregularidades recae, como hemos visto, en los Estados miembros, encargándose los órganos de la Comisión y, en especial la Unidad de Coordinación para la lucha antifraude (UCLAF) de labores de impulso, información, propuesta de actuaciones normativas y coordinación en la lucha contra el fraude.

Aparte de la declaración genérica de responsabilización de los Estados miembros, en materia de fondos comunitarios únicamente existe un desarrollo reglamentario específico en el marco de la Política Agrícola Común (Reglamento 729/70 y Directiva 435/77), contemplándose la obligatoriedad de controles sobre beneficiarios según las líneas de ayuda y la importancia económica de los beneficios percibidos.

No obstante, existe una clara tendencia mostrada últimamente en los informes del Tribunal de Cuentas Europeo y en las declaraciones de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo hacia la extensión de la lucha anti-fraude en el ámbito de los restantes fondos comunitarios.

De lo comentado hasta ahora, puede deducirse la realización de las siguientes actuaciones de control por la Intervención General, en el marco de los fondos comunitarios:

- participación en controles asociados realizados a iniciativa de los órganos comunitarios.
- realización de controles puntuales, por delegación e iniciativa de los órganos comunitarios.
- realización de controles directos:
  - preventivos de legalidad mediante la función interventora.
  - de carácter financiero dirigidos a verificar la regularidad contable, el cumplimiento de las disposiciones y la economía, eficiencia y eficacia en la gestión de los fondos por órganos del Estado.
  - puntuales sobre determinadas operaciones o tipos de operaciones y con el objeto comentado.
  - sobre las empresas, particulares y entidades receptoras de ayudas comunitarias en orden a prevenir y perseguir los fraudes e irregularidades.

La mayoría de estos controles, dada la descentralización existente en la gestión de los fondos en España, habrán de realizarse, como es lógico, por las Intervenciones Delegadas, en Ministerios, Organismos y Territoriales. En cualquier caso parece necesario, dada la descentralización existente y la pluralidad de actuaciones a realizar, la formulación centralizada de un Plan de control para los fondos comunitarios, que deberá poner el acento, dada la todavía escasa experiencia en su gestión, en los aspectos netamente constructivos del control, integrando en consecuencia los oportunos controles sobre sistemas y procedimientos.

De otra parte, no podemos olvidar que la gestión de los Fondos comunitarios se realiza en nuestro país en un alto grado a través de las Comunidades Autónomas, descansando, en consecuencia, el control de los actos de gestión de dichas Comunidades en sus propios órganos de control.

Por tanto, parece asimismo necesario profundizar en la comunicación y coordinación existentes, con vistas a acabar con la disparidad de criterios aplicados puesto de manifiesto, reiteradamente, en los informes de control de los órganos comunitarios.

#### 4. Conclusiones

Como resumen cabe destacar:

1.º) La descripción de la reglamentación de los fondos, incidiendo especialmente en las modificaciones introducidas por la nueva reglamentación de los fondos estructurales los controles ejercidos por órganos de la Comisión: Dirección General de Control Financiero y Direcciones Gestoras de los Fondos, y tanto en los realizados sobre la gestión de los órganos comunitarios como los realizados sobre la gestión del país miembro.

2.º) Los controles asignados al país miembro por la normativa comunitaria española.

3.º) La necesidad de plantear un sistema integrado de control que contemple junto a la asociación en los controles realizados por órganos comunitarios, controles directos preventivos y constructivos y puntuales.

4.º) La incidencia de la lucha contra el fraude en los fondos comunitarios en el planteamiento del control por parte del Estado miembro.



***MESA DE CONTABILIDAD.***

1. Ponencia sobre *«Cálculo del remanente de Tesorería y control de su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas»*, por el Ilmo. Sr. D. José Manuel Martín Cuevas, Interventor General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La crisis de los principios presupuestarios clásicos no debe hacernos olvidar al «santo temor al déficit».

El mimetismo con el que las leyes de Hacienda de las Comunidades Autónomas han copiado la Ley General Presupuestaria, olvidando las sustanciales diferencias existentes entre la financiación de la Administración del Estado y la de las propias Comunidades, hace necesaria la definición de un mecanismo que informe sobre la auténtica situación financiera de los mismos.

En este sentido es donde juega un papel fundamental el cálculo y la utilización del remanente de tesorería.

Tal vez lo poco apropiado del término da lugar a múltiples confusiones, identificándose con cierta frecuencia con las existencias de Tesorería.

Resulta necesario proceder a su definición, ya que la legislación financiera existente no lo ha hecho hasta el momento. Los primeros antecedentes que tenemos del Remanente de Tesorería se remontan a la Ley de Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958. Al regular en su título I, los Organismos Autónomos y sus presupuestos, señala como una de las fuentes de financiación al Remanente de Tesorería del Ejercicio anterior.

Posteriormente la Orden del Ministerio de Hacienda de 2 de abril de 1967 por la que se regula la nueva estructura de los Presupuestos del Estado, vuelve nuevamente a incluirlo como parte integrante del Presupuesto de Ingresos en el artículo 87.

Sin embargo en ninguno de los casos anteriores se llega a delimitar el contenido del mismo.

Tiene que ser la Ley 39/88 del 23 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales la que en su artículo 172.2 define el Remanente de Tesorería como el conjunto de las obligaciones reconocidas y liquidadas no satisfechos, los derechos pendientes de cobro y los fondos líquidos al 31 de diciembre.

Resulta sorprendente la omisión del legislador a los saldos extrapresupuestarios. Tal vez se deba al hecho de la total separación existente en el ámbito de las Corporaciones Locales entre

las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias, así como de la situación de sus saldos respectivos.

Llegado a este punto podemos definir el Remanente de Tesorería como el resultado de añadir a las existencias reales de Tesorería las obligaciones reconocidas y liquidadas no satisfechas con signo negativo, más los derechos pendientes de cobro, menos los saldos acreedores de las operaciones extrapresupuestarias y más los saldos deudores de las operaciones extrapresupuestarias.

Igualmente podría realizarse la definición del Remanente de Tesorería como la diferencia existente entre los derechos y las obligaciones reconocidas a lo largo de toda la vida del Ente.

Es conveniente, al proceder al cálculo del Remanente de Tesorería, diferenciar la parte del mismo consecuencia de los capítulos VIII y IX del Presupuesto (recursos ajenos) del resto del mismo (recursos propios) para evitar la «ilusión financiera».

Los antecedentes legales analizados anteriormente suponen la existencia de Remanentes de Tesorería positivos, de tal forma que pueden ser utilizados como fuente de financiación. Poco o nada dicen de la situación contraria. ¿Qué hacer cuando el Remanente de Tesorería es negativo?

Nuevamente tenemos que volver a la Ley de Haciendas Locales como único soporte legal, ya que ni la Ley General Presupuestaria, ni las leyes de Hacienda de las distintas comunidades la referencian.

El artículo 174.2 indica que si el remanente de tesorería fuese negativo, se deberá proceder a reducir el gasto en la misma cuantía que el déficit producido, o si esta reducción resultase imposible, acudir a una operación de crédito.

Ante la falta de regulación en las Comunidades Autónomas del tratamiento del Remanente de Tesorería parece conveniente el que se incluyan en el Presupuesto, de tal forma que si fuera positivo sería una fuente de financiación más. En caso contrario sería considerado un componente negativo del Presupuesto de ingresos, nivelándose automáticamente, bien mediante la reducción de gastos o bien por financiación ajena.

Sería necesario que las Leyes de Hacienda o en su defecto las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas, regularan la disposición del Remanente de Tesorería, marcando prioridades en su utilización.

Por último, recordar el hecho de que el remanente de Tesorería, no genera anotaciones contables ni de derechos pendientes de cobro, ni de recaudados, ya que estos apuntes han sido realizados con anterioridad. Sin embargo, es oportuno reflejar las modificaciones de los créditos iniciales, que se financien con el Remanente de Tesorería.

## **2. Conclusiones**

## DEFINICIÓN

La definición más aceptada es la siguiente:

- + Existencias reales de tesorería.
- Obligaciones reconocidas pendientes de pago.
- + Derechos reconocidos pendientes de cobro.
- Saldos pendientes de acreedores extrapresupuestarios.
- + Saldos pendientes de deudas extrapresupuestarios.

Este es un cálculo extracontable, pero fundamentado en datos proporcionados por la contabilidad.

Es necesario hacer el cálculo de Remanente de Tesorería con la totalidad de las operaciones de los distintos capítulos del presupuesto, pero este resultado es conveniente ponderarlo sin contemplar las operaciones financieras, es decir, los capítulos VIII y IX.

Con ello lograríamos determinar qué parte del Remanente de Tesorería se debe a operaciones reales y qué parte es imputable a operaciones financieras, puesto que puede darse el caso de un resultado positivo del Remanente de Tesorería global (incluyendo todos los capítulos I al IX) y, sin embargo, el resultado sea negativo si sólo se computan las operaciones reales (capítulos I al VIII).

Hay que diferenciar el Remanente calculado con los recursos propios exclusivamente del realizado con los recursos totales incluyendo los ajenos.

## TRATAMIENTO LEGAL

Se observa una laguna legal sobre la definición y aplicación de Remanentes de Tesorería en el ámbito de las Comunidades Autónomas, y existe un consenso generalizado sobre la necesidad de su regulación legal.

## PRESUPUESTACIÓN

Respecto a la presupuestación del Remanente de Tesorería hay una opinión mayoritaria sobre la conveniencia de presupuestarlo,

sobre todo si éste es negativo. El texto articulado de la Ley General Presupuestaria debe establecer medidas correctoras en función del resultado del mismo.

Si el resultado es negativo se produce la reducción del gasto en el ejercicio, mediante la presupuestación del Remanente de Tesorería como un ingreso negativo, o bien la búsqueda de financiación externa que le dé cobertura.

Si el resultado es positivo, puede utilizarse para financiar el anteproyecto de Ley de Presupuestos. Si del cálculo real del Remanente se desprende que es superior al presupuestado, el exceso puede utilizarse como fuente de financiación de incorporaciones de remanentes, créditos extraordinarios, créditos suplementarios...

Convendría que la Ley establezca un orden de prioridades para el consumo del Remanente de Tesorería positivo.

## CONTABILIZACIÓN

Es conveniente que la utilización del Remanente de Tesorería se vea reflejado en las modificaciones de las consignaciones iniciales de ingresos que de ellas se derivan, como mecanismo de cuadre de las previsiones de ingresos con los créditos consignados en gastos, pero nunca deben reconocerse derechos ni consecuentemente ingresos derivados de ellos, pues éstos ya están contabilizados.

---

**IV**

*MESA DE INFORMÁTICA.*

---

**Debate sobre «Tendencia de los modelos de la organización de datos a utilizar por cada Comunidad Autónoma y tipo de herramientas», moderado por D. Juan Manuel González Jáber, Director del Servicio de Informática de la Consejería de Hacienda del Gobierno de Canarias.**

## CONCLUSIONES Y ACUERDOS ADOPTADOS

—Actualización periódica, con fechas de 30 de junio y 31 de diciembre, del cuestionario de recursos informáticos.

Procedimiento: canalización a través del Centro Informático del Presupuesto y el Plan y distribución por este Centro a todas las Comunidades Autónomas, una vez efectuada la recopilación.

—En aras a la puesta en común de experiencias y, en definitiva, la información, cada organización se compromete a elaborar, siguiendo también las determinaciones de la reunión anterior de Palma de Mallorca:

- Comunicación acerca de la arquitectura organizativa-informática del sistema de información contable. En particular contemplaría todos los aspectos relacionados con: la descentralización/centralización funcional del sistema (oficinas contables, naturaleza de las mismas y sus funciones), la organización de la captura de la información y de la residencia de datos y capacidad de proceso del sistema, además de la arquitectura de comunicaciones.
- Comunicación acerca de los entornos de desarrollo, herramientas de ingeniería de logical y soluciones de centro de información adoptados por los sistemas contables. Se seguirá un procedimiento similar al de la conclusión anterior, estableciéndose una fecha de conclusión límite al Centro Informático del Presupuesto y el Plan, de 1 de abril de 1989.

—Creación de un boletín informativo a través del C.I.P.P., al objeto de recoger en el mismo:

- Informaciones de carácter puntual que pueda interesar a otras organizaciones (dentro del marco de Intervenciones Generales).
- Aportaciones que vayan produciéndose en la selección y adopción de estándares, metodologías, herramientas de ingeniería de software y soluciones de centro de información. En particular, se incide en la importancia de encontrar una cierta orientación hacia una metodología de

diseño que contribuya como vehículo de diálogo y de intercambio de información entre todas las organizaciones. Se insta al C.I.P.P. a que asuma una cierta iniciativa en este aspecto, considerando, no obstante, que será fundamental en este proceso la participación de todas las organizaciones.

El procedimiento para la generación de los boletines informativos será similar al aportado en conclusiones anteriores, remitiendo al C.I.P.P. comunicación sobre informaciones, como las expuestas anteriormente, que puedan considerarse de interés para el resto, para que este centro proceda a la elaboración de boletines periódicos.

—Contenido de la próxima reunión:

- Sesión monográfica sobre empresas de asistencia técnica: tipo de contratación, política de tarifas...
- Subsistema de ingresos. Diagrama de flujos de información y de su grado y alcance de la informatización, a través de cuestionario que previamente elaborará la organización anfitriona de la próxima reunión para su cumplimiento por todas las organizaciones.
- Presentación, por parte de la organización anfitriona, de un subsistema o modelo informático que pudiera resultar de interés al resto, no tanto por sus prestaciones funcionales como por sus características técnicas.

---

**V**

***EL PLAN INFORMÁTICO-CONTABLE  
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS (PICCAC).***

---

**Presentación por D. Francisco Socorro Alemán, Jefe del Servicio de Gestión y Desarrollo Contable de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias.**

El P.I.C.C.A.C. es un sistema integrado de contabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma, soportado en equipos informáticos, con una concepción centralizada de la información y captura descentralizada. Es un sistema integrado porque abarca la totalidad de áreas que comprende la Contabilidad Pública: la carga de los presupuestos y sus modificaciones, las operaciones de ejecución del presupuesto de gastos, pagos presupuestarios, operaciones de ejecución del presupuesto de ingresos, operaciones de ingresos y pagos extrapresupuestarios, operaciones de tesorería (cuentas corrientes y conciliaciones), ordenación de pagos...

Si bien el P.I.C.C.A.C. se diseñó partiendo de los esquemas básicos del SICOP, fundamentalmente en el área de gastos, se distingue por su concepción integradora de las operaciones económico-contables de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Todas las áreas contables están relacionadas y se obtienen informes que consolidan e integran la información de todas ellas.

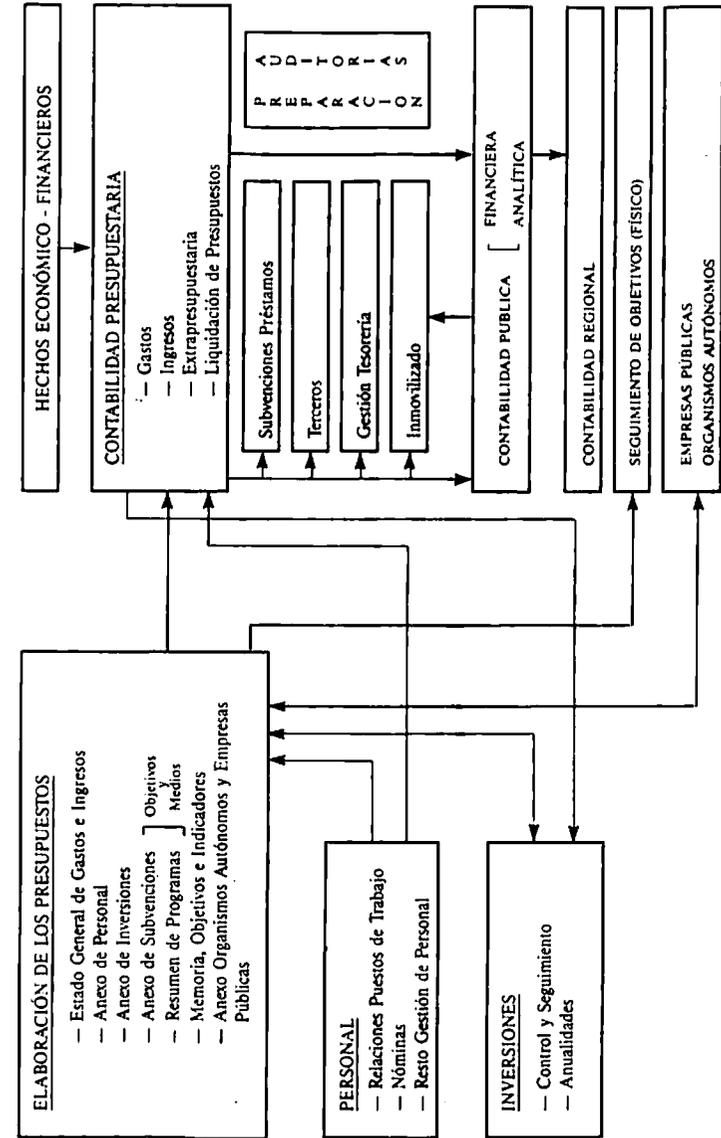
El área de gastos tiene una estructura centralizada con captura descentralizada de operaciones en cada una de las Intervenciones Delegadas. Los informes y listados oficiales se obtienen en el Servicio de Contabilidad de la Intervención General. Las operaciones se realizan con actualización inmediata de los registros.

Las áreas de ingresos y pagos, tanto presupuestarios como extrapresupuestarios, tienen estructuras absolutamente descentralizadas al nivel de cada Caja. Periódicamente, esta información es consolidada en la Intervención General.

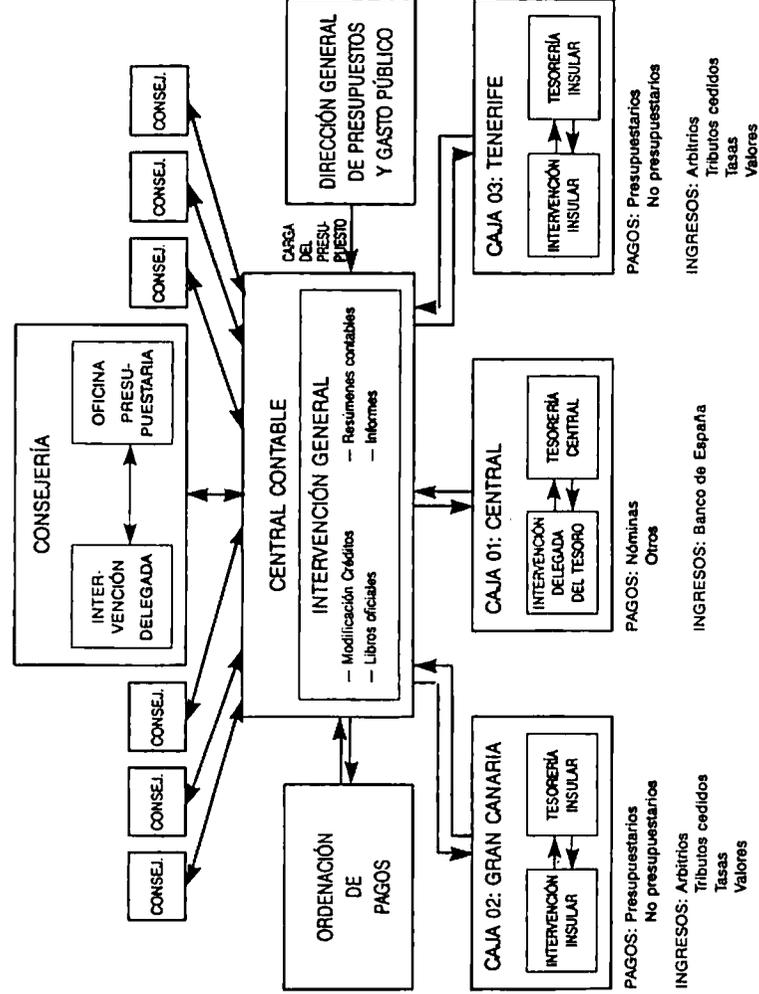
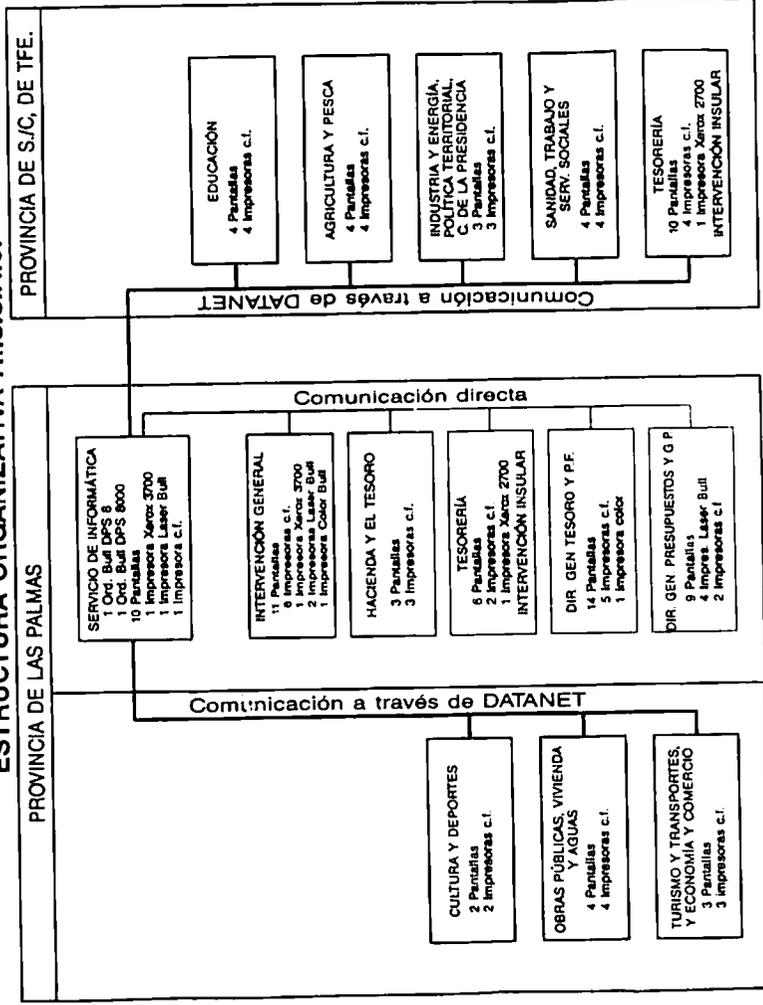
Actualmente existen tres cajas en funcionamiento (Tesorería General, Tesorería Insular de Gran Canaria y Tesorería Insular de Tenerife). Se tiene en proyecto ampliar el número de cajas pagadoras a las islas de Lanzarote, Fuerteventura y La Palma; ello será una realidad antes del fin del año 1989.

Los esquemas que sigue la información y las estructuras de cada área se pueden apreciar en los cuadros que se adjuntan.

**PLAN INFORMÁTICO CONTABLE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS**



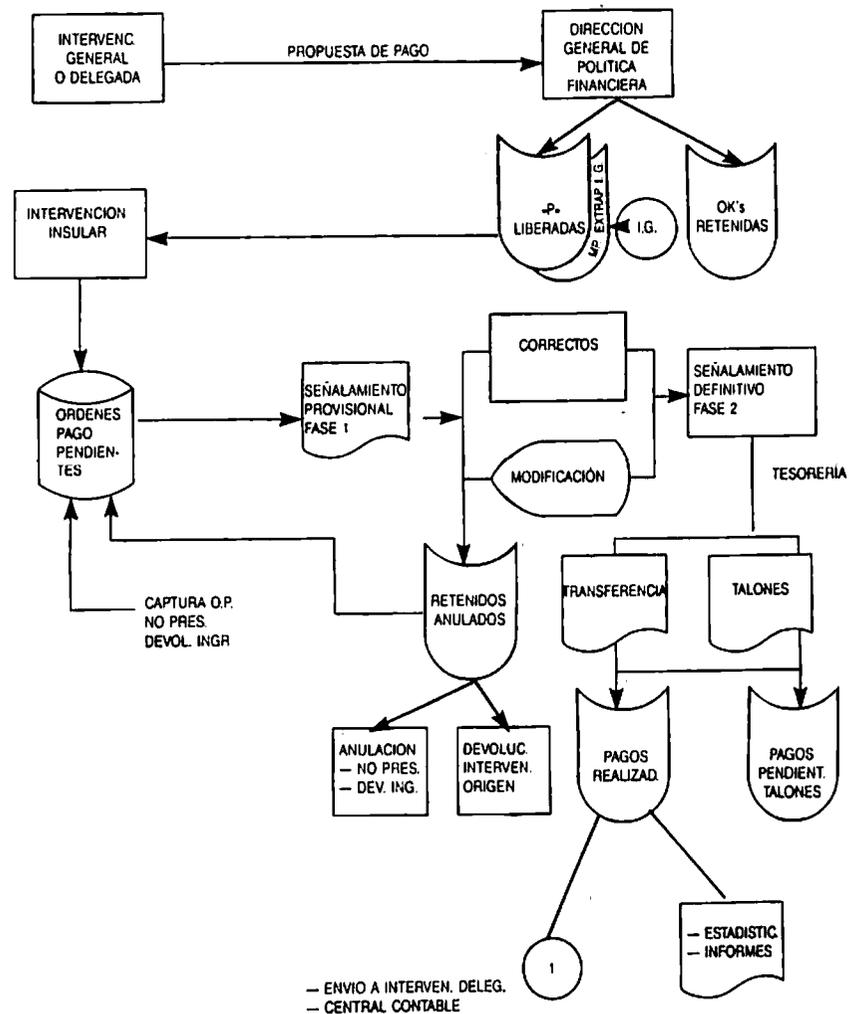
# ESTRUCTURA ORGANIZATIVA P.I.C.C.A.C.



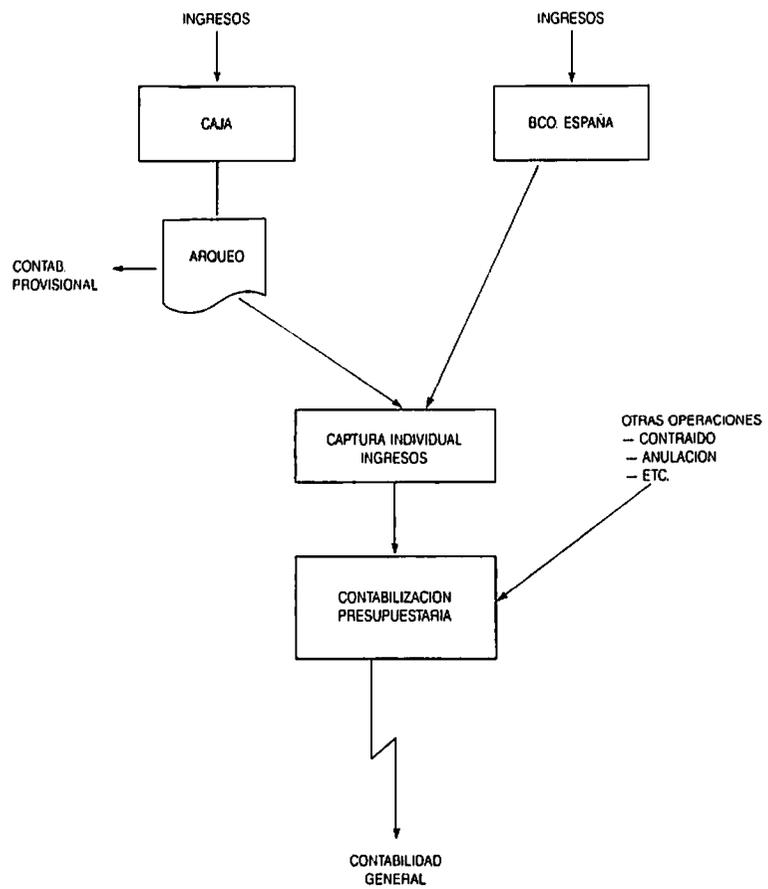
MENÚ PRINCIPAL

1. MENÚ DE GASTOS.
2. MENÚ DE PAGOS.
3. MENÚ DE INGRESOS
4. MENÚ DE ORDENACIÓN
5. MENÚ DE TESORERÍA
6. MENÚ DE CONTABILIDAD
7. ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA

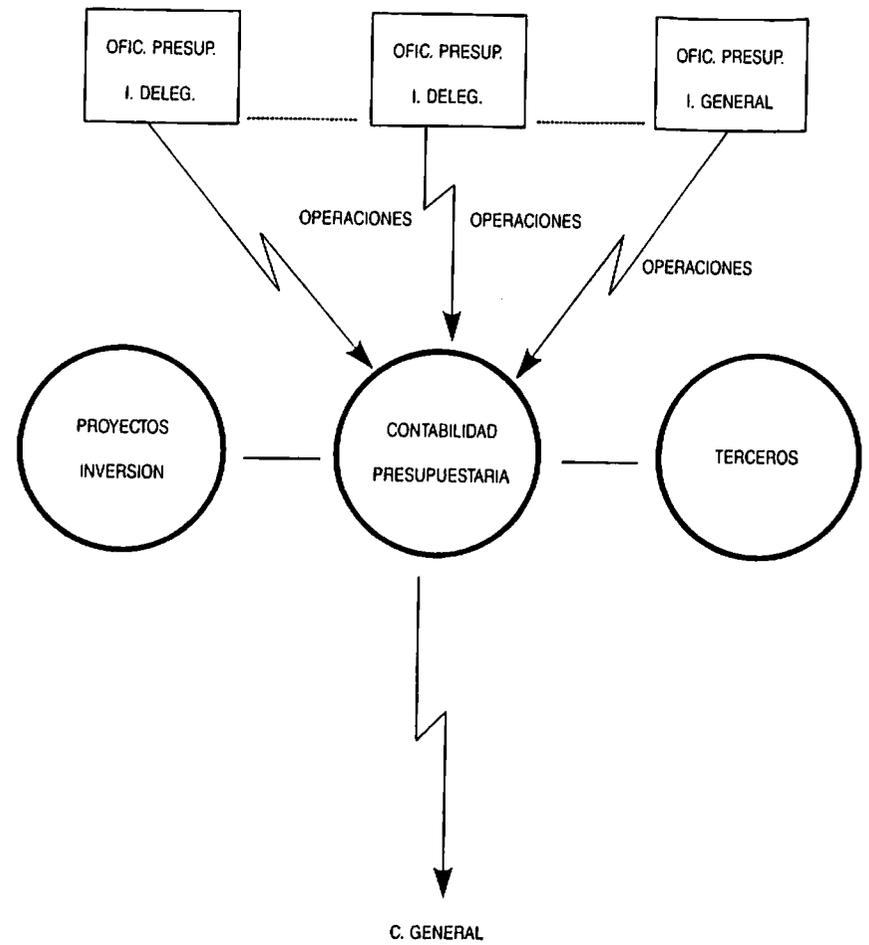
**SISTEMA DE ORDENACION / PAGOS**



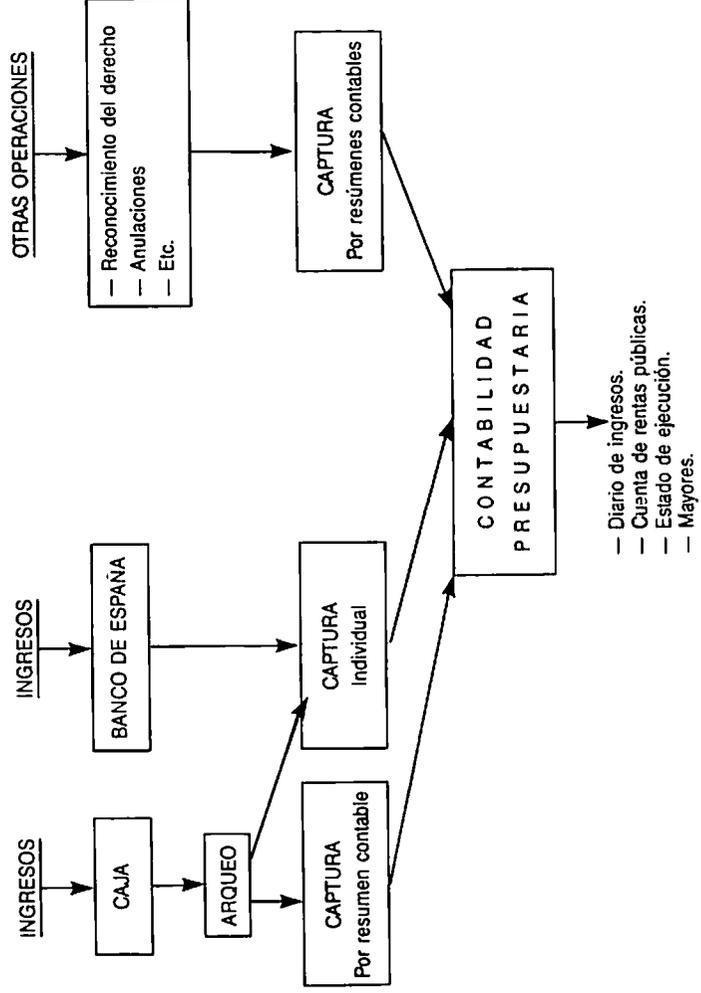
### SISTEMA DE INGRESOS



### SISTEMA DE GASTOS



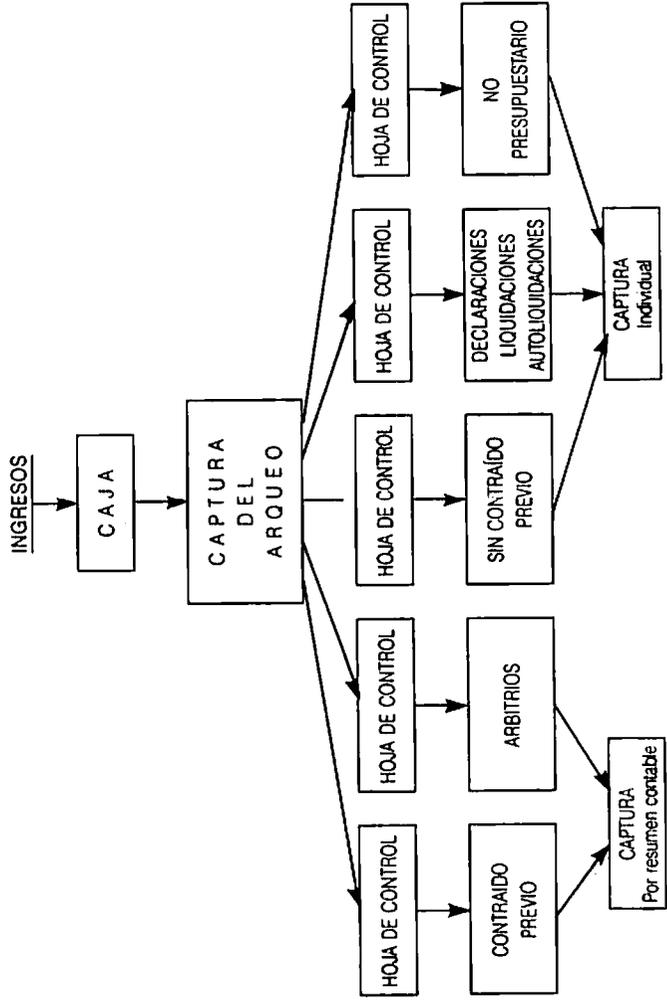
ESQUEMA GENERAL DE INGRESOS



ARQUEO DE FECHA.....

	NÚMERO DE INGRESOS	IMPORTE
CONTRAÍDO PREVIO .....		
AUTOLIQUIDACIONES .....		
SIN CONTRAÍDO PREVIO .....		
NO PRESUPUESTARIAS .....		
OFICINAS LIQUIDADORAS .....		
CERTIFICACIONES RECAUDADORES .....		
ARBITRIOS .....		
<u>TOTALES.....</u>		

DIAGRAMA DE PROCEDIMIENTO DE INGRESOS EN CAJA



COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

RESUMEN CONTABLE DE: \_\_\_\_\_ FECHA CONT.: \_\_\_\_\_

N.º RESUMEN: \_\_\_\_\_  
 CÓDIGO OPERACIÓN CONTABLE: \_\_\_\_\_

DETALLE DE CONCEPTOS / APL	NUM. ORDEN	APLICACIÓN CONTABLE	NÚMERO	IMPORTE	SIGNO
DENOMINACIÓN					
<b>TOTALES:</b>					

## MENÚ DE ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA

- 1. CREACIÓN DE APLICACIONES PRESUPUESTARIAS
  - 1- CÓDIGOS DE OPERACIÓN
  - 2- TABLAS DEL SISTEMA
  - 3- ÍNDICES DE TABLAS DEL SISTEMA
  - 4- FUNCIONES DEL SISTEMA
- 2. CONSULTAS DE ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA
  - 5- USUARIOS DEL SISTEMA
  - 6- CLASIFICACIONES ORGÁNICAS
  - 7- CLASIFICACIONES ECONÓMICAS
  - 8- CLASIFICACIONES FUNCIONALES
- 3. MANTENIM FICHEROS ADMÓN. SISTEMA
  - 1- USUARIOS
    - 1- ALTA
    - 2- BAJA
    - 3- MODIFICACIONES
  - 2- CLASIF. ECONÓMICAS
    - 1- ASOC. N° REFERENCIA
    - 2- ALTA
    - 3- BAJA
  - 3- ASIGNACIÓN DE VINCULACIONES
  - 4- GESTIÓN DE TABLAS
    - 1- ALTAS
    - 2- BAJAS
    - 3- CONSULTAS
    - 4- MODIFICACIONES
  - 5- GESTIÓN DE FUNCIONES
    - 1- ALTA
    - 2- BAJAS
    - 3- CONSULTAS
    - 4- MODIFICACIONES
- 4. MODIFICACIÓN ANUALIDAD EJERCICIOS POSTERIORES
- 5. GESTIÓN DIRECTA SUBSISTEMA DE TERCEROS
  - 1- ALTA
  - 2- BAJA
  - 3- MODIFICACIÓN
  - 4- ALTA DATOS BANCARIOS
  - 5- BAJA DATOS BANCARIOS
- 6. CALLEJERO BANCARIO
  - 1- ALTA
  - 2- BAJA
  - 3- CONSULTA
  - 4- MODIFICACIÓN
- 7. CÓDIGOS DE OPERACIÓN (PAGOS E INGRESOS)
  - 1- ALTA
  - 2- BAJA
  - 3- CONSULTA
  - 4- MODIFICACIONES
- 8. CÓDIGOS DE CONCEPTO/DESCUENTO
  - 1- ALTA
  - 2- BAJA
  - 3- CONSULTA
  - 4- MODIFICACIONES
- 9. SUBSISTEMA P.I.L.A.
  - 1- ALTA
  - 2- BAJA
  - 3- MODIFICACIÓN DENOMINACIÓN P.I.L.A.
  - 4- RELACIÓN APLICACIÓN / P.I.L.A.
- 10. GESTIÓN DE CONSIGNACIONES INICIALES DEL PRESUP DE INGRESOS
  - 1- ALTAS
  - 2- BAJAS
  - 3- CONSULTAS
  - 4- MODIFICACIONES

---

## VI

**CONFERENCIA SOBRE «ANÁLISIS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL», PRONUNCIADA POR EL ILMO. SR. DON JUAN ARACIL MARTÍN, INTERVENTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.**

---

El control interno en cualquier organización en general y en el Sector Público en particular, tiene como finalidad última asegurar un grado de confianza razonable en que la actividad económico-financiera de los entes sometidos a control se ajusta a unos principios de buena gestión generalmente aceptados. Esta finalidad responde no sólo a una progresiva exigencia social de rigor y eficacia en la administración de los recursos públicos, sino también al interés de los propios órganos directivos, a quienes el sistema de control garantiza que sus directrices e instrucciones serán seguidas y respetadas en el desarrollo de la actividad económico-financiera de la Administración. También el control interno favorece esta actividad al prevenir daños, promover mejoras y actuar como elemento dinamizador; y constituye además base necesaria para toda forma de desconcentración o intento de racionalización de la misma.

En cuanto a su naturaleza, cabe destacar que este control tiene su nota más significativa en su carácter plenamente interno, ya que se realiza por, sobre y para la propia organización. No sirve a fines jurisdiccionales ni disciplinarios, no persigue la denuncia de infracciones o transgresiones, ni actúa como instrumento de castigo con sanciones ejemplarizantes, actuaciones más propias de los controles externos. Su objetivo, es asegurar la regularidad de la gestión, apoyarla y promover su mejora.

El control interno en el ámbito que nos ocupa, el Sector Público Estatal, se ejerce sobre la actividad económico-financiera, y tiene por objeto aquellos actos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos (art. 16 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria) y el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los entes sometidos a control (art. 17 del Texto Refundido).

El control alcanza por tanto a los actos y procedimientos mediante los cuales se obtienen, manejan, utilizan y aplican recursos económicos, así como a la actividad y resultados de la gestión que se manifiestan en servicios prestados, productos obtenidos y variaciones patrimoniales o financieras.

Desde un punto de vista genérico, el contenido del control comprende la comprobación de la regularidad interna y externa de actos y procedimientos, el grado de economía en la obtención de recursos, la eficiencia en el empleo de los medios disponibles y la eficacia en alcanzar metas y objetivos.

En cualquier caso, cabe una visión más específica del control como control presupuestario, ya que el Presupuesto es su principal referencia al constituir la instrucción directiva más importante a vigilar en su cumplimiento y por ser el Departamento encargado del Presupuesto el destinatario genérico de los informes de control, dos circunstancias que explican el por qué, normalmente, el órgano central del sistema de control se sitúe en este Departamento. Este control presupuestario no se limita únicamente a comprobar la correcta imputación de los gastos y vigilar el cumplimiento de las limitaciones cuantitativas, cualitativas y temporales del Presupuesto, sino que, en cuanto que se considera el Presupuesto como un plan de acción expresado en términos financieros, el control puede también, a través de los indicadores de eficiencia y eficacia, efectuar un seguimiento crítico y una valoración de la gestión.

El control, desde otro punto de vista específico, también puede considerarse como un control contable, en tanto en cuanto vela por la aplicación de las normas y criterios contables; o administrativo, en cuanto procure el cumplimiento de determinadas normas procedimentales de este carácter.

En un planteamiento «estático», el ejercicio del control se realiza sobre actos, casos o situaciones singulares considerados aisladamente; pero asimismo es posible un planteamiento «dinámico» en que se enfoca la valoración de la calidad de la gestión partiendo de una determinada esfera de actividad, de un conjunto de actos o de los resultados en un marco temporal determinado.

La concepción hasta ahora expresada del control en cuanto a su finalidad, naturaleza, objeto y distintas visiones posibles de su contenido, es resultado de una evolución progresiva que ha discurrido paralela a la de la realidad social en la que se enmarca.

Así, en cuanto a la finalidad, de un planteamiento cuasijudicial del control, cuyo fundamento estribaba en velar por el cum-

plimiento de la Ley, con un destinatario abstracto propio de tal finalidad, se ha pasado a una visión instrumental de base económica encaminada a conseguir una buena gestión de los recursos, con unos destinatarios naturales de control, los titulares del correspondiente órgano de la Administración, un destinatario genérico, el titular del Departamento de Economía y Hacienda como responsable general de la gestión económica-financiera, y un destinatario último, —el Consejo de Ministros—, como órgano directivo superior de la Administración, por cuya voluntad existe y a cuyo servicio está el control interno.

Esta concepción de la finalidad del control es la que se corresponde con el ya indicado carácter interno del mismo; ya que se ejerce por la propia Administración, sobre la Administración y para y en beneficio de la Administración, lo que determina su naturaleza instrumental.

Una consecuencia negativa del carácter interno de este control es la pérdida de credibilidad social que puede derivarse como consecuencia de su falta de independencia respecto a la organización controlada. Este efecto puede neutralizarse en parte haciendo depender el control del órgano superior directivo, —Consejo de Ministros para el Estado y Consejo o Junta de Gobierno para las Comunidades Autónomas—, aunque ello nunca significará una garantía completa de independencia. Pero esta situación hay que asumirla, y no como una limitación sino como una característica del modelo. El órgano, el sistema y el control efectivamente desarrollado dependen de la voluntad de los dirigentes al igual que en las otras áreas de la Administración, y en el supuesto de insuficiencias o mal funcionamiento, la responsabilidad final recaerá sobre dichos dirigentes y se manifestará en el orden político cuando se juzgue su gestión global en las elecciones periódicas propias del sistema democrático en que estamos organizados.

En lo que respecta al objeto del control, también ha tenido lugar una importante evolución. Tal objeto inicialmente consistía en la comprobación y análisis de los actos y operaciones singulares, mientras que actualmente también se enfoca globalmente, analizándose y extrayéndose conclusiones no basadas y referidas únicamente a los actos, sino al conjunto de la actividad del

ente controlado, examinando los procedimientos seguidos y analizando los resultados producto del conjunto de actos y procedimientos.

La evolución del sistema control ha incidido fundamentalmente en el cambio de contenido del mismo. Así, de un control de legalidad orientado a la verificación del cumplimiento de las normas presupuestarias, contables y de gestión en general, se ha pasado a un modelo de control integral, en el que se complementa la antigua fórmula, con unos nuevos sistemas de control que tienen por objeto comprobar el grado de economía y eficiencia en la utilización de los recursos y la eficacia en el desarrollo de la actividad económico-financiera.

Este modelo de control de contenido más completo y ambicioso, introducido en 1977 con la aprobación de la Ley General Presupuestaria, todavía no se ha llevado a sus últimas consecuencias, no se ha generalizado su aplicación y aún no se ha asimilado totalmente por la Administración.

En cualquier caso, la consolidación de esta extensión del control aparece garantizada por los nuevos planteamientos económico-sociales que han determinado la reforma de la institución presupuestaria y la aparición de nuevas formas e instrumentos para el desarrollo de la actividad estatal al margen de las figuras clásicas de la gestión administrativa, en busca de una mayor agilidad y facilidad en la consecución de los objetivos; a lo que hay que añadir lo que supone el enorme salto cuantitativo experimentado por la actividad económico-financiera del Sector Público que, a modo de ejemplo y referida únicamente al Presupuesto del Estado, en 1911 no alcanzó los mil millones de pesetas, en tanto que para 1989 y sólo para gastos no financieros se prevé que supere la cifra de diez billones de pesetas.

Para delimitar el alcance del sistema de control interno vigente en España, es preciso determinar su ámbito subjetivo, que no es otro que el Sector Público Estatal. Este Sector Público tiene una composición heterogénea si nos atenemos a la normativa rectora de los entes que lo conforman y su proximidad al mercado. De acuerdo con estos criterios podemos distinguir, Administración del Estado, Administración institucional administrativa y empresarial,

Sociedades Estatales y otros Entes Públicos. La evolución del Sector Público ha obligado a adaptarse al sistema de control con el objeto de que no quedasen sustraídas a su actuación las nuevas figuras organizativas que han ido surgiendo para gestionar fondos públicos.

Otro aspecto a destacar, es que la organización está condicionada por la exigencia constitucional de un modelo descentralizado y por la existencia de los Sectores Públicos correspondientes a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales que, en el ejercicio de sus competencias privativas, actúan con plena autonomía. Por otra parte, existe un proceso de integración supranacional (C.E.E.), con repercusiones de tanta trascendencia como la prevalencia de la normativa comunitaria sobre el derecho nacional.

Para completar esta delimitación no puede omitirse el hecho de que sobre el conjunto de la actividad del Sector Público y al margen del control interno, se ejerce por el Tribunal de Cuentas un control dependiente del Parlamento, y por tanto de carácter externo, que actúa a posteriori y que aunque se refiera al sometimiento de dicha actividad a los principios de legalidad, eficiencia y economía, manifiesta una mayor atención hacia la regularidad de la gestión.

Dado que el control no es un fin en sí mismo, y una vez examinados sus ámbitos objetivo y subjetivo, parece oportuno referirse a los destinatarios del control, como otro de los elementos principales del sistema.

En tanto que la finalidad del control quedó definida como la garantía de la confianza de los directivos de la organización en la buena gestión económica de los entes que la conforman, estos máximos responsables han de ser los destinatarios del control, que en nuestro Sector Público Estatal está representado en su nivel máximo por el Consejo de Ministros, como cúpula directiva de la organización.

Por otra parte, en un nivel inferior, podemos identificar dos tipos de directivos destinatarios de control: los directos o inmediatos, responsables máximos de cada ente sujeto a control, en una línea que parte de cada uno de los diferentes Ministerios y

desciende hasta los Organismos, Sociedades o Entes sometidos a su tutela, y el Ministerio de Economía y Hacienda, responsable genérico de la correcta utilización de los recursos públicos.

En el control financiero, el papel de los directivos como destinatarios del control aparece claro, en cuanto que a ellos se dirige el informe resultado de las auditorías practicadas; pero la figura del destinatario ya quedaba plenamente identificada en el sistema clásico de la función interventora como control previo de legalidad, puesto que, tanto la intervención de conformidad, como el reparo, tienen la naturaleza de informe a un destinatario, el gestor responsable del acto sometido a control, indicándole en un caso que su actuación es correcta y en otro advirtiéndole de la existencia de anomalías a corregir.

Para terminar de delimitar el modelo de control es preciso definir el marco legal en el que se ampara, las formas organizativas de las que se dota el sistema y los medios personales, materiales y técnicos necesarios para el desempeño de la función.

El marco normativo que regula el sistema de control, debe edificarse sobre la piedra angular de una norma básica del rango adecuado que determine los principios fundamentales en los que se ha de inspirar el desarrollo de la actividad de control, regulando los aspectos esenciales de los elementos del sistema, tanto intrínsecos (finalidad, objeto y contenido), como los extrínsecos (ámbito subjetivo y destinatarios del control), así como los organizativos y procedimentales.

Esta norma básica con rango de Ley, ha de complementarse por vía reglamentaria y con instrucciones del propio órgano de control, sin que las disposiciones de rango ministerial deban incidir en la regulación del ejercicio del control.

Otro elemento básico en la configuración del sistema es el de los aspectos organizativos del control. La forma en que se organice el ejercicio del control estará condicionada en cualquier caso por los ámbitos subjetivo y objetivo y el contenido de la función a desempeñar. Así, el modelo de organización variará en función del conjunto y tipos de entes que integren el sector público a controlar, del sistema centralizado o descentralizado en que desarrollen su actividad, de la extensión y alcance del control o de

si el centro de gravedad del control se sitúa en la comprobación a priori de la regularidad de los actos o en verificaciones a posteriori del grado de eficacia, eficiencia y economía de la gestión.

Un aspecto crucial que debe considerarse el modelo organizativo, es la necesidad de afirmar y realizar el principio de la autonomía del órgano de control, exigido para la credibilidad y eficacia del sistema.

Los órganos a quienes corresponda el ejercicio del control deberán tener un rango y ubicación que permita, por un lado, optimizar el grado de comunicación con los destinatarios del control; y por otro, un fácil acceso a la gestión a controlar.

La necesidad de facilitar la comunicación con la cúpula directiva de la organización y la realización del principio de autonomía respecto a los entes controlados, demanda una posición del órgano de control lo más próxima posible al máximo nivel jerárquico.

En el momento actual, la Intervención General de la Administración del Estado, ubicada en el Ministerio de Economía y Hacienda con rango de Dirección General, se sitúa en un cuarto nivel jerárquico dentro del Departamento, más alejado de lo deseable del Ministro, responsable genérico de la buena gestión económica y encargado de representar las posiciones del órgano de control en la resolución al máximo nivel de las discrepancias de los órganos gestores respecto a las actuaciones de control.

En cuanto a las peculiaridades organizativas del control interno en España, debe destacarse la existencia de dos Direcciones Generales, la Intervención General de Defensa y la Intervención General de la Seguridad Social, dependientes en cuanto al ejercicio de sus funciones de la Intervención General de la Administración del Estado.

El diseño del modelo de control precisa, además, de la determinación de los distintos procedimientos a seguir en el ejercicio de la función, estableciéndose los diferentes tipos de actuaciones en los que se concreta su práctica, en el momento de su realización, así como su objeto, contenido y alcance. Ello implica señalar los casos exceptuados o no sujetos a cada tipo

de control, la determinación de los efectos derivados de cada una de las diferentes actuaciones, tipificando los supuestos que puedan originar exigencia de responsabilidades, la previsión de incidencias, regulando su sustanciación, y la ordenación de las distintas manifestaciones de los resultados del control, así como su tramitación y destino.

La variedad de procedimientos se debe no sólo a la existencia de distintos tipos de control, sino también a los regímenes especiales de cada uno de ellos. Por tanto, puede hablarse de diferentes esquemas procedimentales para el control financiero y para el ejercicio de la función interventora, pero también, dentro del primer tipo, cabe distinguir la tramitación del régimen ordinario de la del control financiero permanente, y para la función interventora el procedimiento varía según se trate de la aplicación de su régimen ordinario, del de muestreo o de la fiscalización limitada del artículo 95 del Texto Refundido de la ley General Presupuestaria.

En el momento actual, en pleno proceso de reforma de los procedimientos como consecuencia de la evolución de la concepción del control, debe hacerse referencia a dos cuestiones que están siendo objeto de análisis y revisión, son los informes de fiscalización plena posterior y las observaciones complementarias en la fiscalización limitada previa. En el primer caso por razones de utilidad y dificultad de elaboración, y en el segundo, por causa de la práctica de algunas intervenciones de ampararse en estas observaciones para mantener la integridad de la revisión de los actos, propia del régimen general, aún sin sus efectos, al no poder suspender tales observaciones la tramitación de los actos.

Otros aspectos procedimentales en debate se plantean respecto a los efectos del control y a la forma de manifestación de los resultados del control financiero. Para garantizar la confianza en la buena gestión, finalidad última del sistema, es necesario, en cuanto a los efectos del control financiero, que por vía reglamentaria se establezca la adopción, ante el descubrimiento de determinadas irregularidades, de medidas enérgicas que eliminen o reparen un daño o perjuicio o que impidan su producción. En cuanto a los resultados del control, se ha de arbitrar una forma de manifestación clara y eficaz que asegure que al destinatario

natural del control le lleguen las conclusiones y recomendaciones de mayor relevancia.

El principio de autonomía del órgano de control y el carácter interno de la función tienen una especial repercusión en el procedimiento, concretamente en la tramitación de las discrepancias, consecuencia de la diferencia de opiniones entre la línea de gestión y la de control, ya que en última instancia la resolución le corresponde al máximo órgano directivo de la Administración, cuya decisión obliga a ambas partes, poniendo fin a la cuestión.

En el control financiero, la realización del principio de autonomía en el procedimiento debe manifestarse en la elevación de los informes a los responsables máximos, en los supuestos de graves deficiencias de gestión y en la propia resolución de discrepancias.

También deben existir cauces procedimentales de comunicación entre los distintos sistemas de control. Así, cuando en una auditoría se ponga de manifiesto la falta de alguno de los requisitos considerados esenciales, con trascendencia en el proceso de gestión, en una actuación del ente controlado, (requisitos cuya ausencia da lugar a reparo con efecto suspensivo en el régimen especial de fiscalización limitada), pueda realizarse una actuación diferenciada por el órgano de control.

Para desarrollar un modelo de control y alcanzar los objetivos propios del sistema aplicado resulta imprescindible contar con medios personales suficientes, con el grado de profesionalidad e independencia necesarios.

La profesionalidad implica un determinado nivel inicial de conocimiento de los entes a controlar, de su actividad, y de la normativa y principios aplicables en su control y debe ponerse de manifiesto tanto en la emisión de juicios profesionales sobre debilidades, desviaciones e irregularidades, en la gestión como en la razonabilidad y aplicabilidad de sus recomendaciones.

Independencia debe significar autonomía funcional, e incluso orgánica, respecto a los responsables de la actividad controlada, y ausencia de prejuicios e intereses que vicien la libertad de criterio del controlador, todo ello como garantía de la objetividad

del control. La inamovilidad funcional que se consigue con un colectivo adscrito al órgano y a la función, constituye una forma de realización de esta necesaria independencia funcional.

La suficiencia debe entenderse como la asignación de personal bastante para asegurar un grado de confianza razonable en el cumplimiento de los objetivos y principios que guían la actuación del órgano de control. La disponibilidad de un personal cualificado propio, dedicado en exclusiva, mejor que preferentemente, a la función de control, vendría a suponer un reforzamiento del principio de autonomía, actuando a su vez como factor de estabilización y perfeccionamiento en el ejercicio de la función.

Los medios materiales han de ser los adecuados para realizar de forma eficiente la actividad propia del control y deben estar en relación con los medios personales y técnicos disponibles y establecerse en función de cada tipo de actividad a controlar.

Progresivamente se han venido utilizando con mayor frecuencia e intensidad medios informáticos para la realización o en apoyo de las tareas propias del control. Esta informatización es consecuencia de la práctica imposibilidad de tratar por los medios tradicionales el enorme volumen de información que es preciso analizar en el ejercicio del control.

En un principio los medios informáticos se han utilizado a efectos contables y de agregación de datos para proporcionar una síntesis tratable de los mismos. Para ello, se han empleado técnicas de informática convencional, que han culminado en el Proyecto SICOP que es un sistema de información enfocado a la gestión, el control y la presupuestación, desarrollado informáticamente.

Actualmente se encuentra en preparación la aplicación informática SICRAN para el registro y seguimiento de expedientes, que integra procedimientos de selección automática de muestras, proporcionando información agregada y específica en relación con el estado de tramitación de los expedientes y sobre datos de interés de los mismos.

Otro Proyecto en desarrollo es el denominado SINAC que está integrado por un Subsistema constituido por tres bases de datos

documentales que contienen respectivamente las principales normas aplicables al ejercicio del control (LEXIS), jurisprudencia y otras disposiciones (IURIS) y el texto de las Guías de Procedimientos y función interventora de la IGAE (GUÍAS), así como por el Subsistema denominado Sistema Experto, desarrollado con técnicas de inteligencia artificial e ingeniería del conocimiento, que servirá de ayuda al ejercicio del control de legalidad y al entrenamiento y formación del personal.

Todos los aspectos intrínsecos, extrínsecos, normativos, organizativos, procedimentales y sobre medios personales, materiales y técnicos que hemos examinado someramente, constituyen los elementos básicos de un sistema de control.

Un sistema de control no es, por tanto, algo unitario y permanente, sino complejo y en constante evolución. El vigente en nuestro país es el resultado de la adaptación en el siglo pasado de un modelo de origen francés que, hasta la Ley General Presupuestaria del año 1977, se ha mantenido con ligeros retoques y que en el curso de esta década de los ochenta ha sufrido unas fuertes sacudidas consecuencia de los grandes cambios políticos, sociales y económicos que han tenido lugar en nuestro país.

Parece llegado el momento de la revisión serena del modelo, consolidando las experiencias positivas realizadas y recuperando el ritmo normal de aplicación y evolución del sistema de control.

---

**VII**

*CLAUSURA DE LAS JORNADAS, POR EL ILTMO. SR.  
D. RAFAEL MEDINA JÁBER, INTERVENTOR GENERAL DE  
LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.*

---

Como conclusión de estas «Jornadas» creo oportuno hacer referencia a los aspectos, que, a mi juicio, deben ser resaltados de las ponencias que se han expuesto y las conclusiones alcanzadas en las distintas Mesas sectoriales.

#### I. MESA DE CONTROL INTERNO.

A) El control de legalidad en el artículo 95 de la Ley General Presupuestaria.

La modificación del artículo 95 de la Ley General Presupuestaria (L.G.P.), operada por Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de P.G.E. para 1988 y que se ha mantenido en el vigente Texto Refundido de la L.G.P. aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, ha determinado la variación de los criterios de fiscalización, realizándose el control interno en dos momentos: uno previo limitado y otro pleno, con posterioridad.

Como resumen de esta reforma hay que destacar:

- a) El procedimiento de control debe ser adecuado al ámbito en el cual se debe desarrollar ese control.
- b) El control debe aportar unas garantías de adecuación de la gestión al ordenamiento jurídico.
- c) Además del control de legalidad, en la actuación de los órganos de control se deberá velar por la adecuación de la actividad gestora a los principios de economía y eficiencia constitucionalmente consagrados.

En definitiva, la nueva redacción del art. 95 de la L.G.P. ha establecido un control previo de todos los actos, documentos o expedientes de contenido económico, limitado a requisitos considerados esenciales y un control pleno posterior que se verificará desde la triple perspectiva de la legalidad, economía y eficacia, lo que, a su vez, implica una profunda reforma en el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos de control interno.

## B) El control de los fondos comunitarios.

Actuaciones de control interno a realizar por las Intervenciones Generales del Estado, y de las CC.AA., según su ámbito de competencias:

a) Participación en controles asociados, a iniciativa de los órganos de la Comunidad Europea.

b) Realización de controles puntuales, por delegación e iniciativa de los órganos comunitarios.

c) Realización de controles directos: preventivos de legalidad, mediante la función interventora; de carácter financiero, dirigidos a verificar la regularidad contable, el cumplimiento de las disposiciones y la economía, eficiencia y eficacia en la gestión de los fondos por órganos nacionales; controles puntuales sobre determinadas operaciones y sobre empresas, particulares y entidades receptoras de ayudas comunitarias, en prevención y, en su caso, persecución de fraudes e irregularidades.

Al efecto y dada la descentralización existente en cuanto a la gestión de los fondos comunitarios, se propone la formulación centralizada de un Plan de control para dichos fondos, que integre los oportunos controles sobre sistemas y procedimientos.

Finalmente se propone la profundización en la comunicación y coordinación de los órganos de control del Estado y de las Comunidades Autónomas, para unificar criterios sobre el control de los fondos comunitarios.

## II. MESA DE CONTABILIDAD: CÁLCULO DEL REMANENTE DE TESORERÍA Y CONTROL DE SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS CC.AA.

El sistema contable de las Comunidades Autónomas se ha situado en el medio de los dos modelos contables que han existido hasta el nacimiento del Estado de las Autonomías. Me refiero al modelo contable de la Administración del Estado y al de las Corporaciones Locales. Ni un modelo, ni otro, se adaptan plenamente a las peculiaridades de las Comunidades Autónomas, y en

concreto, en el cálculo del remanente de Tesorería y su aplicación, la inadaptación de los modelos anteriores se hace más evidente.

Por ello, se consideró como muy interesante el incluir una ponencia sobre este tema en las Jornadas de la Función Interventora.

La mayoría de las Comunidades Autónomas han basado su organización contable, en sus orígenes, en modelos provenientes de la Administración Local. En estos casos el cálculo del remanente de tesorería (también llamado Fondo del Tesoro), se limitaba a las operaciones presupuestarias, obligando a la contabilización de los movimientos de fondos en dos cajas separadas; de un lado, los fondos presupuestarios y de otro, los extra-presupuestarios.

En las conclusiones alcanzadas en la Mesa de Contabilidad se ha llegado a una unanimidad de criterios respecto a los elementos del cálculo del remanente de tesorería y su aplicación, lo cual cubre plenamente los objetivos planteados.

## III. MESA DE INFORMÁTICA: TENDENCIA DE LOS MODELOS DE LA ORGANIZACIÓN DE DATOS A UTILIZAR POR CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y TIPO DE HERRAMIENTAS.

La metodología seguida en esta mesa consistió en la exposición de datos, por parte de cada uno de los representantes de las distintas Administraciones y Organizaciones asistentes, referente a los siguientes apartados convenidos en la misma:

- Arquitectura organizativa informática del Sistema Contable de cada organización reflejando los aspectos de estructura funcional, orgánica y residencia de los datos, arquitectura de comunicación y captura de la información.
- Arquitectura de datos utilizados por cada Sistema Contable.
- Utilización en el entorno de desarrollo de herramientas, metodologías y soluciones existentes de centros de Información.

- Experiencias y grado de satisfacción de las mismas dentro de cada organización, en la utilización de empresas de asistencia técnica para el desarrollo de los Sistemas Contable-Presupuestarios.

\* \* \*

Finalmente, debo agradecer la asistencia y colaboración prestada para hacer realidad la celebración de estas «Jornadas», tanto por parte de la Intervención General de la Administración del Estado como de las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas aquí presentes, y expresarles mi convencimiento de lo fructífero que han sido los trabajos desarrollados, lo que redundará favorablemente en las nuevas tareas, con más amplias perspectivas, que los cambios legislativos vaticinan.

Muchas gracias, de nuevo, en nombre del Excmo. Sr. Consejero de Hacienda de esta Comunidad Autónoma y en el mío propio, declarando clausuradas las jornadas.