

# Notas sobre a función de control

Luís Blanco de Tella\*

## 1.- CONCEPTO E CARACTERÍSTICAS

Nun sentido amplo, o termo *control* adoita ser entendido como a facultade de examinar ou investigar actuacións alleas ou, á luz do noso dicionario oficial, coma sinónimo de “inspección, fiscalización ou, intervención”. Máis amplamente aínda, o devandito termo emprégase tamén con frecuencia para designa-la actividade directiva global e non unha función concreta. Esta segunda acepción aparece igualmente recollida no citado dicionario ó contempla-lo control como “dominio, mando ou preponderancia”. Sen embargo é evidente que dende un punto de vista técnico, cómpre limita-lo alcance de tal concepto, excluindo, por unha banda, a súa equiparación á idea de dirección, tomada en bloque, e prescindindo tamén de considerar aquelas manifestacións do control que operan dende o exterior da organización administrativa, xa sexa por vía formal (control parlamentario, control xudicial), xa de modo inorgánico (controis sociais).

En consecuencia, entendemos neste lugar baixo este termo a función directiva consistente en someter a exame e valoración o desenvolvemento das actividades ou os resultados das mesmas, sobre a base de termos de referencia ou criterios preestablecidos. Así concibido, as notas fundamentais do control resultan se-las seguintes:

a) *O seu carácter de función directiva.* Tódolos controles internos, en sentido estrito, tanto se permanecen indiferenciados no contido das posicións de xefatura, como se se exercen a través de elementos *ad hoc* (controles internos institucionalizados), participan da natureza común das funcións directivas. Isto equivale a dicir que, nunha organización calquera, un control interno de ámbito xeral só poderá corresponder ó vértice (como establece, por exemplo, o artigo 14 da Lei de Réxime Xurídico verbo dos Ministros), que obviamente se poderá servir para o levar a cabo, de un ou máis órganos específicos de control ou dunha posición interposta (como dispón o artigo 13 da mesma Lei con respecto ós Subsecretarios). E, da mesma maneira, no tocante a unidades ou sectores concretos, o control interno só pode ser exercido dende unha posición supraordinada a aqueles, aínda que sexa funcionalmente, ou por alguén que actúe no seu nome. Cando esta condición básica non se cumpre, a atribución a un órgano de funcións de “control” interno (impropio), termina por superpoñelo, dalgunha forma, ós elementos controlados creando relacións adicionais de dependencia de feito que afectan negativamente á estrutura e ó funcionamento da organización.

E, do mesmo modo, a natureza directiva do control interno descarta a posibilidade de que o fiscalizador se faga depender directa ou indirectamente do órgano fiscalizado. O exame de certos actos do superior levado a cabo por un subordinado, poderá ter lugar en forma de asesoramento,

\* Doutor en Dereito. Profesor de Organización e Dirección

pero non pola vía de control *stricto sensu*. Cualificar deste modo o exercicio dunha actividade semellante desnaturaliza a idea de control e non pasa de ser un artificio xurídico<sup>2</sup>, sendo evidente, por outra banda, que os controles configurados desta forma poden chegar a se converter nunha función puramente nominal ou deixar exposto ó funcionario “fiscalizador” a consecuencias facilmente previsibles. A condición de fiscalizador, en definitiva, coa subordinación ó órgano fiscalizado. E con respecto a iso non só cómpre evita-la vinculación xerárquica senón tamén outras formas de dependencia menos aparentes, pero non menos efectivas.

**b) A súa natureza valorativa.** O control non se pode entender como función limitada ó simple rexistro de actividades, senón que leva consigo necesariamente a formación dun xuízo de valor. Este xuízo xurdirá ó compara-la actuación desenvolvida cun termo de referencia que poderá ser, segundo os casos, unha disposición legal ou regulamentaria, as previsións dun proxecto, un presuposto, un programa, unha orde, unha autorización, un estándar, etc. O control, pois, valora a actuación examinada en función dunha actuación prevista, poñendo de manifesto as eventuais desviacións entrámbalas dúas e determinando normalmente as súas causas. Como paso final, o control pode desembocar na adopción de medidas de corrección ou axuste, cando o órgano que controla posúe poder de decisión, ou na proposta das mesmas, cando non o posúe.

Non é preciso dicir que a valoración, esencial ó control, poderá revestir natureza tan variada como diversos poden se-los términos de referencia empregados, os órganos ós que se encomenda, a materia sobre a que recae, o carácter das estimacións e a maneira ou o momento en que se leva a cabo. Esta circunstancia, que da motivo ás múltiples modalidades que o control adopta e que permitiu cualificalo como función “omnipresente e multiforme”, aconsella reseñar máis adiante as principais clasificacións que se poden facer da mesma.

**c) A súa finalidade preparatoria da adopción de decisións.** Normalmente, o control adoita concibirse como un *complemento* necesario do exercicio das demais funcións directivas. Non tería sentido ningún, en efecto, a aprobación de plans, orzamentos e programas, a aprobación de normas, a emanación de ordes ou, en xeral, a adopción de decisións, se o seu cumprimento non houbera de se someter a exame e valoración. Dunha ou doutra forma, o control aparece, xa que logo, como unha consecuencia lóxica de tódolos demais procesos da dirección, o cal explica que, invariablemente, figure sempre ocupando o último lugar nas enumeracións de funcións directivas.

Pero este carácter complementario non se pode entender no sentido de que o control constituía un apéndice das demais funcións. É ocioso dicir que nin o control se xustifica de seu nin representa a etapa de peche na secuencia das actividades da dirección. Propiamente, a razón de ser do control interno estriba en facer posible o exercicio das restantes funcións, proporcionando información ós puntos nos que as decisións futuras han ser elaboradas. En esencia, pois, o devandito control entraña un proceso de recuperación de información e, eventualmente, de transmisión da mesma en sentido ascendente, polo que parece preferible considera-la actividade directiva como un ciclo pechado e o control como unha fase dentro do mesmo.

En definitiva, o papel complementario que esta función exerce non ten que facer perder de vista a súa finalidade preparatoria do desenvolvemento da actividade directiva global. Doutra maneira, o control queda exposto a deformacións que poden chegar a convertelo nun simple trámite, descendido a minucias irrelevantes e omitindo, pola contra, poñer de manifesto o esencial. Non parece exacto, por tanto, dicir que o control é unha función hipertrofiada dentro da Administración, pois aínda que é certo que nalgúns aspectos se pode rexistrar exceso de controles, é evidente que noutros, se cadra máis importantes dende o punto de vista da dirección administrativa, a ausencia de control é evidente.

## 2.- CLASIFICACIÓNS DO CONTROL

Como se ven de dicir, a multiplicidade de manifestacións que o control reviste e a variedade terminolóxica que se emprega na práctica para nomealas aconsellan que, con obxecto de precisar

mellor as características da modalidade que aquí nos interesa, apuntemos brevemente as principais clasificacións que se poden formular sobre esta materia. Estas clasificacións, algunhas das cales son combinables entre sí, poden reducirse, ó noso parecer, ás seguintes:

a) *Por razón da forma de se exercer* pódense distinguir os controles *sen órgano separado* e os controles *institucionalizados*. Os primeiros coexisten cos segundos de modo que, na práctica, os controles exercidos por unidades ou servizos dedicados a esta función recaen, normalmente, sobre aspectos ou elementos concretos das actividades administrativas, sen prexuízo da función xenérica de control que se exerce ó longo da liña xerárquica.

Non parece axeitado, como se fai ás veces, cualificar como *propios* ós controles institucionalizados e como *impropios* ós que non o son. Os controles levados a cabo por órganos *ad hoc*, na orde interna, son manifestación da especialización horizontal de funcións operadas nun certo nivel da organización. A natureza da función é a mesma en ámbolos dous casos, variando só a súa forma de exercicio. A parte diso, os órganos especificados de control acaban vencellándose á estrutura de liña nalgún punto, máis ou menos alto, do que reciben o seu contido e razón de seren.

b) *Por razón da materia* cabe distinguir, en principio, o control que toma en conta *as actividades* e o que recae sobre *os medios* empregados ou sobre algún deles. Dende este punto de vista, certas publicacións norteamericanas adoitan recoller catro clases de control segundo teñan por obxecto o persoal, os recursos económicos, o material, equipo e instalación ou os procedementos desenvolvidos<sup>3</sup>.

c) *Por razón do momento* en que se leva a cabo é frecuente distingui-lo control *simultáneo* do *sucesivo*. O primeiro acostuma denominarse tamén *control de execución* ou *en curso de xestión* e, en ocasións, *control concomitante*. Posiblemente, na linguaxe usual, o termo que mellor expresa o seu acusado matiz de vixilancia sexa o de *fiscalización*.

O control *sucesivo* ou subseguinte recibe tamén as denominacións de *control de resultados*, *control posterior*, *control póstumo* ou *control "ex post"* designándose na práctica cos nomes específicos de *comprobación*, *revisión*, *censura*, *verificación*, etc.

A estas dúas modalidades anteponse, normalmente, outra categoría que se califica como control *a priori*, *previo*, *anticipado*, *ex ante*, ou *preventivo*.

Pero, en rigor, estes termos resultan dificilmente conciliables coa propia natureza da función de control xa que, se esta consiste, como se ven de dicir, no exame e valoración de actividades ou dos seus resultados, mal pode recaer sobre algo que aínda non tivo lugar. O control, daquela, acompaña ou segue á execución, pero non a pode preceder. E apurando os termos, podería dicirse, incluso, que todo control é subseguinte, posto que a absoluta simultaneidade entre execución e exame tampouco parece posible. O que sucede e que mentres certos controles operan de xeito diferido, outros seguen inmediatamente á acción controlada ou interpóñense entre distintas fases da súa execución.

Por iso, o chamado control *a priori* ou non é previo ou, como di ARDANT, "non é un verdadeiro control"<sup>4</sup> aínda que constituía unha medida con finalidade preventiva como o son igualmente outros trámites dos que se adoitan rodear as actividades da Administración. En realidade, pois, este control —designado en ocasións coa denominación específica de *intervención*— xurde como consecuencia de actuacións xa producidas que acostuman ter natureza inicial ou preparatoria de actos administrativos futuros, resultando, por tanto, posterior no tempo ás operacións propiamente controladas. A consideración de control "previo" atribúeselle por extensión ó referirlos seus efectos a outros actos aínda non acontecidos, a execución dos cales se trata de axeitar a determinadas normas. Feita esta observación manteremos sen embargo a terminoloxía usual, malia evidente impropiedade da mesma.

d) *Por razón da frecuencia* coa que se producen acostuman a se distinguir os controles *continuos* dos *discontinuos* ou *intermitentes*. Os primeiros maniféstanse de forma ininterrompida e

correspóndense co tipo de control simultáneo, levándose a cabo, normalmente, co auxilio de medios técnicos e limitándose a proporcionar datos da mesma natureza (reconto de operacións “de máquina”, ritmo de execución, tempos de actividade, etc.) con exclusión doutras valoracións. Os discontinuos, por contra, operan a intervalos, podendo distinguirse dentro deles os *periódicos* dos *non periódicos*. Ambos, especialmente os segundos, designáanse ás veces co termo inspección.

Como unha terceira modalidade adoitan incluírse nesta distinción os controles *ocasionais* ou *excepcionais*, chamando así ós que se levan a cabo coa finalidade de esculca ou esclarecemento de feitos en circunstancias extraordinarias. Na práctica é corrente reservárllle-lo nome de *investigación*, encomendándose normalmente a órganos constituídos exclusivamente para tal fin.

e) *Por razón do punto no que se encadra* a devandita función é habitual contraponer os controles *internos* e *externos*, subsistindo ás veces, dentro destes, os *xerais* dos *particulares*, segundo a súa amplitude. Os controles administrativos internos –acostuma dicirse– corren a cargo de posicións ou servicios propios da organización, mentres que os externos se levan a cabo por órganos alleos á mesma. E, sobre desta distinción, afirmase igualmente que a *maior efectividade*, acompañada da *máxima lentitude*, corresponde ó control interno da natureza estable, mentres que os internos de ámbito particular son os que aparecen como menos efectivos, ofrecendo en cambio a maior axilidade, o que viría a situar os controles *xerais* internos nun punto intermedio.

Formulada nestes términos, sen embargo, a distinción da que se trata é só relativa. As organizacións suxeitas a un control institucionalizado cualificado como “externo” están sempre encadradas, dun xeito ou doutro, nunha estrutura superior máis complexa, para a cal ese control non ten aquel carácter. E, ó contrario, nunha organización fortemente departamentalizada, como é o caso da Administración central, pode ocorrer que os controles de ámbito xeral considerados como “internos” aparezan como externos para cada departamento particular. En última instancia, pois, pode contemplarse á vez como interno e externo, dependendo do punto de vista adoptado e dos límites e nivel da análise.

f) *Por razón da natureza das estimacións* nas que o control desemboca, é frecuente distinguir o control *cuantitativo* do *cualitativo*. Evidentemente, o control de cantidade non acostuma presentar a complexidade técnica do segundo. Aquel, en principio, entraña unicamente a necesidade de achar unha unidade de medida, o que, en termos *xerais*, non só é posible cando se trata do simple reconto de obxectos ou elementos físicos, senón tamén de prestacións inmateriais (p.e. informes emitidos, recursos resoltos, etc.)<sup>5</sup>. O control cualitativo, en cambio, suscita o problema que supón a determinación de niveis de calidade, o que sempre resulta máis difícil, en particular cando se trata de aquelas prestacións.

Por outra banda, o control cuantitativo adoita aparecer, en moitos casos, como control concomitante, presentándose incluso en forma de rexistro automático de operacións, mentras que o control de calidade raramente poderá ser establecido como simultáneo á execución.

g) *Por razón do termo de referencia empregado* acostuman contraponerse ó control de *oportunidade* e o de simple *legalidade*. O primeiro valora a procedencia dos actos tomando como base un conxunto de circunstancias de feito, mentres que o segundo se limita a examinala acomodación daqueles ó ordenamento xurídico. Agora ben, aínda que no control de legalidade o termo de referencia apareza como máis definido e preciso, pode ocorrer que falte por completo para certos actos. O problema consiste, como di ALBIÑANA, en que se non se pode “pretender que estas actividades se sometan a un control de legalidade, ás veces sen *legalidade* aplicable”, tampouco se pode aceptar que “tales actividades, polo seu difícil ou imposible sometemento a moldes xurídicos, queden exoneradas de todo control”<sup>6</sup>.

Por outra banda, en principio, parece que o control de oportunidade, no sentido estrito, só se poderá producir *a posteriori*. E, do mesmo modo, resulta evidente tamén que unha función semellante non pode formar parte do contido de relacións de signo horizontal ou atribuírse a servicios desta clase. O control de oportunidade, en efecto, supón de seu un punto de vista global do cal

aqueles servicios carecen. Sen embargo, cando o control de legalidade se configura como "previo" e horizontal, pode acontecer que trate de obter, dalgunha maneira, o exame da oportunidade ou que tenda a exceder los límites daquel exame incidindo dalgunha forma sobre aspectos que supoñen unha apreciación subxectiva –e necesariamente parcial– da conveniencia do acto. Por de pronto, existe o risco de que, acelerando ou atrasando o seu informe, os órganos chamados a desempeñalo devandito control fagan senti-lo seu punto de vista verbo daquela oportunidade<sup>7</sup>. Pero, ademais, pode ocorrer tamén que a multiplicación ou a lentitude deses mesmos controles, de seu, afecten negativamente á tempestividade da acción emprendida.

Relacionada, en certo modo, coa distinción anterior e coa recollida no apartado f), pode acharse formulada unha clasificación tripartita que, dende un punto de vista máis amplo, separa o control de *materialidade* o de *regularidade* e o de *oportunidade*<sup>8</sup>. Deixando á parte este último, ó que xa se aludiu, as dúas primeiras expresións utilízanse ás veces, dun xeito impreciso, para se referir respectivamente ó control que ten por obxecto as cousas físicas ou as súas calidades e o que recae sobre actos ou elementos inmateriais. Pero quizais resulta máis axeitado referi-lo control de *materialidade* a propiedades ou factores medibles das cousas ou dos actos controlados, o que reduce ou suprime as marxes de interpretación subxectiva, e o de *regularidade* á comparación dos elementos controlados cunha regra, o cal determina normalmente a necesidade de interpretación.

Outras clasificacións que se poderían citar neste lugar apuntan, finalmente, á composición do órgano que leva a cabo a devandita función (controles *unipersoais* e *colexiados*), á duración do seu funcionamento (*permanentes* e *transitorios*), ós instrumentos utilizados (*contables* e *extracontables*), ó modo de se produciren (*previstos* e *inopinados*), ó feito que os determina (*de oficio* e *provocados*), etc. Todos estes termos non parecen requirir maior aclaración.

### 3.- REFERENCIA Á FISCALIZACIÓN PREVIA DA XESTIÓN DO PRESUPOSTO

A articulación das distintas modalidades do control presupostario e a pluralidade de órganos que nelas interveñen dan lugar, nos diferentes sistemas, ás combinacións máis heteroxéneas. Así, en ocasións, aparecen acumulados nuns mesmos organismos controles *a priori* e *a posteriori*. Noutros casos, un determinado tipo de control pode acharse establecido como interno, ou ben como externo, ou incluso duplicarse ou non existir. O que nalgúns sistemas constitúe peza clave do control do presuposto redúcese noutros casos a desempeñar un papel secundario. E, por riba, a determinación da natureza e encadramento dalgúns organismos de control suscita, en ocasións, non poucos problemas<sup>9</sup>.

Agora ben, dentro desta diversidade de manifestacións do control presupostario temos que nos limitar aquí ó comentario daquelas que, levadas a cabo por órganos da propia Administración do Estado, teñen por obxecto o presuposto de gastos en curso de execución, co que quedan excluídos, dende este punto de vista, os controles previos que recaen sobre a xestión do presuposto de ingresos e os controles *a posteriori*, calquera que sexan o seu obxecto e o órgano que os leve a cabo, todo o cal, en definitiva, equivale a nos centrar sobre algúns aspectos do control interno do gasto. E aínda dende esta perspectiva debería de apuntarse unha diversidade de manifestacións do control que se encadean ó longo das distintas fases do proceso de gasto dende a súa iniciación, coa correspondente proposta, ata a realización material do pagamento<sup>10</sup>. Entre esas distintas manifestacións do control interno revisten particular relevancia as que corresponden ás etapas iniciais do devandito proceso, é dicir, ó compromiso ou autorización do gasto e ó recoñecemento ou liquidación (intervención crítica ou fiscalización previa), etapas que, por outra banda, poden desenvolverse simultaneamente.

A fiscalización previa vai dirixida a impedir que o gasto proxectado quebrante o ordenamento xurídico ou dea lugar a extralimitacións derivadas da inexistencia de crédito ou ben de imputacións incorrectas. Normalmente, por tanto, (e así leva ocorrendo no noso país) ese control non vai

alén do exame da legalidade e regularidade presupostaria. Como di DUVERGER, esta función "limitase a controla-la regularidade presupostaria do gasto. Comproba se o gasto está ben imputado ó crédito correspondente, se este é abondo e se o gasto foi correctamente avaliado. As veces vai alén desta simple verificación... Pero as facultades do *controleur* rematan aquí... En particular, carece do dereito de controla-la oportunidade (do gasto)"<sup>11</sup>.

Atendendo á súa natureza, logo, a fiscalización previa ou intervención crítica é un control "*a priori*", interno, especializado, exercido con órgano separado e que "se debe de comprender no control da legalidade xa que se propón evitar toda irregularidade nos actos ou acordos a adoptar segundo ordenamento legal vixente"<sup>12</sup>. Sen embargo, é un feito xeral que ningunha relación especializada se subtrae á tendencia de ensancha-lo seu contido, e os controles especializados non poden constituir unha excepción á regra. Non é de estrañar, por tanto, que o punto de vista favorable á ampliación do control preventivo, de maneira que se estenda tamén á valoración da oportunidade, se produza no órgano que controla e se rexeite polo que administra. Entre nós non faltaron opinións a prol da devandita ampliación coidando que o control de oportunidade das propostas de gasto podería levarse a cabo a través de informes non vinculantes para o órgano xestor, e que ese control sería, no fondo, unha faceta complementaria (?) da fiscalización previa<sup>13</sup>, a cal "será plenamente eficaz cando garanta non só a lexitimidade (do gasto), senon tamén a súa oportunidade e conveniencia"<sup>14</sup>.

Non obstante, como se ven de dicir, tal postura non parece defendible sen atentar contra a propia lóxica da organización. O control da oportunidade, como xa apuntamos, entraña necesariamente unha apreciación de conxunto que ningún servizo especializado pode posuír porque, como atinadamente se dixo, "quen xulga sobre a oportunidade dun acto administrativo non está a xulgar senón a administrar"<sup>15</sup>.

Hai que insistir, por outra parte, que un control de oportunidade *stricto sensu* non pode producirse *a priori*. Calquera valoración previa neste sentido, realizada por quen non sexa o propio dirixente administrativo, só se pode levar a cabo ben dende un nivel superior ben pola vía de participación no proceso decisorio a cargo dos membros que constitúen o equipo daquel ou en forma de asistencia consultiva por conta dos seus propios asesores. En consecuencia, as fórmulas organizativas que, normalmente resultarían idóneas para servir de soporte a un asesoramento previo –non a un control– sobre a oportunidade das actuacións proxectadas poderían acharse, quizais, nos gabinetes dos ministros ou nalgúns órganos consultivos de base colectiva, etc., é dicir, en elementos *proprios* en todo caso da estrutura de cada departamento, pero non en ramificacións dun órgano central pertencente a un ministerio particular.

Doutro modo, o simple carácter preceptivo dun informe previo de oportunidade, aínda non vinculante –xa que outra cousa é impensable– suporía na práctica unha nova restricción nas funcións do dirixente e un novo atranco na xestión administrativa. No terreo dos principios é, polo tanto, o propio responsable a quen corresponde decidir cando e de quen debe de obter un xuízo previo de oportunidade. E, igualmente, canto ó control posterior, só cabe axuizar esa oportunidade a través das relacións de autoridade e responsabilidade ou mediante as fórmulas de articulación política establecidas entre os distintos poderes<sup>16</sup>.

Como sinalou ALBIÑANA "admitido que tamén deben de ser obxecto de exame a economía, a oportunidade, a conveniencia, a eficiencia, en fin, dos gastos correntes e dos investimentos públicos, resulta que ese control deriva, case sempre, a unha supervisión da actividade controlada, e esta non se acepta –e acaso non se debe de aceptar– fóra da vía xerárquica ou das relacións de primacía que o lexislativo mantíña co executivo"<sup>17</sup>.

Sen embargo, a inexistencia dunha liña divisoria recta entre o control de oportunidade e o de pura legalidade, pode facer difícil mante-lo órgano encargado deste dentro dos límites da súa función. "De feito –apunta CATHELINEAU– o exame da proposta de compromiso leva ó *controleur financier* a desbordar en certo modo, este marco estrito (do control de regularidade) para

entrar no terreo reservado ó ordenador, facendo difícil a distinción entre o control de regularidade e o control de oportunidade<sup>18</sup>. En termos análogos afirma GAUDEMET que “ó abeiro da apreciación da regularidade pode acontecer que o *controleur financier* axuice tamén a oportunidade dunha operación e se incline a ser máis rigoroso no seu control cando a operación lle pareza inoportuna que cando esta operación resulte, ó seu ver, particularmente útil<sup>19</sup>.”

Semellante resulta tamén recollendo unha opinión máis sobre este problema o punto de vista expresado por BENOIT cando afirma, de modo concluínte, que “cómpre deixa-la responsabilidade total (do gasto) ós ordenadores: convén que sexan só os ministros os que aprecien a oportunidade da utilización dos créditos que se lles asignasen... E se os ministros fan mal uso da súa facultade de apreciación da oportunidade, non é a un axente do Ministerio de Finanzas a quen se debe de confía-la misión de examina-los seus erros, senón ó Goberno e ó Parlamento: o control de oportunidade é por definición unha cuestión política, e os controles políticos só deben de intervir *a posteriori*<sup>20</sup>.”

Descartada, entón, a atribución dun exame de oportunidade ós órganos encargados da fiscalización previa, son varias as cuestións que poden aparecer verbo da xustificación e orixe da mesma. Adoita dicirse, en primeiro lugar, que a razón de ser desta modalidade de control, así como das demais que acompañan ás distintas fases do proceso de gasto, estriba na necesidade de impedir “que se malgasten, dilapiden ou malversen os fondos públicos. E, precisamente por iso, o ordenamento do seu control, que se basea na desconfianza, é complexo e minucioso<sup>21</sup>.” Esta desconfianza, elevada a regra xeral, desemboca nunha neta preferencia dos departamentos financeiros a prol dos controles previos e en detrimento dos posteriores, considerados frecuentemente como extemporáneos e ineficaces.

Un razoamento semellante non pode, sen embargo, considerarse suficiente sen demostrar primeiro que a corrección financeira e a salvagarda dos fondos públicos non poden quedar aseguradas sen previa fiscalización. E mentres que isto resulta dificilmente demostrable, si cabe constatar, en cambio, que o mecanismo da fiscalización previa se presta a producir deformacións no proceso de gasto encamiñadas a conseguir unha aparencia de regularidade presupostaria apropiada para levar a bo fin a acción emprendida. A pureza da forma, en tales casos, anteponse ás consideracións de fondo, dando lugar a “unha arte administrativa nova que consiste en sortealos obstáculos creados polos *controleurs financiers*”<sup>22</sup>.

A parte diso, a xustificación do control previo sobre a base dos prexuízos que evita non se pode facer sen tomar tamén en conta os custos derivados do mesmo. Neste aspecto, á imposibilidade de cuantifica-los riscos deben de engadirse as dificultades para determina-los custos. Certamente, o cálculo dos asignables directamente ós servicios de control non suscitaría maiores problemas, pero a valoración dos custos de espera e doutros asociados igualmente á fiscalización previa será sempre unha incógnita. En todo caso a crenza de que o antedito control, a pesar da flexibilización operada nalgunha das súas manifestacións<sup>23</sup>, segue a ser un mecanismo oneroso, constitúe a opinión máis estendida.

Por máis abastamento, non se debe de esquecer que a fiscalización previa do gasto non existe nalgúns sistemas como viña sucedendo nos da Europa Oriental. “O fundamento desta renuncia ó control *a priori* –como fai notar KUROWSKY– é o perigo de atrasar, e incluso paraliza-la acción administrativa e económica, así como o medo a violar unha liberdade necesaria nos ordenadores<sup>24</sup>.” Noutros casos, como acontece por exemplo en Inglaterra, os controles preventivos están tan escasamente desenvolvidos que nin existen funcionarios especializados neste traballo nin enclaves da *Treasury* nos demais departamentos. Como contrapartida, son os controles *a posteriori* os que aparecen dotados dunha acusada preponderancia<sup>25</sup>. E, do mesmo modo, tampouco se pode pasar por alto que no propio sistema francés –e nos que, coma no noso, resultan amplamente tributarios do país veciño– a fiscalización previa a cargo de enclaves do departamento financeiro é de recente introducción.

En efecto, o control do gasto en fase de compromiso aparece en Francia coa Lei do 26 de Decembro de 1890. Pero esta Lei atribuíu a designación dos “*controleurs*” ós titulares dos diferentes departamentos ministeriais, fórmula que puido ser considerada válida se a actividade dos devanditos órganos se contemplara como función asesora interna e non como función de “control”, quebrantando con iso o principio de independencia do mesmo. Este erro, xunto con outras causas, contribuíu posiblemente a que, en 1902, se establecese un procedemento de designación conxunta a cargo do Ministro de Finanzas e dos titulares dos demais departamentos, sistema que en 1919 pasa a ser de designación unilateral do Ministro de Finanzas. E o proceso de captación conclúe, a nivel central, coa Lei do 10 de Agosto de 1922 ó dispor que o recrutamento dos *controleurs de despenses engagées* tería que se realizar, necesariamente, entre os corpos de funcionarios da administración financeira. Disposicións posteriores (decretos do 23 de Xaneiro de 1956 e 3 de Setembro de 1964) desenvolven o estatuto dos devanditos funcionarios, mudando a súa denominación pola de *controleurs financiers*<sup>26</sup>.

No referido ó noso país, como é sabido, a fiscalización previa é tamén “última forma de control económico que asumiu a intervención, que xa tiña ó seu cargo a intervención formal do pagamento, a material do pagamento e a comprobación do investimento”<sup>27</sup>. Prescindindo de antecedentes máis ou menos claros, o certo é que esa modalidade de control aparece regulada polo miúdo por vez primeira no artigo 24 do Regulamento Orgánico do 3 de Marzo de 1925 baixo a denominación de intervención crítica que se conserva hoxe, como xa vimos, no artigo 93 do Texto Refundido da Lei Xeral Presupostaria. E é interesante recordar que ese control preventivo non nace no noso sistema co carácter de interno centralizado que actualmente posúe, senón como un control *a priori* externo. Na súa orixe, en efecto, non se encomenda á Intervención Xeral, suprimida no Real Decreto do 19 de Xuño de 1924 (Disposición transitoria Segunda), senón ó Tribunal Supremo da Facenda Pública creado na mesma Disposición e situado baixo a dependencia das Cortes. A organización actual da fiscalización previa non se pode buscar, polo tanto, alén de 1930, ó remate do ensaio levado a cabo polo Directorio Militar, é dicir, ó se suprimi-lo mencionada Tribunal, “ineficaz para o fin que ó crealo se perseguíu”, restablecéndose a situación anterior (Real Decreto Lei do 4 de Febreiro de 1930).

Resulta, pois que tanto en Francia como no noso país a fiscalización previa xurde inicialmente fóra do ámbito do departamento financeiro xa sexa dentro da estrutura de cada ministerio, no primeiro caso, xa como un control centralizado externo, no segundo. E hai que destacar que é só despois de asumi-la citada función cando os departamentos financeiros subliñan a importancia da mesma facendo fincapé na necesidade de impedir na súa orixe, as posibles desviacións do proceso de gasto. Noutras palabras, parece que o que se trata de fundamentar non é tanto a función como a forma de organizala, é dicir, que os argumentos utilizados tratan de xustifica-la configuración da fiscalización previa como control administrativo centralizado no departamento financeiro descartando outras posibles solucións.

En definitiva, o problema fundamental desta modalidade de control non radica no seu ámbito xeral, nin no seu obxecto, nin sequera no seu carácter de previo –aínda que este último punto poida dar lugar a algunha obxección– senón no seu encadramento orgánico. Trátase dun problema estrutural que requirirá solucións estruturais. Como se dixo, con referencia á Administración Francesa, “a articulación dos poderes de control e limitación do Ministerio de Finanzas cos poderes de gastar atribuídos ós diversos departamentos ministeriais seguirá sendo durante os próximos anos un dos problemas máis graves das nosas estruturas administrativas”<sup>28</sup>.

## NOTAS:

- 1) Chama a atención o tardío ingreso da expresión de que se trata no Dicionario da Real Academia Española, que admíteo por vez primeira na súa edición de 1970, máxime tendo en conta que, nas anteriores, xa viña figurando o vocábulo "contralor" (ca mesma orixe na expresión francesa contre-rôle precedente, a súa vez, de contra rotulum), como título de certos funcionarios en algúns países hispanoamericanos ou como denominación histórica dun oficio honorífico encargado de "intervenir las cuentas, los gastos, las libranzas", etc. Cabe observar, ademais, que os sinónimos citados polo Dicionario e quizais algúns máis (verificación, comprobación, avaliación, censura, etc.) aínda que relacionados sen dúbida ca idea de control, adoiten destinarse polo uso á designación de modalidades concretas daquel. O termo control polo tanto, parece aludir ó xénero, mentras que os demais só indican a especie.
- 2) Así parece suceder, alomenos en parte, ca regulación vixente sobre a intervención e os interventores da xestión económico-financeira das corporacións locais.
- 3) Abreviadamente, esta clasificación é recollida as veces baixo as expresións "men, money, materials, methods"
- 4) ARDANT, Gabriel, "*Technique de l'Etat*", Presses Universitaires de France. París, 1953, pág. 112.
- 5) Esta modalidade emprégase basicamente na elaboración de estatísticas de actividades, non obstante, dende o punto de vista da eficiencia da organización, a súa aplicación máis interesante pode ter lugar no eido da teoría dos ratios.
- 6) FABRE, Francis J. e ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César, "*El control de la Hacienda Pública*", RIALP, Madrid, 1971, pág. 206.
- 7) Neste sentido vid. DUVERGER, Maurice, "*Finances Publiques*", Presses Universitaires de France, 8ª ed., París, 1975 pág. 353.
- 8) Así, LEVI, Denis, "*Aspectos generales del control*" en "*Tratado de Ciencia Administrativa*", colección dirixida por LANGROD, Georges, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1976, pág. 881.
- 9) Neste sentido V. COTTERET, J.M. e EMERIC, C., "*Le Budget de l'Etat*", PUF, París, 1972 páxs. 111-112.
- 10) Esta diversidade, recollida xa no noso sistema polo artigo 18 do Regulamento de 3 de Marzo de 1925, aparece actualmente no artigo 93 do Texto Refundido da Lei Xeral presupostaria aprobado polo R.D. Lexislativo 1981/1988, de 23 de setembro, a tenor do cal, a función á que se refire o artigo 16 desta Lei (interventora) abranguese: a) a intervención crítica ou previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir dereitos ou obrigas de contido económico ou movemento de fondos o valores, b) a intervención formal da ordenación do pago, c) a aplicación ou emprego das cantidades destinadas a obras, adquisicións e servizos, que comprenderá o exame documental.
- 11) Op. Cit., páxs. 352-353.
- 12) ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César, op. cit., pág. 230.
- 13) Vid. COLLADA ANDREU, Joaquín, "*Consideraciones sobre el origen y evolución de la Intervención General de la Administración del Estado*", en Hacienda Pública Española, núm. 31, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, páxs. 31-32.
- 14) GARCÍA FERNÁNDEZ, José, "*El control de la Administración Financiera*", Primeras Jornadas de Administración Financiera, IV Ponencia, Escuela Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1968, pág. 50.
- 15) ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA César. "El control de la Administración Financiera", conferencia pronunciada nas primeiras xornadas sobre control da actividade financeira da Administración Pública.
- 16) Distinto do control a posteriori de oportunidade é o impropriamente nomeado control "de eficacia" no artigo 17.2 do texto refundido da Lei Xeral Presupostaria de 1988.
- 17) FABRE, Francis, J. e ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César, op-cit, pág. 207.
- 18) CATHELINÉAN, Jean, "*Finances Publiques*", Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1975, pág. 185.
- 19) GUADEMET, Paul Marie, "*Précis de Finances Publiques*", Montchrestien, París, 1970, páxs. 379-380.
- 20) BENOIT, Francis Paul, "*Le Droit Administratif Français*", Dalloz, París 1968, pág. 105.
- 21) GARCÍA FERNÁNDEZ, José, op. cit., pág. 24.
- 22) BENOIT, Francis Paul, op. cit., pág. 104.
- 23) Vid. no noso ordenamento o artigo 95 do Texto Refundido da Lei Xeral Presupostaria de 23 de setembro de 1988.
- 24) KUROWSKY, León, "*La Hacienda Pública en los países socialistas*", na Revista da Facultade de Dereito da Universidade de Madrid, núm. 29, Madrid 1967, pág. 297. Sinalemos, nembargantes, que a falta de control previo do gasto está contrapesada na práctica polo reforzamento do control final.
- 25) NORMANTON, E.L., "The accountability and audit of Governments", Manchester University Press, 1966, pág. 91. Vid. igualmente MOLINIER, Joël, "*Les principes fondamentaux des systèmes budgétaires des Etats membres des Communautés européennes*", en "*Notes et Etudes Documentaires*" núm. 4184-4185, La Documentation Française, París, 1975, páxs. 985 e ss., e FONSECA MORILLO, V., "*El presupuesto de las Comunidades Europeas: análisis jurídico*", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, páxs. 512 e ss.
- 26) A evolución apuntada fai referencia ó control desenvolvido ó nivel dos ordenadores principais. Polo que ten que ver ós ordenadores secundarios (prefectos e chefes de servizos) vid. CATHELINÉAN, Jean, op. cit. pág. 185 e ss.

- 27) RAQUEJO ALONSO, Antonio "*Estudio sobre la fiscalización previa*", en Hacienda Pública Española, núm. 21, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, pág. 107.
- 28) CLOSON, Francis e FILIPPI, Jean "L'Economie et les Finances. Le ministre et le Ministère. L'Administration Centrale. Les services"; Presses Universitaires de France, Paris, 1968, pág. 183. Vid, tamén, entre outros, no mesmo sentido BENOIT, F.P. op. cit. páxs. 103, 105 e 182; FABRE F.J. op. cit. 118 e 186; MEYER, Paul "Administrative organization", Nordisk Forlag Arnold Busk, Copenhagen, 1957, pág. 206; RIVAIN, PHILIPPE, "Informe sobre el proyecto de Ley de Finanzas de 1971" en "Hacienda Pública Española" núm. 31, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, pág. 226, etc.

# **NOTAS E COMENTARIOS**

