

El control parlamentario de la actividad económica del sector público vasco: características del sistema jurídico general y foral

I. INTRODUCCIÓN

El control del gasto público se encuentra inexorablemente ligado al control de la ejecución de los Presupuestos, en la medida en que éstos han de recoger los créditos oportunos para la realización del gasto.

Es tradicional en la doctrina referirse al control de la ejecución del Presupuesto como si estuviéramos en una cuarta fase del ciclo que comienza con la elaboración del Proyecto por el Gobierno, continúa con la aprobación parlamentaria de la Ley, se ejecutan las autorizaciones de gasto por la Administración y, finalmente, una serie de órganos despliegan sus competencias fiscalizadoras en relación con esa ejecución.

La doctrina al referirse al control del presupuesto diferencia distintos tipos de control en función de los órganos encargados del mismo, por su dependencia orgánica o funcional, por lo objetivos y efectos de su actuación órgano competente, momento de realización, etc.

Nosotros vamos a seguir la distinción que toma en consideración la función de control en relación con el órgano competente para llevarla a cabo, esto es, los denominados controles internos y externos.

El control interno se caracteriza por ser la propia institución encargada de la ejecución presupuestaria la que despliega los medios de control. Para el caso del sector público vasco –el Gobierno Vasco y cada una de las Diputaciones Forales– me remito a los artículos publicados en esta misma revista (Nº 19/1999 “El control financiero y de gestión del gasto sanitario en Euskadi”, Nº 31/2003 “Características de la modalidad de control interventor económico-normativo en el sector público vasco”).

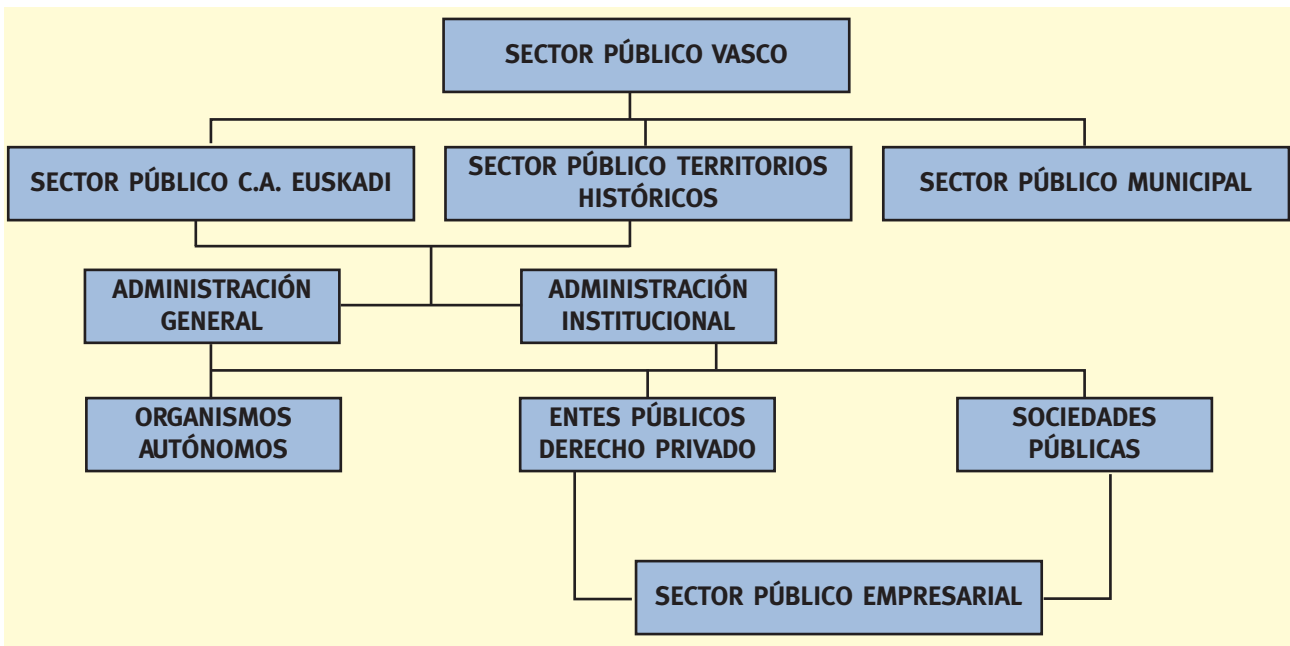
El control externo se caracteriza por ser realizado por órganos ajenos a la institución objeto de control. En el caso del sector público vasco: al Parlamento Vasco y cada una de las Juntas Generales de los Territorios Históricos y al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Esta modalidad de control externo de la actividad presupuestaria del sector público vasco se identifica plenamente con

el control político debido a que el contenido y la naturaleza de la actividad que realizan tanto el Parlamento Vasco como las Juntas Generales responde, fundamentalmente, a un interés de índole política.

Por tanto, en este trabajo únicamente haremos referencia a los denominados controles externos de la actividad financiera del sector público vasco y, en particular, al desarrollado por sus poderes legislativo y normativos: Parlamento Vasco (Instituciones Comunes del País Vasco) y Juntas Generales

(Instituciones Territoriales). En concreto, nos interesa analizar cómo se instrumentaliza este tipo de control así como determinar sus garantías jurídicas.

Antes de finalizar esta introducción, estimo de interés recordar el contenido de otro artículo que publiqué en esta misma revista bajo el título “Determinación jurídica del sector público vasco: la integración de los sectores general y forales” (nº 23/2001), al objeto de determinar los conceptos de sector público vasco, general y foral. Gráficamente podemos decir:



II. EL CONTROL DEL PARLAMENTO VASCO Y JUNTAS GENERALES

La última fase de los procedimientos presupuestarios del Sector Público del País Vasco, tanto general como foral, reside en el respectivo control que ejerce el Parlamento Vasco sobre el Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (órganos dependientes del Gobierno Vasco) y cada una de las Juntas Generales respecto del Sector Público Foral (órganos dependientes de cada una de las Diputaciones Forales). Hay que recordar que tanto el Parlamento Vasco como cada una de las Juntas Generales aprueban el plan de la actividad financiera en su respectivo ámbito y, el Gobierno Vasco y

cada una de las Diputaciones Forales, ejecutan dicho plan.

El denominado control parlamentario o político supone la conformidad o no del órgano que tiene la potestad legislativa (normativa en el caso de los Territorios Históricos) con la ejecución del gasto público efectuada por los respectivos ejecutivos. Esta fase cierra, por tanto, lo que se ha denominado por la doctrina como procedimiento presupuestario.

Con el fin de garantizar técnicamente la decisión política sobre el control externo de la ejecución presupuestaria el art. 30 de la denominada Ley de Territorios Históricos (en adelante LTH), instituyó un órgano dependiente del Parlamento Vasco, esto

es, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (TVCP). Su función primordial es el examen y censura de la actividad económica del sector público vasco. A estos efectos, el TVCP emite el correspondiente informe dirigido al Parlamento Vasco y a cada una de las correspondientes Juntas Generales con el fin de contar con un documento técnico e imparcial que sirva de base para la aprobación o rechazo de las correspondientes Cuentas Generales mediante la correspondiente Ley o Norma Foral.

Por tanto, en el ámbito del control externo de la actividad económica del sector público vasco cabe distinguir entre el que desarrollan directamente el Parlamento Vasco y las Juntas Generales y el ejercido por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

El primero se inscribe en el marco de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Es un control directo ejercido sobre la ejecución de los presupuestos, mediante diferentes técnicas a las que haremos referencia.

El segundo, es un control desarrollado por un órgano especializado, dependiente del Parlamento Vasco, lo que supone un instrumento de control indirecto por parte de este sobre toda la actividad presupuestaria del sector público vasco, tanto de las Instituciones Comunes como de las Forales. Este control se materializa, además de la citada función fiscalizadora, el enjuiciamiento de la responsabilidad contable limitada y el asesoramiento al Parlamento en materia económico-financiera.

Nuestro trabajo se centrará en el control directo del Parlamento Vasco y Juntas Generales.

II.1. El Control directo del Parlamento Vasco y Juntas Generales

Esta modalidad de control externo de la actividad presupuestaria del sector público vasco se identifica plenamente con el control político debido a que el contenido y la naturaleza de la actividad que realizan tanto el Parlamento Vasco como las Juntas Generales responde, fundamentalmente, a un interés de índole política. Ya hemos adelantado que es habitual que las Asambleas Parlamentarias utilicen una serie de medios técnicos que les permitan efec-

tuar el control de la gestión presupuestaria de sus ejecutivos. Podemos clasificar estas técnicas de control político en: generales, en cuanto propias del quehacer político en cualquier materia; y particulares, en cuanto dirigidas a materias íntegramente presupuestarias.

En nuestra opinión, las fórmulas generales utilizadas para el control del Gobierno suelen ser las preguntas, mociones, interpelaciones, comisiones de investigación, debates en la Comisión de Presupuestos y otras. Estos constituyen elementos esenciales de fiscalización y vigilancia de la actuación política, admisibles, también, en materia presupuestaria.

En este sentido, la doctrina se divide a la hora de determinar si estos medios de control tienen relación con el control presupuestario. Mientras unos como Sainz de Bujanda, F., Martín Queralt, J.; Lozano Serrano, C., Palomar Olmeda, A. y Losada González, H. sostienen que cabe incluir entre los mecanismos de control de la gestión presupuestaria las mociones, interpelaciones al Gobierno, las Comisiones de investigación, debates en la Comisión de Presupuestos, otros como, Martínez Lago, M. matizan que: “no ha de verse, sin embargo, en estos instrumentos de control del Legislativo sobre el Gobierno ninguna especialidad financiera, pues la presentación de preguntas, interpelaciones, la propia creación de Comisiones parlamentarias de investigación, es algo que tiene que ver con la actividad general de las Cámaras en el control general de la política gubernamental”.

En nuestra opinión, existen otras fórmulas de carácter particular, referidas al control específicamente presupuestario, tales como:

En primer lugar, la información que cada cierto tiempo deben remitir los Departamentos de Hacienda del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales al Parlamento y a las Juntas Generales, respectivamente.

En segundo lugar, el control derivado de la aprobación de la Cuenta General.

A efectos de nuestro trabajo analizaremos únicamente los controles de carácter más específicamente presupuestario: las informaciones que se remiten a la Comisión de Presupuestos y los derivados de la aprobación de la Cuenta General.

II.1.1. Informaciones al Parlamento y a las Juntas Generales

Los ejecutivos autonómico y forales están obligados a remitir al Parlamento Vasco y a las respectivas Juntas Generales una serie de información relativa a la actividad financiera del Sector Público Vasco de manera mensual, trimestral o semestralmente, según se desprende de las normas contenidas en el régimen presupuestario de las Instituciones Comunes y Forales. En nuestra opinión, las normas que analizamos seguidamente tienen en común que esta información permite ejercer al Parlamento Vasco y a las respectivas Juntas Generales una actividad controladora respecto a la ejecución presupuestaria.

En este sentido, se da conocimiento directo, puntual y cercano en el tiempo, de los movimientos de la Tesorería por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, así como la situación de la misma. Por otro, entendemos que se convierte en una forma indirecta de control, ya que tanto la elaboración de esa información como la publicación de la actividad de la ejecución obliga a las Administraciones Públicas Vascas a un funcionamiento más diligente habida cuenta de la obligatoriedad de la referida remisión documental.

Avanzando en nuestro análisis debemos determinar el complejo marco jurídico que regula el régimen jurídico presupuestario del sector público vasco, en su concepción integral. Decimos complejo ya que las competencias de régimen presupuestario residen en diferentes instituciones que vertebran el País Vasco. En nuestra opinión, el marco jurídico es el siguiente:

En primer lugar, para el sector público general, en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda

General del País Vasco y, fundamentalmente, en el Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales sobre Régimen Presupuestario de Euskadi. Hay que tener en cuenta, también, la aplicación parcial de la Ley 14/1994 de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (LCEC).

En segundo lugar, para el sector público Foral, en cada una de las Normas Forales aprobadas por cada Territorio Histórico, esto es: Norma Foral 10/1997, de 14 de octubre, de Régimen Económico del Territorio de Bizkaia, la Norma Foral 17/1990, de 26 de diciembre, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Guipúzcoa y la Norma Foral 53/1992, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Álava.

A. Períodos de información

Tanto respecto al sector público de las Instituciones Comunes, el art. 70 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de setiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales sobre Régimen Presupuestario de Euskadi (DLRPE) como para el sector público de las Instituciones Forales los arts. 131 de la Norma Foral 53/1992, del Territorio de Álava, 111 a 113 de la Norma Foral 10/1997, de 14 de octubre, sobre Régimen Económico del Territorio de Bizkaia y, el art. 91 de la Norma Foral 17/1990, del Territorio Histórico de Gipuzkoa, regulan el régimen jurídico de la información que deben remitir los diferentes ejecutivos.

En concreto disponen que corresponde al Departamento de Hacienda o a las respectivas Diputaciones Forales enviar, bien mensual, trimestral o semestralmente, según la institución de que se trate, a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco, o las Juntas Generales de cada Territorio, una serie de información y documentación referida a la ejecución del presupuesto. Una vez analizadas las normas podemos establecer la siguiente clasificación temporal:



1. Mensualmente

El art. 70.3 de la DLRPE dispone que sea el Departamento de Hacienda el que debe remitir a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco el grado de ejecución de los Presupuestos de la Administración y sus Organismos Autónomos.

El art. 131.1 de la NF 53/1992, del Territorio de Álava y el art. 112.1 de la NF 10/1997, del Territorio Histórico de Bizkaia, establecen la obligación de remitir mensualmente a las Juntas Generales una serie de información.

En el caso del Territorio de Álava, la información es la que sigue:

- Estado de Ejecución del Presupuesto Ordinario.
- Balance y cuenta de Pérdidas y Ganancias provisional.
- Estado de las Modificaciones Presupuestadas efectuadas por el Régimen de Transferencias.
- Disposiciones realizadas del Crédito Global.
- Proyectos de Compromisos de Gastos aprobados, con indicación de la Parte del Gasto que habrá de imputarse al ejercicio corriente, la que corresponda a ejercicios futuros y el número de anualidades, así como una memoria justificante de los citados proyectos.
- Aquellos créditos de Operaciones de Capital que en virtud del Régimen de Transferencias, hayan financiado gastos corrientes utilizados

para la entrada en funcionamiento de nuevas inversiones.

- Resumen del Estado de Ejecución de los Residuos del Presupuesto de Gastos e Ingresos.
- Relación de las subvenciones y ayudas de cualquier clase que se otorguen con cargo a los Presupuestos del Territorio Histórico que siendo de importe superior al fijado en la Norma Presupuestaria de Ejecución del año, no estén asignadas en él nominalmente.
- Estado de las operaciones financieras y de endeudamiento realizadas.

En relación al Territorio de Bizkaia, el art. 112.1 de la NF 10/1997, establece que la Diputación Foral remitirá a las Juntas Generales la siguiente información referida a la Administración Foral y sus Organismos Autónomos Forales Administrativos:

- Resumen de la modificación de créditos presupuestarios.
- Resumen de la ejecución de los Presupuestos en sus estados de Ingresos y Gastos.
- Estado de la recaudación de los tributos concertados comparado con el ejercicio anterior.
- Situación de la deuda presupuestaria, con la indicación de las variaciones del período.

2. Trimestralmente.

El art. 70.1 de la LRPE dispone que el Departamento de Hacienda el que debe remitir trimestralmente, a la Comisión de Economía,

Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco, la siguiente información:

En primer lugar, estado de las modificaciones operadas con inclusión de las agrupaciones de programas habidas en el período, según dispone el art. 74 de la DLRPE.

En segundo lugar, informar de las siguientes situaciones presupuestarias:

- Las disposiciones y reasignaciones habidas en relación al Crédito Global regulado en el art. 20 de la LRPE.
- Las autorizaciones que el Gobierno efectúe en relación a los Créditos de Compromiso del art. 30.3 de la LRPE y en los casos previstos en el artículo 31 de la LRPE de autorización del Gobierno referidos a los contratos de inversiones reales y a operaciones de suministro, asistencia técnica y científica y de arrendamientos de equipos se formalicen con un incremento del 20% sobre la cuantía inicialmente aprobada.

El art. 131.2 de la NF 53/1992, del Territorio de Álava, el art. 91 de la NF 17/1990, del Territorio Histórico de Gipuzkoa y los arts. 112.2 y 113 de la NF 10/1997, del Territorio Histórico de Bizkaia, establecen la obligación de remitir trimestralmente a las Juntas Generales una serie de información.

En el caso del Territorio de Álava se establece que dentro del primer trimestre de cada ejercicio la Diputación Foral debe facilitar a las Juntas Generales el estado de las incorporaciones de crédito operadas. Cuando excepcionalmente se operen incorporaciones posteriores al 30 de marzo, la Diputación Foral remitirá el estado de incorporaciones dentro del trimestre natural correspondiente.

En caso del Territorio del Territorio Histórico de Gipuzkoa, la única mención referida a la información de la gestión presupuestaria a las Juntas Generales se hace en la regulación de la rendición de cuentas. Señala el referido art. 91 que las cuentas y documentación que deban rendirse a las Juntas Generales, en aplicación de lo que disponga en la NF de los Presupuestos Generales, se forma y aprueba por períodos trimestrales, excepto las

correspondientes a Organismos Autónomos Mercantiles, Entes Públicos de Derecho Privado y Sociedades Públicas, que se rinden anualmente.

En el caso del Territorio de Bizkaia, se establece la obligación de remitir la información relativa a la Administración Foral y Organismos autónomos:

- Modificaciones en la composición de la plantilla.
- Relación de los compromisos de gastos de carácter plurianual.
- Operaciones de avales otorgados e importe total avalado.
- Balance y Cuenta de Pérdidas y Ganancias.

De igual manera, establece la remisión trimestral de información relativa a los Organismos Autónomos Forales Mercantiles, Entes Públicos de Derecho Privado y Sociedades Públicas Forales.

Por tanto, a la información anterior hay que añadir la dispuesta en el art. 113 de la NF 10/1997. Esta información hace referencia a:

- Relación de las modificaciones autorizadas a sus dotaciones de carácter limitativo.
- Relación de operaciones de endeudamiento realizadas a largo plazo, así como su saldo.
- Balance y Cuenta de Pérdidas y Ganancias.

3. Semestralmente

El art. 112.3 de la NF 10/1997, del Territorio Histórico de Bizkaia establece una remisión semestral relativa a los siguientes extremos, relativos a la Administración Foral y Organismos autónomos:

- Realización de objetivos y acciones de los programas presupuestarios.
- Información de los ingresos por gastos cofinanciados.

B. Disposiciones generales y otras normas

Al objeto de la correcta tramitación de esta información al Parlamento Vasco y a la respectiva Juntas Generales, las normas de régimen presupuestario de ambos niveles institucionales contienen una serie de reglas de obligada cumplimentación en aras, precisamente, de la efectividad del objetivo de la información que es el control presupuestario.

En este sentido, el art. 74.2 de la DLRPE obliga al Departamento de Hacienda a que la información

relativa a las transferencias de crédito entre programas y la relativa a la creación de nuevos programas debe ser comunicada “de forma suficientemente explícita”.

Por su parte, el art. 111 y 113 de la NF 10/1997, del Territorio de Bizkaia establece una serie de normas generales para la remisión de la información, así como unas normas concretas para el caso de la información de su Administración Institucional. En este sentido, son normas generales:

- La obligatoriedad de que la Diputación Foral remitirá a las Juntas Generales las cuentas y documentación del Sector Público Foral con la periodicidad, grado de detalle y condiciones que se determinan en la propia NF.
- La obligación de remitir la información dentro de los dos meses siguientes a la fecha de ejecución y, en caso de no cumplirse dicho plazo o de presentarla incompleta, se comunicará expresamente. Este plazo no será de aplicación a la información mensual, trimestral y semestral que corresponda al final del ejercicio, y que formará parte de la Cuenta General.

Son normas concretas la remisión trimestral, a las Juntas Generales, de la información referida a los Organismos Autónomos Forales Mercantiles, Entes Públicos de Derecho Privado y Sociedades Públicas Forales al que ya hemos hecho referencia.

Por último, el art. 131.3 de la NF 53/1992, de Territorio de Álava regula un procedimiento especial para la información a remitir a las Juntas Generales, en relación a los acuerdos que se toman en órganos suprainstitucionales en los que toma parte el ejecutivo foral. Es evidente que estamos ante órganos que inciden plenamente en la materia presupuestaria.

En este sentido, la Diputación Foral, dentro de los 15 días hábiles posteriores a las reuniones de la Comisión Mixta del Cupo, Comisiones de Transferencias y del Consejo Vasco de Finanzas, en las que toma parte, se debe informar sobre las mismas a las Juntas Generales. Establece una cláusula de carácter político al excepcionar el envío de infor-

mación en los siguientes casos y siguiendo un procedimiento en el que básicamente se contempla: un escrito razonado de la existencia de causas graves que justifiquen la necesidad del secreto sobre las deliberaciones y acuerdos tomados, y siempre que la divulgación de aquéllos sea perjudicial a los intereses del Territorio Histórico.

Se ha dicho por la doctrina que si bien es loable la intención con la que se han previsto esta serie de normas, su eficacia se ha visto disminuida por su propia globalidad. Así, Martín Queralt, Lozano, Casado Tejerizo (“Curso de Derecho Financiero y Tributario”) y Martínez Lago, M. A. (Manual de Derecho Presupuestario) opinan que no es previsible que de este tipo de información “pueda obtenerse por el Parlamento un mejor conocimiento de la gestión desarrollada”.

II.1.2. La aprobación de la Cuenta General

La función fiscalizadora del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (TVCP) sobre la gestión económica y financiera del sector público vasco no ha de confundirse con la función de control de la ejecución presupuestaria que corresponde exclusivamente al Parlamento Vasco y a cada una de las Juntas Generales. Ello no supone minimizar la importancia que tiene la función fiscalizadora para el control externo del gasto público, ya que el informe del TVCP resulta necesario para la aprobación de las correspondientes Cuentas Generales.

La competencia sobre el control externo de la ejecución presupuestaria que corresponde al Parlamento Vasco y a cada una de las Juntas Generales se ejerce mediante el procedimiento que lleva a la aprobación de la Ley o Norma Foral de Cuentas Generales de cada uno de los ejercicios presupuestarios.

El estudio de esta cuestión se encuentra unido a dos aspectos concretos:

El primero hace referencia a la liquidación de los presupuestos y, el segundo, a los órganos competentes para la confección de la cuenta general y la rendición de las cuentas.



Por otro lado, también tiene íntima relación con el informe que el TVCP debe emitir sobre la liquidación de los Presupuestos de la CAPV (Cuenta General de la CAPV) y la liquidación de los Presupuestos de las Diputaciones Forales (Cuenta General de cada Territorio Histórico).

A.Contenido y formación

Tanto la Cuenta General de la CAPV como la de cada Territorio Histórico tienen en común que abordan de forma similar el contenido y la formación de su respectiva Cuenta General. El proceso de formación de estas Cuentas Generales aparece regulado en el entramado jurídico que seguidamente se explicita. La nota común se encuentra, obviamente, en que en los ejecutivos de ambos niveles institucionales se reside la iniciativa legislativa (Parlamento Vasco) normativa (Juntas Generales de cada Territorio Histórico).

El régimen jurídico aplicable al contenido y formación de la Cuenta General del Sector Público de la CAPV se encuentra en la Ley 14/1994 de 30 de

junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (LCEC).

El régimen jurídico aplicable al contenido y formación de la Cuenta General del Sector Público Foral se encuentra en cada una de las distintas Normas Forales antes citadas, esto es: art. 141 de la Norma Foral 10/1997, de 14 de octubre, sobre régimen económico del Territorio Histórico de Bizkaia, así como el art. 92 de la Norma Foral 17/1990, de 26 de diciembre, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio de Gipuzkoa y el art. 115 de la Norma Foral 53/1992, de 18 de diciembre, de Régimen Económico y Presupuestario del Territorio Histórico de Álava.

Podemos afirmar, una vez analizados los contenidos de los preceptos citados que todos ellos determinan, básicamente, el mismo contenido y composición de su respectiva cuenta general. En este sentido, obtenemos las siguientes normas comunes:

En primer lugar, respecto al contenido, estructura y normas de elaboración de la respectiva Cuentas General en todo caso suministra, como mínimo, información sobre:

- a) La ejecución y liquidación de los presupuestos.
- b) Los resultados económicos-patrimoniales del ejercicio.
- c) La situación económica, financiera y patrimonial del Sector Público correspondiente.

En segundo lugar, el ámbito subjetivo de las Cuentas Generales coincide, lógicamente, con el de la Ley y Norma Foral de Presupuestos, puesto que debe producirse una identidad entre las entidades y órganos a los que dicha Ley o Norma Foral autorizó el correspondiente gasto público y las entidades y órganos sujetos al control externo que representan las citadas Cuentas Generales. Esta coincidencia implica que las Cuentas Generales han de comprender:

- a) La Administración General de la CAPV y Foral.
- b) Los Organismos Autónomos.
- c) Los Entes Públicos de Derecho Privado.
- d) Las Sociedades Públicas.

En tercer lugar, los órganos competentes para elaborar la liquidación de las respectivas Cuentas se corresponden con los órganos de control interno de las respectivas administraciones.

En caso del sector público de las Instituciones Comunes, para elaborar la liquidación de los Presupuestos Generales de la CAPV es la Oficina de Control Económico de conformidad con los arts. 4, 10 y 12.1 de la LCE.

Respecto a las Instituciones Forales es competencia de los respectivos centros gestores de intervención y contabilidad del Departamento de Hacienda, la formación de la Cuenta General de Diputación Foral. De conformidad con lo establecido en los arts. 89 de la NF 17/1990, 112 de la NF 53/1992 y 137 de la NF 10/1997.

No vamos a entrar en el análisis exhaustivo del procedimiento de aprobación de la Cuenta General de cada nivel institucional ya que de por sí constituye materia suficiente para otro trabajo. Dejaremos apuntado que en relación a las Instituciones Comunes, el Título VIII de la DLRPE (arts. 123 a 126) trata de la liquidación de los Presupuestos y, en concreto, los aspectos más sobresalientes de la misma, como son las relativas a la fecha de cierre, la documentación precisa al efecto, la elaboración y aprobación de la liquidación de los presupuestos. En relación a las Instituciones Forales, la NF 17/1990 (arts. 75 y 92.3), la NF 53/1992 (arts. 80 a 86 y 115.3) y arts. 83, 91, 139 y 140 de la NF 10/1997 establecen las normas generales sobre los aspectos señalados para la Liquidación y cierre de los Presupuestos de la CAPV.

Lo que nos interesa en este momento es engarzar este procedimiento de liquidación de los Presupuestos con la siguiente actividad que es la aprobación de los mismos por las Asambleas correspondientes. Por tanto, aquí comienza la labor controladora de la gestión presupuestaria del Parlamento Vasco y cada una de las Juntas Generales. En mi opinión, es en este momento del proceso de ejecución del presupuesto donde se ejer-

ce un control a posteriori de naturaleza presupuestaria al efectuar el examen y aprobación de la respectiva Cuenta General.

B. Aprobación

Al igual que ocurre con los Presupuestos, el monopolio de la iniciativa legislativa (normativa en caso de los Territorios Históricos) corresponde al Gobierno Vasco y a cada una de las Diputaciones Forales, mediante la remisión a sus correspondientes cámaras, el proyecto de Ley o Norma Foral.

Por tanto, es nota común en las normas analizadas que la documentación relativa a la liquidación de los Presupuestos Generales, junto con la información que se exija por los respectivos regímenes jurídicos presupuestarios, es remitida por el ejecutivo, con la propuesta del Departamento de Hacienda, al Parlamento o Juntas Generales para su aprobación.

Otra nota común es que se regula idénticamente la posibilidad de acompañar, junto a la referida documentación relativa a la liquidación de los Presupuestos Generales, aquella otra información referente a otros aspectos de la situación financiera y patrimonial de la Comunidad Autónoma o del Territorio, que se exija en su caso, será remitida por el Gobierno o Diputación Foral para su debate y aprobación por el Parlamento o respectivas Juntas Generales. Es en este momento cuando se da entrada a la actividad fiscalizadora del TVCP. En caso del Sector Público General esta norma se encuentra contenida en los arts. 5 a 12 de la LCEC, arts. 125 y 126 de la DLRPE y, en el caso del Sector Público Foral en las normas contenidas en los arts. 116 de la N.F. 53/92, el arts. 93 de la N.F. 17/90 y arts. 141 y 142 de la N.F. 10/97,

Con carácter previo a la aprobación de la Cuenta del ejercicio correspondiente, el TVCP de interviene en este procedimiento de aprobación de conformidad con lo dispuestos en el art. 30.5 de la LTH y 9.4 y 5 de la Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

Sus funciones consistirán en examinar y comprobar la documentación relativa a la liquidación de los Presupuestos Generales de la CAPV, de los

Presupuestos de las diputaciones Forales y, cuando así se requiera, de las Corporaciones Municipales. Se establece un plazo de remisión al TVCP que se sitúa dentro del mes siguiente al de la confección de la liquidación.

El TVCP, una vez examinados los documentos aportados debe emitir un informe en el plazo preceptivo de los cuatro meses siguientes a su recepción. Este informe tiene que pronunciarse necesariamente sobre tres aspectos:

En primer lugar, sobre el cumplimiento de la legislación vigente en materia de gestión de fondos públicos.

En segundo lugar, sobre la razonabilidad en la ejecución de los gastos públicos basados en criterios de economía y eficacia.

Y, en tercer lugar, sobre el sometimiento de la documentación financiera presentada a los principios contables que resulten de aplicación.

El informe emitido por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, tanto referido a la liquidación de los Presupuestos Generales de la CAPV, como los de las Diputaciones Forales y Corporaciones Municipales, en su caso, se pone en conocimiento del Parlamento Vasco.

Al Gobierno Vasco le será puesto en conocimiento el informe relativo a la liquidación de sus Presupuestos Generales. Las conclusiones obtenidas en el informe se deben publicar en el Boletín Oficial del País Vasco. Para finalizar el informe se debe unir necesariamente al proyecto de ley que se remite al Parlamento por el Gobierno. La aprobación de la correspondiente Ley de Liquidación de los Presupuestos Generales por parte del Parlamento cierra el ciclo presupuestario.

A las Diputaciones Forales y a las Corporaciones Municipales les será remitido el informe emitido por el TVCP a quien corresponde la adopción de las medidas oportunas que resulten contenidas en el informe.

C. Procedimiento parlamentario

El Reglamento del Parlamento Vasco no dispone nada respecto a un procedimiento específico en

relación a la aprobación de la Cuenta General. En este sentido, la aprobación ha de seguir la tramitación general establecida para los proyectos de ley contenida en Título Sexto (Procedimiento Legislativo), capítulo I (El procedimiento legislativo común), arts. 110 a 116 del Reglamento del Parlamento Vasco.

En nuestra opinión, echamos de menos un procedimiento más ágil y especial, como pudiera ser el que regula la aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de manera que se adecuara a la especificidad y complejidad técnica que supone la aprobación de las Cuenta General.

Si analizamos las Leyes por la que se aprueban las Cuentas Generales correspondientes a cada ejercicio obtenemos las siguientes consecuencias:

1. Período transitorio

Se produjo un período transitorio de aprobación de las Cuentas Generales de la CAPV (1980-1986). Las Leyes aprobadas con anterioridad de la entrada en vigor de la Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, se aprobaron en función de las normas contenidas en la LTH y la DLRPE. No obstante, en este período nos encontramos, a su vez con tres fórmulas diferentes:

a) La relativa a la Cuenta General del período Mayo-Diciembre de 1980.

Aún cuando no estaba aprobada en 1980 la LRPE, la Ley 5/1986, de 23 de abril, que aprueba la Cuenta General de ese período se fundamenta en el título VI de la Ley General Presupuestaria, aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco a falta de norma propia, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Séptima del Estatuto de Autonomía. Lo característico de la Ley 5/1986 es que incluye únicamente la Cuenta General de la Administración General de la Comunidad Autónoma, puesto que con fecha 31 de Diciembre de 1980 aún no estaban creados los entes que conformaron, posteriormente, la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma.

b) Las relativas a las Cuentas Generales de la CAPV correspondientes a los ejercicios 1981, 1982, 1983, 1984 y 1985.

Ante la ausencia de LTVCP hasta 1988, las Cuentas Generales de la CAPV correspondientes a los años 1981 a 1985 tuvieron que ser aprobadas por medio de la tramitación de proyectos de ley conforme al procedimiento de lectura única previsto en el art. 119 del Reglamento del Parlamento Vasco, en la Sesión plenaria de día 10 de julio de 1987. Las Leyes fueron la 3, 4, 5, 6 y 7/1987, de 8 de julio.

c) Por último, aprobada la LTVCP, pero sin que hubiera sido publicada en el BOPV se tramitó y aprobó por el Parlamento Vasco la ley 4/1988, de 19 de febrero de aprobación de la Cuenta General de la CAPV correspondiente al ejercicio 1986.

Por tanto, las Cuentas Generales de la CAPV correspondientes al período de 1980 y a los ejercicios 1981 a 1986 fueron aprobadas sin la intervención del TVCP.

La estructura que presentan estas Leyes es igual en todos los casos. Consta de cuatro artículos que contienen las siguientes disposiciones:

En primer lugar, la declaración de aprobación de la Cuenta General de la CAPV correspondiente al

cada uno de los ejercicios desde 1981 a 1986.

En segundo lugar, la Cuenta General es la elaborada por el Departamento de Hacienda e integrada por los siguientes documentos:

- la Cuenta de la Administración General.
- la Cuenta de los Organismos Autónomos Administrativos.
- la Cuenta de los Organismos Autónomos Mercantiles.
- los estados financieros correspondientes a las sociedades públicas y entes de derecho privado creadas a la fecha de elaboración de la Cuenta.

En tercer lugar, la Cuenta de la Administración General: operaciones presupuestarias, patrimoniales o de tesorería.

La Cuenta de la Administración General comprensiva de todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería llevadas a cabo durante el ejercicio y que constaban de varias partes que contenían: los resultados del ejercicio, la Cuenta de Tesorería, la Cuenta de Liquidación del Ejercicio Presupuestario, el estado demostrativo de la evolución y situación de los derechos a cobrar y obligaciones a pagar procedentes de ejercicios anteriores, el estado de los créditos de compromiso del Presupuesto de gastos y sus utilización y la Cuenta General de la Deuda Pública.



En cuarto lugar, la Cuenta de la Administración General: anulación de remanentes.

Contenía la anulación de los créditos totales autorizados para el ejercicio correspondiente, sobre las obligaciones reconocidas y liquidadas en el mismo período. Esta anulación de remanentes se entendía sin menoscabo de la posibilidad de su incorporación al Presupuesto del ejercicio siguiente.

Por último, la Cuenta de la Administración General: derechos y obligaciones pendientes.

Cuantificaban los derechos y obligaciones reconocidos y liquidados, pendientes de cobro al finalizar un ejercicio presupuestario. Lo mismo se efectuaba para las obligaciones reconocidas y liquidadas, pendientes de pago al finalizar el ejercicio. En lo que se refiere a la aprobación de la Cuenta General de los Presupuestos Generales de los Territorios Históricos.

2. Período definitivo

Una vez publicada la LTVCP la aprobación de la Cuenta General de la CAPV se efectúa de conformidad con el procedimiento contenido en la propia LTVCP y la LRPE. Así, la primera intervención del TVCP en relación con la Cuenta General de la CAPV tuvo lugar con motivo del informe emitido en relación a la liquidación del ejercicio 1987. Con posterioridad, se ha aprobado la liquidación de los Presupuestos Generales de la CAPV hasta el ejercicio 1995.

La estructura que presenta estas Leyes es la misma en todos los casos.

- Una exposición de motivos, en la que hace referencia a la base legal de la DLRPE y la LTVCP.
- Un artículo único, en la que se señala que por la presente ley se aprueba la liquidación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi del ejercicio correspondientes e integrada por la documentación señalada en la DLRPE y cuyos cuadros resumen se adjuntan como anexo.

La exposición de motivos de estas Leyes recoge sistemáticamente este procedimiento:

“El artículo 137 de la Ley 31/1983, de 20 de diciembre, de Régimen Presupuestario de Euskadi, señala la documentación que, con carácter mínimo y adecuadamente sistematizada, debe componer e integrar la liquidación de los Presupuestos Generales. Esta documentación, junto con aquella otra información referente a otros aspectos de la situación financiera y patrimonial de la Comunidad Autónoma que, en su caso, se exija, debe ser remitida por el Gobierno, según lo establecido por el artículo 139 de la Ley 31/1983, de 20 de diciembre, mediante el correspondiente proyecto de ley para su debate y aprobación por el Parlamento, interviniendo el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en este procedimiento en los términos contenidos en la normativa que lo regule. A este respecto, el artículo 9.4 de la Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, dispone que en el ejercicio de la función fiscalizadora el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas examinará y comprobará la documentación relativa a la liquidación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y su informe será puesto en conocimiento del Parlamento y del Gobierno a los efectos oportunos, siendo publicadas sus conclusiones en el Boletín Oficial del País Vasco, y deberá unirse necesariamente al proyecto de ley mencionado en el artículo 139 de la ley de Régimen Presupuestario de Euskadi, citado anteriormente. Partiendo de estas premisas normativas, una vez elaborada por el Departamento de Economía y Hacienda la documentación exigida, cuyos cuadros resumen se adjuntan como anexo a la presente ley, y emitido por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas el preceptivo informe de fiscalización, cuyas conclusiones fueron publicadas en el Boletín Oficial del País Vasco nº (...), la presente ley procede a la aprobación de la liquidación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi correspondientes al ejercicio (...).”

D. Procedimiento ante las Juntas Generales

La aprobación de la Cuenta General de los Territorios Históricos cuenta con un procedimiento algo más complejo que la Cuenta General de la CAPV. Se caracteriza por una aprobación en dos fases diferenciadas: una fase de aprobación provisional y una fase de aprobación definitiva.

En la fase de aprobación provisional corresponde a cada Diputación Foral, a propuesta de sus respectivos Departamentos de Hacienda y Finanzas, debiéndose remitir a las Juntas Generales para su examen y aprobación, si procede, el proyecto de Norma Foral correspondiente, con anterioridad al 30 de junio.

Del acuerdo de aprobación provisional de la Cuenta General del Territorio Histórico de Bizkaia se dará traslado al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas para su conocimiento y efectos oportunos.

Una vez aprobada definitivamente por las Juntas Generales, será publicada la Norma Foral correspondiente por la que se aprueba la Cuenta General del Territorio y ejercicio que correspondientes, así como a publicación en el Boletín Oficial de cada Territorio Histórico.

Las Normas Forales por las que se aprueban las cuentas generales de los Presupuestos de los Territorios históricos tienen una estructura semejante y consta:

En primer lugar, de un Preámbulo: hace referencia a la base legal de la NF de régimen presupuestario correspondiente y resumen de los Títulos.

En segundo lugar, Cinco Títulos relativos a:

- Disposiciones Generales: relativas a la aprobación propiamente de la Cuenta General correspondiente al año de que se trate.
- Contenido de la Cuenta General: Administración Foral, Organismos Autónomos Forales, Sociedades Públicas.
- Trata en detalle la Administración Foral del Territorio que corresponda.
- Trata en detalle los Organismos Autónomos Forales.

- Trata en detalle las Sociedades Públicas.

En tercer lugar, una serie de Anexos: Anexo I. Contiene un resumen de los resultados del ejercicio de la Administración Foral. Anexo II. Contiene un resumen de los resultados del ejercicio de los Organismos Autónomos Forales. Anexo III. Contiene un resumen de los resultados del ejercicio de las Sociedades Públicas Forales.

La aprobación de la Ley y Norma Foral sobre Cuentas Generales cierra el ciclo presupuestario al producirse el pronunciamiento favorable del órgano competente para ello, esto es, el Parlamento Vasco y las respectivas Juntas Generales, sobre la ejecución del gasto público y su adecuación a la autorización otorgada por dichos órganos.

III. CONCLUSIONES

En primer lugar, uno de los tipos de control que establece el régimen jurídico presupuestario de la Hacienda Vasca (general y foral) es el denominado control de carácter externo llevado a cabo por los órganos de representación política de cada uno de los niveles institucionales en que se vertebran las instituciones vascas: Parlamento Vasco (legislativo) y Juntas Generales de cada Territorio Histórico (normativo), respectivamente.

En segundo lugar, el control externo político sobre el sector público vasco ha de entenderse articulado sobre la concepción integral de los sectores público que lo integran: el sector público de la Comunidad de Euskadi y el sector público Foral de cada Territorio Histórico. Ello no supone un dispar sistema jurídico, según el ámbito institucional, sino que encontramos elementos vertebrados tanto en la denominada Ley de Territorios Históricos como en la LTVCP.

En tercer lugar, podemos afirmar que las normas reguladoras del sistema jurídico que configuran el sistema de control parlamentario del sector público vasco, en su concepción integral, se encuentran:

Para el sector público general, en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de



Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco y, fundamentalmente, en el Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de setiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales sobre Régimen Presupuestario de Euskadi. Además, hay que tener en cuenta la Ley 14/1994 de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Para el sector público Foral, en cada una de las Normas Forales aprobadas por cada Territorio Histórico, esto es: Norma Foral 10/1997, de 14 de octubre, de Régimen Económico del Territorio de Bizkaia, la Norma Foral 17/1990, de 26 de diciembre, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Guipúzcoa y la Norma Foral 53/1992, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Álava.

En cuarto lugar, que el control de carácter político del régimen jurídico presupuestario del sector público vasco manifiesta, a nuestro juicio, las siguientes notas comunes:

A) Los ejecutivos autonómico y forales deben remitir al Parlamento Vasco y a las respectivas Juntas

Generales una serie de información en el tiempo (mensual, trimestral o semestralmente).

B) Ello permite al controlador político tener un conocimiento directo, puntual y cercano en el tiempo, de los movimientos de la Tesorería por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, así como la situación de la misma.

C) Además este control directo determinado por el régimen jurídico presupuestario, provoca una forma indirecta de control. Entiendo que, tanto la elaboración de esa información como la publicación de la actividad de la ejecución, obliga a las Administraciones Públicas Vascas a un funcionamiento más diligente habida cuenta de la necesidad de presentar datos relativos a la ejecución de los Presupuestos.

D) La consecuencia más importante, relativa al sistema jurídico de control parlamentario del sector público vasco, es que se ejerce mediante un procedimiento normado, tasado y garantista que lleva irremediamente a la aprobación de la Ley o Norma Foral de Cuentas Generales de cada uno de los ejercicios presupuestarios.

E) Podemos afirmar, una vez analizados el régimen jurídico relativo al contenido y composición de las respectivas cuentas generales del sector público vasco, que todas ellas determinan, básicamente, la misma regulación. También es nota común que la documentación relativa a la liquidación de los Presupuestos Generales, junto con la información que se exija por los respectivos regímenes jurídicos presupuestarios, es remitida por el ejecutivo, con la propuesta del respectivo Departamento de Hacienda, al Parlamento o Juntas Generales para su aprobación.

Por último, la función fiscalizadora del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (TVCP) sobre la gestión económica y financiera del sector público vasco no ha de confundirse con la función de control de la ejecución presupuestaria que corresponde exclusivamente al Parlamento Vasco y a cada una de las Juntas Generales.