



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 6 / 2 0 0 9

(Pleno)

La Laguna, a 20 de enero de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General (EXP. 560/2008 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Mediante escrito de 11 de diciembre de 2008, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicita por el procedimiento ordinario, al amparo de los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, Dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General, tomado en consideración por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo de fecha 25 de noviembre de 2008, según se desprende del certificado del Acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de Dictamen.

2. En relación con la tramitación del expediente, ha de señalarse que la elaboración del Proyecto de Decreto se ha ajustado a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación.

En el expediente remitido a este Consejo constan, además del texto del Proyecto y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, los siguientes documentos:

a) Informe de la Viceconsejería de Asuntos Económicos con la Unión Europea, de fecha 22 de abril.

---

\* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

b) Informe de la Intervención General, de legalidad, acierto y oportunidad, de 28 de abril de 2008 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias).

c) Memoria económica de la Intervención General, de 28 de abril de 2008 (art. 30.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, y Orden de 12 de mayo de 2004, del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se dictan instrucciones sobre la tramitación, en el ámbito del Departamento, de anteproyectos de ley, proyectos de disposiciones de carácter general y expedientes que precisen el acuerdo del Gobierno de Canarias).

d) Informe de la Intervención General, de impacto por razón de género, y Memoria económica, de 28 de abril de 2008 [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y del art. 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres].

e) Informe de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, de fecha 30 de junio.

f) Nueva Memoria económica de la Intervención General, de 15 de septiembre de 2008, que sustituye a la evacuada con fecha 28 de abril de 2008 (en cumplimiento de lo previsto en el art. 30.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, y en la Orden de 12 de mayo de 2004, del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se dictan instrucciones sobre la tramitación, en el ámbito del Departamento, de anteproyectos de ley, proyectos de disposiciones de carácter general y expedientes que precisen el acuerdo del Gobierno de Canarias).

g) Informe del Servicio Jurídico, de 18 de septiembre de 2008 [art. 20.f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de dicho Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

h) Informe de la Intervención General, de fecha 30 de septiembre de 2008.

i) Informe de la Oficina Presupuestaria, de fecha 7 de octubre de 2008 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias].

j) Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de fecha 14 de octubre de 2008 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda].

k) Nuevos informes de la Intervención General, de 5 y 30 de noviembre de 2008, respecto a las alegaciones efectuadas por el Servicio Jurídico.

l) Informe de la Inspección General de Servicios, de 10 de noviembre de 2008, de carácter desfavorable al entender que la norma proyectada invade competencias de la Inspección General [art. 77.d) del Decreto 22/2008, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de la Presidencia, Justicia y Seguridad].

m) Informe de la Intervención General, de fecha 12 de noviembre de 2008, en relación con las alegaciones realizadas por la Inspección de Servicios.

n) Informe conjunto de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia y Seguridad y de Economía y Hacienda, de 19 de noviembre [art. 24.2 de la citada Ley 50/1997, en relación con el art. 44 y disposición adicional primera de la citada Ley 1/1983, así como el art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias].

3. La preceptividad del Dictamen de este Consejo se justifica por la circunstancia de que la norma proyectada no se limita exclusivamente al ámbito organizativo, estableciendo la estructura y funciones de la Intervención General, sino que contiene normas ejecutivas de las distintas formas de control de la gestión económico-financiera del sector público reguladas en la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canarias, por lo que, tratándose en este aspecto de un Reglamento ejecutivo de la Ley autonómica, resulta de aplicación lo previsto en el art. 11.1.B.b) de la Ley reguladora de este Organismo.

## II

1. Como ya se ha señalado, el Proyecto de Decreto objeto de este Dictamen se dirige a la aprobación de un nuevo Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General.

La aprobación de esta nueva norma viene motivada por diversas razones, según resulta de los informes obrantes en el expediente y se manifiesta en su Exposición de Motivos:

A. En primer lugar, se trata de desarrollar la aplicación de la modalidad de control financiero permanente prevista en el Capítulo III del Título VII de la Ley de la

citada Ley 11/2006. Se señala a estos efectos que en las últimas décadas se ha venido asistiendo a profundas reformas en la legislación rectora de la gestión económico-financiera de las Administraciones públicas caracterizadas por la implementación de una dirección basada en objetivos, a fin de orientar la gestión a resultados, el desarrollo de indicadores para medir la eficacia, eficiencia y calidad, así como el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control de estos valores, mediante la incorporación de instrumentos de evaluación de la gestión de las políticas y organizaciones públicas. En este contexto, la norma proyectada trata de potenciar esta nueva concepción del control interno prevista en la Ley autonómica. Se pretende así favorecer el desarrollo del control posterior en los sujetos del sector público con presupuesto limitativo, mediante la generalización de la modalidad de control financiero permanente en combinación con la fiscalización previa limitada.

En este sentido, el Reglamento establece, con respecto a estos sujetos del sector público, la aplicación combinada de la función interventora y el control financiero permanente, de tal manera que la acción de control preventivo, propio de la función interventora, se limita a la verificación de la regularidad formal de los requisitos básicos esenciales, efectuándose posteriormente un control más exhaustivo y con mayor alcance. La norma además establece ya inicialmente la sustitución de la función interventora por el control financiero permanente sobre una serie de áreas de gestión.

**B.** Se pretende desarrollar la función de evaluación de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas de gasto a la que se refiere el art. 34 de la Ley de la Hacienda Pública Canaria. A estos efectos, se atribuye a la Intervención General determinadas facultades para el impulso y desarrollo de esta función, si bien dejando a salvo las competencias que en esta materia puedan ostentar otros órganos.

**C.** Se trata también de alcanzar un modelo integrado de control, atribuyendo a la Intervención General, en aras a la consecución de este objetivo, el desarrollo de un proceso de planificación estratégica en la que se integren todas sus actuaciones, se determinen los sistemas de control a aplicar para las distintas áreas de gestión y sujetos del sector público, los objetivos de control a conseguir y el modo de seguimiento y evaluación de los mismos.

**D.** Finalmente, desde la vertiente organizativa, la norma proyectada crea nuevos órganos, destacando la Oficina de Control y Evaluación de Políticas Públicas, destinado a la coordinación de la implementación del control financiero permanente, así como a la promoción y ejecución de estudios y trabajos de análisis y evaluación

de las políticas públicas; la Oficina de Auditoría Pública, a la que se atribuyen funciones relacionadas con la mejora de la planificación, programación y ejecución de las actuaciones de auditoría y de control financiero que se incluyan en el Plan Anual de Auditoría, y la Junta de Interventores, que se configura como un órgano colegiado de consulta de la Intervención General en el proceso de toma de decisiones estratégicas que afectan al centro directivo.

2. La estructura de la norma proyectada es la siguiente:

El Proyecto de Decreto de aprobación cuenta con un artículo único (de aprobación de la norma reglamentaria propuesta que figura en el Anexo que acompaña), dos disposiciones adicionales (primera, "Sustitución de la función interventora por el control financiero permanente"; y, segunda, "Sistema de información de la gestión económico financiera del Servicio Canario de la Salud"); una disposición transitoria única ("Control posterior de los expedientes sujetos a fiscalización limitada"); una derogatoria única; y siete disposiciones finales (primera, de "habilitación" de la potestad reglamentaria del Gobierno; segunda, "Decreto de fiscalización previa limitada"; tercera, "Modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de Economía y Hacienda"; cuarta, "Modificación del Decreto 234/1998, de 18 de diciembre, de aprobación y puesta en funcionamiento del sistema de información económico financiera de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias"; quinta, "Modificación del Decreto 151/2004, de 2 de noviembre, por el que se regula el régimen de provisiones de fondos a las habilitaciones de pagos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y se aprueba el sistema informático contable con la denominación de SIHABIL"; sexta, "Modificación de los procedimientos administrativos y de gestión de gastos e ingresos para los sujetos del sector, público en los que se implante el control financiero permanente"; y séptima, "Entrada en vigor".

Por su parte, la norma reglamentaria que se propone cuenta con 89 artículos distribuidos en cinco Títulos. Título I (arts. 1 a 19, "Organización y Funciones"); Título II (arts. 20 a 75, "El control interno de la gestión económico financiera del sector público autonómico"); Título III (arts. 76 a 78, "Dirección y gestión de la contabilidad pública"); Título IV (arts. 79 a 85, "La evaluación de las políticas públicas de gasto"); y Título V (arts. 86 a 89, "Otras disposiciones").

### III

Por lo que respecta a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia, ya en el Dictamen 49/2006, de 23 de febrero, emitido precisamente en relación con el Proyecto de Ley de la Hacienda Canaria, este Consejo precisó sobre el particular lo que sigue:

*“La Constitución Española proclama en su art. 156 la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, dentro del marco de la coordinación de la Hacienda estatal. En este mismo sentido, el art. 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, señala que la actividad financiera de éstas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado y garantizará la estabilidad presupuestaria. Por tanto, lo que ha de verificarse es que se haya ejercido por la Comunidad Autónoma su competencia financiera dentro de este marco. Y, en el caso de Canarias, es el art. 45 de nuestro Estatuto de Autonomía el que establece que la Comunidad Autónoma de Canarias contará con Hacienda propia para el desarrollo y ejecución de sus competencias, por lo que tiene competencia para la regulación de la misma dentro de aquel marco.*

*Esta materia se ha venido regulando por la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que establecía de forma generalizada una remisión a la normativa estatal, integrándola en el Ordenamiento por vía supletoria.*

*Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, cabe entender que, desde una perspectiva jurídica, con carácter instrumental o funcional, obviamente, y no orgánico o estructural, la Hacienda contemplada en el Estatuto es una institución de la Comunidad Autónoma de Canarias (...).*

*Sin embargo, siendo diversas dichas cuestiones y posible su conexión con otras materias al ejercerse dicha competencia, ha de procurarse tener en cuenta la incidencia concurrente de títulos estatales, que han de respetarse, siendo aquéllos eventualmente de carácter pleno o básico (arts. 149. 1. 5ª, 6ª, 9ª, 11ª, 13ª, 14ª y 18ª de la Constitución), de modo que la adecuación de la norma primaria autonómica que deba establecerse precisa que los preceptos afectados, en su caso, se ajusten a la correspondiente regulación estatal, empezando por la Ley de Estabilidad Presupuestaria, pero también la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), y eventualmente otras Leyes estatales”.*

Por lo tanto, además de aspectos organizativos, se trata de ordenar reglamentariamente, previa habilitación legal, el régimen jurídico de un órgano de la Hacienda Pública Canaria, como es la Intervención General.

## IV

1. En líneas generales, la norma cuya aprobación se pretende no presenta reparos de legalidad, ajustándose, en aquellos aspectos en que desarrolla a la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria. Procede, no obstante, realizar las siguientes observaciones al articulado para su mejor corrección:

### **Art. 2.4.c) del Proyecto de Reglamento (en adelante PR).**

El art. 128.2 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, impone a la Intervención General la obligación de dar cuenta al Gobierno de los resultados que por su especial trascendencia considere adecuado elevar al mismo, cuando los responsables de la gestión no adopten las medidas correctoras propuestas.

Este art. 2.4.c) PR efectúa una distinción entre “falta de adopción de las medidas correctoras propuestas” y “omisión de las correspondientes medidas correctoras”, como si se tratara de dos supuestos diferentes. Sin embargo, esta distinción no se corresponde con la voluntad de la Ley 11/2006, que establece un solo supuesto, es decir, cuando los responsables de la gestión no adopten las medidas correctoras propuestas y siempre que el ejercicio de la función interventora sea de especial trascendencia.

### **Art. 7.1.d) PR.**

La expresión “preparar la elaboración” de una propuesta es técnicamente deficiente y lo correcto sería un tratamiento homogéneo en ambos supuestos.

### **Art. 30.6 PR.**

Por razones de índole sistemática, el contenido de este apartado 6 del art. 30 debiera constituir un precepto diferente, dado que el mismo regula las consecuencias de la omisión de la función interventora cuando ésta fuera preceptiva, cuestión distinta a la de los reparos que regula este artículo.

### **Art. 41.3.c) PR.**

Donde dice “(...) en el art. 43”, debiera decir “(...) en el art. 43.3”.

#### **Capítulo IV (arts. 50 a 66) PR.**

El Proyecto de Reglamento incluye en este Capítulo el control financiero de subvenciones y ayudas, regulando el procedimiento por el que ha de llevarse a cabo este control (arts. 55 a 64), así como el procedimiento de reintegro de las subvenciones (art. 65). Esta ordenación debe tener en cuenta, sin embargo, su incidencia en el Decreto 337/1997, de 19 de diciembre, por el que se establece el régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuyos Capítulos III (arts. 20 a 34) y IV (arts. 35 a 36) se dedican, respectivamente, a las subvenciones (procedimiento de concesión, justificación y comprobación, entre otros aspectos) y al procedimiento de reintegro.

#### **Art. 65.9, último inciso, PR.**

En este caso, se altera la regla de competencia para instar la revisión de oficio, que la legislación autonómica atribuye al Consejero competente [art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias].

2. Finalmente, desde el punto de vista gramatical, se estima precisa una revisión del texto a fin de mejorar su redacción.

### **C O N C L U S I Ó N**

El Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General, se considera ajustado a Derecho.