

Implicaciones de la entrada en vigor del Real Decreto que regula el control interno de las Entidades Locales. Control financiero y auditoría pública.

Juan Bautista Suárez Ramos

Técnico de Administración General (en excedencia)

Interventor-Tesorero de Administración Local

(Categoría superior)

Interventor adjunto de la Excma. Diputación de A Coruña

A Coruña, 29 de septiembre de 2017.

Juan Bautista Suárez Ramos.

“Implicaciones del nuevo Reglamento de control interno de las entidades locales. Control financiero y auditoría pública”

I. INTRODUCCIÓN: DELIMITACIONES CONCEPTUALES.

Antes de entrar en el análisis de la estructura y contenidos del nuevo Reglamento de Control Interno de las Entidades del Sector Público Local (a partir de ahora RCIESPL), considero que, siguiendo la metodología propia de las Directivas comunitarias, se lleve a cabo una definición clara de los conceptos que se utilizan en esta norma reglamentaria, y que ya aparecen en nuestro ámbito local desde la primera Ley de Haciendas Locales de 1988.

- Control interno: conjunto de actuaciones que comprueban, fiscalizan o inspeccionan una actividad realizada por otros. Cuando nos referimos en este ámbito al control, lo circunscribimos a la actividad económico-financiera.
- Órgano interventor: Según el artículo 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, “tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuya funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo”.
- Autonomía funcional e independencia (artículo 4): La primera se refiere a que la actividad de control se realiza sin que existan injerencias de otros órganos y la segunda a que el órgano no depende jerárquicamente de otros.
- Función interventora: la comprobación de todos los actos que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de que se ajusten a las disposiciones aplicables en cada caso. Se trata, por tanto, de un control de toda la legalidad, no solo ceñida al ámbito estrictamente presupuestario.
- Control financiero: verificación de los servicios del sector público local en el aspecto económico-financiero para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que los rigen y que su gestión se adecúa al principio de buena gestión financiera (un compendio de control de legalidad, eficacia y eficiencia). Se ejerce en dos modalidades: control permanente y auditoría pública, incluyendo en ambos casos el control de eficacia.

Juan Bautista Suárez Ramos.

“Implicaciones del nuevo Reglamento de control interno de las entidades locales. Control financiero y auditoría pública”

- Control de subvenciones: procedimiento de control financiero específico aplicable sobre los beneficiarios de subvenciones y entidades colaboradoras, de conformidad con los artículos 44 y siguientes de la Ley General de Subvenciones.
- Ejercicio desconcentrado: la desconcentración interorgánica está regulada en el artículo 8.2 de la LRJSP, al disponer que “la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros órganos jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias”.
- Procedimiento contradictorio: es aquel procedimiento en el que hay la posibilidad de rebatir o alegar frente a los argumentos o motivaciones de una determinada decisión o criterio. En este sentido, se echa en falta en el Reglamento una regulación más minuciosa de los informes de control financiero y su necesaria notificación en el carácter de informe provisional, a efectos de que se puedan presentar contra el mismo las correspondientes alegaciones.

II. Estructura general del Reglamento y novedades más destacables.

1. Estructura general del Reglamento:

Después de una amplia introducción a modo exposición de motivos, el reglamento contiene 40 artículos, siete disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única de carácter genérico, una disposición transitoria para las auditorías de cuentas que habrán de realizarse sobre aquellas cuyo ejercicio contable se cierre a partir de 1 de enero de 2019, una disposición final que aclara el título competencial sobre el que se funda la norma (competencia exclusiva del Estado en materia de hacienda general) y una disposición final, en la que se establece que entrará en vigor el día 1 de julio de 2018. Los cuarenta artículos se distribuyen con la siguiente estructura:

- Título I: Disposiciones generales.
 - ◆ Capítulo I: Del ámbito de aplicación y los principios del control interno.
 - ◆ Capítulo II: De los deberes y facultades del órgano de control.

Juan Bautista Suárez Ramos.

“Implicaciones del nuevo Reglamento de control interno de las entidades locales. Control financiero y auditoría pública”

- Título II: La función interventora.
 - ◆ Capítulo I: Del ejercicio de la función interventora
 - ◆ Capítulo II: del procedimiento para el ejercicio de la función interventora sobre los derechos e ingresos.
 - ◆ Capítulo III: Del procedimiento para el ejercicio de la función interventora sobre gastos y pagos.
 - Sección 1ª: Disposiciones comunes.
 - Sección 2ª: De la fiscalización previa de la aprobación o autorización de gastos y de la disposición o compromiso de gasto de la entidad local.
 - Sección 3ª: De la intervención previa del reconocimiento de la obligación y de la inversión.
 - Sección 4ª: De la intervención formal y material del pago.
 - Sección 5ª: De la fiscalización previa de las órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija.
 - Sección 6ª: De la omisión de la función interventora.
- Título III: Función de control financiero.
 - ◆ Del ejercicio del control financiero.
 - ◆ Del control permanente.
 - ◆ De la auditoría pública.
 - ◆ Del resultado del control financiero.
- Título IV: Informe resumen y plan de acción.
- Título V: Del régimen de control simplificado.

III. **Novedades más destacables del nuevo Régimen Jurídico del control interno de las entidades locales.**

- **La necesidad de que se elabore un modelo de control:**

El artículo 4 del Reglamento se refiere a los principios para el ejercicio del control interno y se aprovecha este precepto para regular del denominado “modelo de control”, que deberá ser eficaz y –dice el precepto- “para ello se le deberán habilitar los medios necesarios y suficientes.

Juan Bautista Suárez Ramos.

“Implicaciones del nuevo Reglamento de control interno de las entidades locales. Control financiero y auditoría pública”

Para que dicho modelo alcance el nivel de eficacia esperado, se establece que inicialmente deberá suponer el control del 80 por 100 del presupuesto consolidado, tanto en las modalidades de función interventora como control financiero. Pero, posteriormente, transcurridos tres ejercicios consecutivos, deberá alcanzar el 100 por 100 del presupuesto.

Para determinar el modelo de control se deberá realizar “un análisis previo de riesgos”. Esto supone que, mediante la aplicación de técnicas estadísticas, se deberá valorar que porcentaje de elementos defectuosos se podrá encontrar en una muestra. Sobre la aplicación de estas técnicas ya tiene una amplia experiencia la IGAE, que cuenta con modelos aprobados al efecto. Pero, aparte de este análisis estadístico, a juicio de este ponente, la experiencia de cada profesional en la práctica diaria en la entidad local en la que se encuentra destinado, deberá servir para enriquecer el análisis estadístico, estableciéndose controles más intensivos o muestras más amplias en aquellos apartados de gastos o ingresos que generan más temor a incumplimientos (por ejemplo, el ámbito de la contratación menor, no sometida a fiscalización previa, pero sí a control financiero posterior; o la recaudación ejecutiva).

- **Las denuncias directas del órgano interventor (art. 5.2):**

En el momento actual existen dudas acerca de la actuación que ha de seguir el titular de la Intervención cuando en un expediente que se somete a control se aprecia que determinadas conductas pudieran ser constitutivas de delito o generar responsabilidad contable o en materia económico-presupuestaria. Algunos profesionales opinan que estos hechos deben denunciarse directamente ante los órganos competentes, mientras que otros, más cautos, consideran que estas valoraciones han de ponerse en conocimiento del órgano competente de la propia Administración Local (Pleno, Junta de Gobierno, Alcaldía), para que sean estos órganos, con potestad para dictar actos administrativos, los que denuncien tales hechos ante el órgano competente para su tramitación y resolución (Tribunales de Justicia, Fiscalía, Tribunal de Cuentas, etc.).

La duda expuesta se despeja y aclara completamente en el nuevo Reglamento, que le corresponde al órgano interventor ponerlo en conocimiento de los Tribunales de Justicia y, en su caso, también ante el Tribunal de Cuentas.

Juan Bautista Suárez Ramos.

“Implicaciones del nuevo Reglamento de control interno de las entidades locales. Control financiero y auditoría pública”

- **El acceso a los informes de control (art. 5.3):**

Muy poco aclara en este aspecto el nuevo Reglamento, dado que el artículo 5.3 hace una remisión en blanco a otras normas “el órgano interventor deberá facilitar el acceso a los informes de control en aquellos casos en los que legalmente proceda”. Asimismo, establece que, si no existiese norma aplicable, la solicitud deberá realizarse al órgano gestor de la actividad económico-financiero.

- **Las facultades del órgano de control(I): posibilidad de solicitar documentación a cualquier tercero relacionado con la actividad objeto de control:**

El artículo 8.3 regula una facultad muy novedosa para el ejercicio eficaz del control, que se puede convertir en la mejor herramienta para el cruce de información sobre las operaciones económicas. La posibilidad de solicitar datos solo estaba prevista hasta la fecha en el artículo 46 de la Ley de Subvenciones, al establecerse la obligación de colaboración de los terceros relacionados con el objeto de la subvención o su justificación, obligándoles a remitir al órgano de control toda la información que se les pudiese solicitar (especialmente, registros contables o movimientos bancarios).

Ahora esta facultad se extiende a cualquier ámbito de control, pudiendo el órgano interventor requerir a cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, los datos, antecedentes e informes que se estimen necesarios. Bien es cierto que no se establecen medidas coercitivas para obligar a este cumplimiento, por lo que ante la negativa de los terceros a proporcionar dicha información, solo quedaría la posibilidad de poner esta circunstancia en conocimiento del Ministerio fiscal, a efectos de que se puedan ejercer las acciones que se estimasen procedentes contra la persona o entidad que se niegue a colaborar.

5. Otras novedades.

Sin ánimo de ser exhaustivo, se pueden citar, entre otras, las siguientes:

- Solicitud de informes a los servicios de asistencia a municipios de las diputaciones provinciales y, en su caso, a la IGAE.
- Defensa jurídica y protección del personal controlador (art. 6.6).
- Revisión de sistemas informáticos
- La regulación del informe de fiscalización favorable condicionado (art. 12.5):

Juan Bautista Suárez Ramos.

“Implicaciones del nuevo Reglamento de control interno de las entidades locales. Control financiero y auditoría pública”

- La regulación de las discrepancias del órgano gestor (art. 15)
- La regulación de la comprobación material de la inversión (art. 20)
- La regulación de la fiscalización de los pagos a justificar y anticipos de caja fija (artículos 24 a 27)
- De la omisión de la función interventora (art. 28)

IV. El control financiero permanente y la auditoría de cuentas: su necesaria implementación en todas las corporaciones locales que siguen el Modelo normal de contabilidad local.

1. La planificación del control financiero.

Como es bien conocido, en la Administración local existe ya una práctica consolidada en el ejercicio de la función interventora, que poco a poco fue extendiéndose con la cobertura de los puestos de trabajo de Intervención, cubiertos solo en los grandes ayuntamientos a principios de los años noventa del siglo pasado, pero ahora ya desempeñados por funcionarios con habilitación de carácter nacional en la práctica totalidad de los ayuntamientos (por lo menos en la Provincia de A Coruña).

Sin embargo, el ejercicio del control financiero todavía está prácticamente inédito, en cualquiera de las dos modalidades, bien sea control permanente, bien sea auditoría pública. Dicho control ya estaba definido en la redacción originaria de la Ley de Haciendas Locales de 1988 y, por tanto, se mantiene en el texto refundido vigente. Pero la sobrecarga de trabajo, por una parte y, la escasez de medios personales en las intervenciones locales, han sido las causas por las cuales no se ha implementado. Quizás los únicos ámbitos en los que se ha ejercido hasta ahora dicho control es con respecto a los ingresos, cuando se sustituye la fiscalización previa por la toma de razón en contabilidad, y en algunas corporaciones, el control financiero de subvenciones.

De lo que no cabe duda es de que el ejercicio del control financiero ya resultaba preceptiva con la Ley 39/88, puesto que ya regulaba esta función o apartado dentro del control interno de las entidades locales. Pero a partir de ahora, una vez que este Reglamento entre en vigor el día 1 de julio de 2018, es obligado elaborar y aprobar un Plan Anual de Control Financiero, con los siguientes contenidos (entre otros posibles, artículo 31):

Juan Bautista Suárez Ramos.

“Implicaciones del nuevo Reglamento de control interno de las entidades locales. Control financiero y auditoría pública”

- Identificación y análisis de riesgos
- Objetivos que se pretenden conseguir.
- Prioridades establecidas para cada ejercicio: selección de controles con regularidad y rotación, descartando aquellos controles reiterados sobre actividades sin riesgo.
- Alcance objetivo, subjetivo y temporal de cada uno de ellas.
- Medios disponibles.

El Plan Anual de Control Financiero debe elaborarse por el órgano interventor, no siendo necesaria su aprobación por ningún órgano corporativo, tan solo se impone su remisión al Pleno a efectos informativos.

El Plan así elaborado, con los contenidos mínimos y necesarios expuestos anteriormente, puede ser objeto de modificación por varios motivos, que se enumeran a título enunciativo en el apartado 4 del artículo 31:

- Solicitud o mandato legal: Se entiende que puede haber controles que se hayan de llevar a cabo porque medie solicitud de algún órgano de la propia Corporación (Alcaldía, Pleno de la Corporación), o bien porque exista una propuesta motivada de otro órgano, en virtud de alguna denuncia recibida, o incluso a petición de los órganos de control externo u orden judicial.
- Variaciones en la estructura de las entidades: En los casos en que se produzcan reorganizaciones administrativas, cambios de gestión de determinados servicios públicos, etc.
- Insuficiencia de medios: Si el órgano interventor aprecia que, con los medios personales de los que dispone en determinado momento no puede ejecutar el Plan elaborado y presentado ya al Pleno a efectos informativos, deberá presentar una modificación del mismo, reduciendo su ámbito de actuación objetivo o subjetivo o el número de controles a realizar.

Nada dispone la norma acerca de la fecha en la que haya de elaborarse y remitirse al Pleno. Pero, dado que se trata de un control que se ejecuta a posteriori, se entiende que deberá redactarse en un momento posterior al cierre del ejercicio contable, incluso después de la liquidación del Presupuesto. Quizás el momento más apropiado para su presentación ante el Pleno de la Corporación sea con motivo de la tramitación y aprobación de la Cuenta General relativa al ejercicio correspondiente.

2. El alcance del control permanente.

En una primera aproximación, pudiera pensarse que el control financiero versa únicamente sobre el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios públicos, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles. Así se deriva de la dicción legal del artículo 220 del TRLRHL, y también pudiera deducirse del adjetivo “financiero” de la expresión.

Sin embargo, más allá de la ambigüedad que genera la expresión, en su modalidad de control permanente, esta función tiene como finalidad determinar si se ha cumplido con el llamado principio de buena gestión financiera, que alcance la triple vertiente de control de legalidad, esto es, si se han respetado en la gestión económico-financiera las normas legales de aplicación concreta y el Ordenamiento jurídico como unidad integrada, así como la gestión económica, patrimonial, presupuestaria, contable, organizativa y procedimental (artículo 29.2).

Además, como muy bien aclara el apartado 1 del artículo 29, este control lleva también implícito el control de eficacia, en cuanto determina el grado de cumplimiento de los objetivos programados y su coste, verificando también la eficiencia (el logro de los objetivos al menor coste posible), así como la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Pues de poco serviría el control si las actuaciones pasadas no se proyectan hacia el futuro y se analiza si la organización puede mantenerlas en el tiempo con los costes inherentes y si esto puede afectar a la estabilidad presupuestaria en su conjunto.

De este modo y con tal amplitud, el control permanente complementa a la función interventora, pues en primer lugar se extiende sobre la parte de gestión económica que no se ha sometido a fiscalización previa (ingresos, cuando solo se ha producido la toma de razón en contabilidad, contratación menor y otros gastos no sometidos a fiscalización previa). En este sentido, el ejercicio del control permanente justifica la posibilidad de que algunas entidades establezcan un sistema de fiscalización limitada previa, puesto que los gastos incluidos en su ámbito serán sometidos luego, por procedimientos de muestreo, a un control permanente que, como ya se ha indicado, abarca control de legalidad, funcionamiento económico-financiero, eficacia y eficiencia.

3. El resultado del control financiero.

El ejercicio del control permanente así delimitado (y también el de las auditorías que se comentan en el siguiente apartado) tiene como finalidad obtener unas conclusiones que sirvan no solo para poner de manifiesto los incumplimientos, las ineficiencias o debilidades encontradas, sino que su auténtica finalidad es corregir la gestión para el futuro, de manera que orienta a la entidad local en su mejora continua, en sus métodos y procedimientos de gestión, así como en la obtención de resultados. Al mismo tiempo, pone de manifiesto las posibles irregularidades, para que sean corregidos y se exijan, en su caso, las correspondientes responsabilidades.

Los resultados de las actuaciones se documentarán en informes de control financiero, tal como están regulados en el artículo 35 del Reglamento. La redacción y formato de dichos informes serán determinados por cada órgano de control, ajustándose en todo caso en su estructura y contenidos básicos a lo establecido en las normas técnicas de control financiero emanadas de la Intervención General del Estado. En síntesis, la estructura básica será la siguiente:

- Antecedentes, indicando el plan al que se refiere el informe y la competencia de la Intervención.
- Normativa de aplicación
- Hechos comprobados.
- Conclusiones obtenidas y recomendaciones.

Juan Bautista Suárez Ramos.

“Implicaciones del nuevo Reglamento de control interno de las entidades locales. Control financiero y auditoría pública”

Cada uno de las actuaciones sobre un determinado servicio o ámbito de ingresos o gastos públicos, dará lugar a un informe de control financiero. Dicho informe debe respetar el principio de procedimiento contradictorio establecido en el artículo 4.1. Por ello, aunque nada se dice al respecto en el artículo 36, el respecto a aquel principio exige que sean emitidos inicialmente con el carácter de informe provisional y de inmediato, una vez concluidos, sean remitidos al órgano gestor, para que pueda presentar en su caso las alegaciones que estime convenientes. A la vista de las mismas el órgano interventor emitirá el informe definitivo que proceda, confirmando el provisional emitido en su día o aceptando para de las alegaciones que haya presentado el órgano gestor. Dicho informe será remitido al órgano gestor, para que conozca el criterio final de la Intervención y se elevará a la Presidencia de la entidad local para que, a través de la misma, se dé conomiento al Pleno de la Corporación.

Es posible que en el informe se concluya que existen responsabilidades administrativas, contables o incluso penales. En tal caso, el informe definitivo será remitido a los órganos competentes para instruir los correspondientes expedientes o diligencias y aplicar las sanciones, responsabilidades o penas establecidas en la normativa coercitiva aplicable al efecto.

Por otra parte, con pleno respeto de la normativa protectora de los datos de carácter personal, dichos informes deberán publicarse en la sede electrónica de la entidad, para que puedan ser de general conocimiento por parte de toda la ciudadanía, en cuanto sirven también al principio de transparencia en la gestión pública.

4. Las auditorías.

La segunda forma de control financiero es el ejercicio de la auditoría pública, consistente en la verificación posterior y de forma sistemática de la actividad económico-financiera del sector público local, siguiendo a estos efectos las Normas de Auditoría del Sector Público.

En las NASP se definen las distintas clases de auditoría, que el nuevo Reglamento simplifica de la siguiente forma:

- A) **Auditoría de cuentas:** Sin duda la modalidad más conocida y utilizada (tanto es así que se produce una autonomasia en el lenguaje coloquial, entendiendo que toda auditoría es económico-financiera y de cuentas). En este apartado, **la gran novedad es la obligación de someter a auditoría de cuentas las cuentas anuales de organismos autónomos, entidades**

Juan Bautista Suárez Ramos.

“Implicaciones del nuevo Reglamento de control interno de las entidades locales. Control financiero y auditoría pública”

empresariales, fundaciones del sector público, consorcios y otras entidades dependientes, a partir de los ejercicios contables que se cierren desde el 1 de enero de 2019 (Disposición transitoria única).

- B) **Auditoría de cumplimiento y auditoría operativa:** Se aplicará sobre las entidades del sector público no sometidas a control permanente, para comprobar su funcionamiento en el aspecto económico, financiero, patrimonial, presupuestario, contable, organizativo y procedimental. La auditoría de cumplimiento es un control de legalidad a posteriori, en cuanto ha de verificar el cumplimiento de las normas de aplicación, mientras que la operativa valora la racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión, con el fin de detectar deficiencias y proponer recomendaciones.

En este trabajo de auditoría, que a veces puede exceder la disponibilidad de tiempo de los funcionarios adscritos al órgano interventor, se puede recabar la colaboración de otros órganos públicos, así como otorgar contratos de servicios con firmas privadas, que en todo caso habrán de someterse a las instrucciones dictadas por el órgano interventor (artículo 34).

V. Conclusiones y recomendaciones.

El desarrollo reglamentario del control y fiscalización de las entidades locales era una necesidad que se viene observando desde hace bastantes años, reclamándose no solo individualmente por muchos de los funcionarios que nos dedicamos a la noble tarea del control interno de la gestión económico-financiera de las entidades locales, sino también por los propios colectivos en los que nos integramos (COSITAL, tanto desde su propio Consejo General como desde muchos colegios provinciales). Este vacío normativo era integrado con las bases de ejecución del presupuesto de cada entidad local que, pese a tener contenido normativo, no son objeto de publicación íntegra, con lo cual pueden generar cierta indefensión e inseguridad jurídica al operador que tiene que aplicarlas, además de caracterizarse por ser una normativa poco estable.

Por ello, la aprobación y publicación de este reglamento, aunque muy esperada y con retraso, es ciertamente un motivo de satisfacción. Ahora, a los responsables de los órganos interventores nos toca empezar a trabajar para que su aplicación, a partir del día 1 de julio de 2018, sea plenamente efectiva. En esta tarea de planificación, que ha de ser inmediata, se proponen algunas sugerencias:

- La implantación inmediata del control financiero en las áreas de mayor riesgo. Entre ellas, el ámbito de las subvenciones concedidas, dado que se trata de una función imperativa según la Ley 38/2003, en la que la experiencia demuestra que existe cierta tendencia al fraude. Para ello, en caso de insuficiencia de medios, los órganos interventores de las entidades locales tendrán que recabar el auxilio y colaboración de otras administraciones públicas (la Diputación Provincial, por ejemplo) o incluso la de firmas privadas de auditoría, tal como hacen algunas de las pocas entidades locales que llevan a cabo esta tarea.
- La reflexión sobre las áreas de riesgo existentes en este momento en cada corporación local, determinando los controles financieros a realizar. Entre estas áreas de riesgo, aparte de la indicada anteriormente, aquellas exentas de fiscalización previa y otras en las que se aprecien debilidades. Así, por ejemplo, deberá analizarse el grado de control que se está aplicando sobre los servicios en régimen de concesión administrativa de servicios y la necesidad de realizar sobre estos contratos auditorías de cumplimiento y operativas. Además, en aquellas corporaciones con descentralización funcional de determinados servicios deberá planificarse el control a realizar sobre organismos autónomos, entidades públicas empresariales y otras personas jurídicas que se integran en la entidad consolidada.
- A nivel individual y profesional, la conveniencia de perfeccionar nuestra formación con el estudio exhaustivo de la legislación en materia de auditoría y el análisis de las técnicas de auditoría implantadas por la Administración del Estado, las comunidades autónomas y otras entidades locales, así como la larga experiencia en el sector privado.

A Coruña, 26 de septiembre de 2017.

Juan Bautista Suárez Ramos.

“Implicaciones del nuevo Reglamento de control interno de las entidades locales. Control financiero y auditoría pública”