

EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL NUEVO REGLAMENTO

ASPECTOS CONCEPTUALES DEL CONTROL INTERNO: LA FUNCIÓN INTERVENTORA Y EL CONTROL FINANCIERO

Alicante, 24 de octubre de 2017



I. La reforma del control interno: antecedentes y objetivos

Antecedentes de la reforma (I)

- ✓ El desarrollo del marco de control interno de las EELL: tarea pendiente de abordar desde hace años.
- ✓ Escasa regulación: 8 artículos del TRLHL
 - Ámbito subjetivo no adaptado a una estructura organizativa cambiante.
 - Modalidades de ejercicio insuficientemente desarrolladas.
- ✓ Ninguna modificación desde 1988 hasta LRSAL.
- ✓ Ningún desarrollo Reglamentario de carácter general.
- ✓ Desarrollos particulares por las propias EELL o CCAA.

Antecedentes de la reforma (II)

- ✓ Iniciativas que se adoptan en los últimos años para:
 - mejorar la transparencia y fiabilidad de las cuentas públicas.
 - superar el impacto de la crisis económica en las finanzas públicas asegurando el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera.
- ✓ Implican mayor presencia y relevancia de los órganos de control interno de las entidades locales.
- ✓ Requieren fortalecer el rol de la función de control interno y asegurar la independencia de su ejercicio

Antecedentes de la reforma (II)

Modificaciones introducidas por la LRSAL:

Artº 213	Artº 218	DF 2ª LRSAL/ DA 20ª RJPAC/ art 118 y sptes LRJSP: consorcios
<ul style="list-style-type: none"> ✓ AC en las entidades que se determinen reglamentariamente. ✓ elaboración de normas de desarrollo del ejercicio del control interno por el gobierno a propuesta del MINHAP. ✓ Remisión la IGAE de un informe resumen anual de los resultados desarrollados en cada ejercicio. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Precisión del alcance del informe a remitir al Pleno con las resoluciones contrarias a los reparos efectuados. ✓ Posibilidad de elevar la resolución de las discrepancias al órgano de control de la administración que tenga la tutela financiera. ✓ Remisión anual al TC de los acuerdos adoptados contrarios a los reparos formulados. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los estatutos consorcio tienen que determinar la admón. Pública de adscripción. ✓ Implica su sujeción al régimen de presupuestación, contabilidad y control, ✓ “En todo caso, se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio”

Antecedentes de la reforma (y III)

➤ **DA 3ª Ley Orgánica 9/2013 , CDCSP**

- ✓ Obligación para las entidades de las AAPP no sujetas a AC de efectuar anualmente trabajos de control para, mediante técnicas de auditoría, verificar existencia de obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos para los que no se ha producido su imputación presupuestaria.
- ✓ la IGAE propondrá la metodología . Será aprobada en cada ámbito por los respectivos órganos de control interno. (Remisión a SPL de instrucciones a través de la FEMP en julio de 2014)
- ✓ Ley PPGG 2017: publicidad activa (D.A. 48º)

➤ **Ley 25/2013, de impulso de factura electrónica**

- ✓ Informe anual en el que evaluará el cumplimiento de la normativa en materia de morosidad. En el caso de las Entidades Locales, este informe será elevado al Pleno.
- ✓ Artº 12.3, (incorporado por la Ley Orgánica 6/2015). auditoría de sistemas anual para verificar el correcto funcionamiento de los correspondientes registros contables de facturas

Objetivos de la reforma (y V)

- ✓ Permitir una gestión más eficaz, homogénea y transparente de los órganos de control interno de las entidades locales, en todo el territorio nacional, dada la importancia de las funciones que desempeñan en las corporaciones locales, y su repercusión en el interés general.
- ✓ Cubrir el vacío legal existente en materia de control interno en las entidades que conforman el sector público local.
- ✓ Homogeneizar los procedimientos de control, asimilándolos a la estructura de control establecida para el sector público estatal.
- ✓ Reforzar el papel y las funciones de los órganos de intervención.
- ✓ Garantizar una mayor profesionalidad y eficacia en el ejercicio de las funciones de control interno

II. La reforma del control interno: Principios

Principios de la reforma (!)

➤ Mecanismos de reforzamiento del órgano de control (I)

- ✓ Plena autonomía.
- ✓ Facilitar al órgano de control medios necesarios y suficientes.
 - Concepto de **modelo control eficaz**: control efectivo, a través de las distintas formas de ejercicio y modalidades de control , con medios propios o externos, de :
 - Anualmente 80% del ppto general consolidado
 - En tres ejercicios 100% del ppto general consolidado.
 - Posibilidad de recurrir a la **colaboración externa**
- ✓ Acceso del órgano de control a todo informe o papel de trabajo.
- ✓ Convenios de colaboración con la IGAE

Principios de la reforma (II)

➤ Mecanismos de reforzamiento del órgano de control (II)

- ✓ **Transparencia:**
 - Comunicación de planes de control y remisión de informes y resultados al Pleno.
 - Remisión de resultados a la IGAE y al TCu.
 - Información al Pleno sobre eficacia del Plan de acción a formalizar por el Presidente de la Corporación para subsanar deficiencias y debilidades puestas de manifiesto.
 - Publicidad de los informes de auditoría de cuentas:
 - Sedes electrónicas corporativas.
 - Registro digital de cuentas públicas (IGAE).

Principios de la reforma (III)

➤ **Enfoque metodológico hacia el análisis de riesgos.**

- ✓ Distintas modalidades de control aplicables en función de la naturaleza de la entidad a controlar.
- ✓ Planificación anual determinando objetivos.
- ✓ Mínimos de control establecidos en el RD:
 - 80% anual-100% en tres años
 - Modalidades de aplicación obligatorias en función del de entidades
 - Requisitos mínimos para la aplicación de distintas modalidades

➤ **Establecimiento de un modelo similar al de la AGE**

- ✓ Homogeneización de procedimientos
- ✓ Desarrollo procedimental marco existente

III. Características generales del modelo de control del Real Decreto .

Ámbito subjetivo

- **Ámbito subjetivo:** definición de SPL, conjunto de entidades de cualquier naturaleza jurídica que dependen de la entidad local.
 - ✓ Propia entidad local
 - ✓ OOAA
 - ✓ EPE's
 - ✓ SS MM
 - ✓ FFPP
 - ✓ Fondos sin personalidad jurídica
 - ✓ Consorcios
 - ✓ Resto de entidades con participación mayoritaria total o mayoritaria de la EL

Formas de ejercicio

En función de la naturaleza de la entidad

Función interventora

- ✓ Administración General de la Entidad Local
- ✓ Organismos autónomos locales
- ✓ Consorcios: si así está establecido en el régimen propio de la entidad local

Control Financiero: CFP / AP

- ✓ Administración General de la Entidad Local: CFP
- ✓ OOAA: CFP+AC
- ✓ Consorcios CFP+AC / AP
- ✓ EPE'S, fundaciones, Sociedades, fondos y otras entidades dependientes AP

Régimen

En función del modelo contable aplicable

Régimen general

✓ En función de características de presupuesto y población aplican modelo normal de contabilidad

- Función interventora
- Control financiero permanente
- Auditoría Pública

Régimen simplificado

✓ En función de características de presupuesto y población aplican modelo simplificado (o básico) de contabilidad

- Función interventora
- Control financiero permanente: solo obligaciones legales
- Auditoría pública: solo Auditoría de cuentas en entidades sujetas

Principios de ejercicio

- Autonomía funcional
- Ejercicio desconcentrado
- Procedimiento contradictorio
 - ✓ En FI: reparos y discrepancias
 - ✓ En CF: informes provisionales, alegaciones e informes definitivos.
- Modelo de control eficaz
- Destinatarios de la información de control:
 - ✓ Órganos de gestión controlados: Información puntual
 - ✓ Pleno: información puntual + información global + plan de control
 - ✓ T Cuentas: información global
 - ✓ IGAE: información global

Deberes del órgano de control

- Sigilo.
- Si se aprecian hechos acreditados o comprobados susceptibles de constituir infracción o exigencia de responsabilidades contables o penales, traslado de actuaciones. :
 - ✓ Delitos: órganos jurisdiccionales
 - ✓ Infracciones de la Ley 19/2013: órgano competente + TCu
 - ✓ Resto de casos: lo dispuesto en LO y L Fto. de TCu
- Facilitar acceso a informes de control casos establecidos por ley.

Facultades del órgano de control

- Obligación de colaboración:
 - ✓ De órganos públicos
 - ✓ De entidades privadas.
- Asesoramientos e informes técnicos.
- Defensa jurídica y protección personal controlador.
- Revisión sistemas informáticos de gestión

IV. Función Interventora.

Definición y Contenido

- Tiene por objeto controlar, los actos de la **Entidad Local** y de sus **organismos autónomos**, (y en su caso **consorcios**) que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de que gestión se ajuste a las disposiciones
- Contenido y fases

Fiscalización previa de reconocimiento de derechos y de ingresos	Fiscalización previa de autorización, aprobación, disposición y compromiso de gastos	Intervención del reconocimiento de obligaciones y de la comprobación material de la intervención	Intervención formal de la ordenación de pagos	Intervención material de pagos
Artº 9	Artº 16 -17	Artº 18-20	Artº 21-22	Artº 23
	Exenciones: gastos no inventariables, contratos menores, gastos periódicos y repetitivos, contratos menores			

Función interventora de derechos e ingresos

- Posibilidad:
 - ✓ Función interventora
 - ✓ Sustitución por toma de razón en contabilidad+ control posterior (CF)
 - ↳ Por acuerdo del PLENO
- Excepción: Ordenación y pago material de devolución de ingresos indebidos
- Disconformidad en reconocimiento o liquidación de derechos a favor E.L. o anulación de derechos → Reparación no suspensiva

Función interventora en obligaciones y gastos: regímenes

	Plena: régimen ordinario	Limitada previa de requisitos básicos
Decisión	No requiere decisión. Si el pleno no aprueba el régimen de LPRB, (para tipos de expedientes o actuaciones) se aplica el fiscalización plena	<u>Pleno</u> a propuesta del presidente , previo informe del órgano de control
Contenido	Revisión de todos los requisitos en función de la fase	Requisitos determinados
Plazo	10 días (5 urgente)	5 días
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> - Conformidad - Reparó suspensivo - Reparó no suspensivo +informe condicionando 	<ul style="list-style-type: none"> - Conformidad - Reparó suspensivo - Observaciones

Fiscalización limitada previa de requisitos básicos

➤ Requisitos básicos:

REQUISITOS GENERALES		REQUISITOS ADICIONALES
<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de crédito adecuado y suficiente - En gtos. con financiación afectada, que los recursos son ejecutivos - En gtos. Plurianuales cumplimiento artº 174 TRLHL 	<ul style="list-style-type: none"> - Competencia del órgano que los propone 	<ul style="list-style-type: none"> - Aquellos extremos que para cada tipo de expediente y actuación apruebe el Pleno. <ul style="list-style-type: none"> - En todo caso los fijados por ACM para la AGE - Otros adicionales , aprobados por el Pleno a propuesta del interventor

REPAROS

- Por escrito, con cita de preceptos legales
- Motivos del reparo
- Debe comprender todas las observaciones detectadas



SUSPENDE LA TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE

	F. Plena	F Requisitos básicos
Motivos	Todos	Sólo por los requisitos establecidos
Reparo suspensivo	Requisitos esenciales artº 216.2 TRLHL	todos
Reparo no suspensivo	Resto	No existe
Observaciones complementarias	No hay	A criterio del órgano interventor

DISCREPANCIAS

- Reparación del órgano de control → órgano gestor no acepta → plantea discrepancia en 15 días
 - ✓ Ante Presidente/Pleno en función de la competencia
- Resuelta la discrepancia → continúa tramitación
- Previamente a resolución puede elevar resolución al órgano de control competente enviando propuesta motivada
 - ✓ IG CCAA: si tiene la tutela financiera
 - ✓ → informes no vinculantes en 1 mes
 - ✓ IGAE: si tiene la tutela financiera el Estado
- Base de datos de informes: IGAE
- Información sobre resoluciones contrarias a reparos/ informes
 - ✓ Pleno
 - ✓ T Cuentas
 - ✓ IGAE (dentro del informe anual)

COMPROBACIÓN MATERIAL DE LA INVERSIÓN (I)

- Verificación material de la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato
 - ✓ Al finalizar el contrato
 - ✓ Durante la ejecución del contrato
- Asistencia interventor + Asesor técnico (en su caso)
- Resultado de la comprobación : Acta
- Alcance de la comprobación: efectiva y conforme realización de la obra, servicio, suministro o gasto
 - Resolución 14/7/15 sobre desarrollo de la función interventora en comprobación de la inversión
 - <https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/24/pdfs/BOE-A-2015-8268.pdf>
- Si la intervención de la comprobación de la inversión no fuera preceptiva : acta de conformidad firmada por asistentes

COMPROBACIÓN MATERIAL DE LA INVERSIÓN (II)

- **RD artº 20.3.:** los órganos gestores deberán solicitar al órgano interventor su asistencia, cuando el importe de la **inversión sea mayor o igual a 50.000 €** (sin IVA) (o menor importe si lo fijan las bases de ejecución)

- **Nueva LCSP. DA 3ª**

3. Los actos de fiscalización se ejercen por el órgano Interventor de la Entidad local. Esta fiscalización recaerá también sobre la valoración que se incorpore al expediente de contratación sobre las repercusiones de cada nuevo contrato, excepto los contratos menores, en el cumplimiento por la Entidad local de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que exige el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. **El órgano interventor asistirá a la recepción material de todos los contratos**, excepto los contratos menores, en ejercicio de la función de fiscalización material de las inversiones que exige el artículo 214.2.d) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Podrá estar asistido en la recepción por un técnico especializado en el objeto del contrato, que deberá ser diferente del director de obra y del responsable del contrato. Los servicios de asistencia de las Diputaciones Provinciales asistirán a los pequeños Municipios a estos efectos y los demás previstos en la Ley.

OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA

- Función interventora preceptiva y omitida:
 - ✓ no se podrá reconocer la obligación,
 - ✓ no se podrá tramitar el pago,
 - ✓ no se podrán intervenir favorablemente estas actuaciones, hasta que se subsane la omisión de la función interventora

- Órgano interventor emite opinión e informe, para que el Presidente decida si continúa con el procedimiento
 - ✓ No es un informe de fiscalización
 - ✓ Contenido mínimo

- Información a Pleno, TCu, IGAE

- Puede ser infracción de las tipificadas en la 19/2013, TAIPBG

Regímenes especiales de pago: PaJ y ACF

Pagos a justificar	Anticipos de caja fija
Artº 24 requisitos a comprobar en la expedición	Artº 25 requisitos a comprobaren : -constitución - reposición
Artº 27: intervención de las cuentas justificativas:	
<ul style="list-style-type: none"> - Informe sobre la cuenta con opinión favorable o desfavorable (sin efectos suspensivos) - Aprobación por el órgano gestor 	
Información al Pleno sobre el resultado del control de las cuentas	

IV. Control financiero.

Control Financiero.

- Formas de ejercicio
 - ✓ Control permanente
 - ✓ Auditoría pública.
Incluido el control eficacia.

- Planificación del control financiero:
 - ✓ Elaboración del Plan Anual de Control Financiero: CFP y AP
 - ✓ Base del análisis de riesgos: CONCEPTO DE RIESGO
 - ✓ Órgano interventor lo elabora y eleva al Pleno a efectos informativos.
 - ✓ Posibilidad de modificación: solicitud o mandato legal, variaciones estructura, insuficiencia de medios.

- Aplicación de normas de CFP y AP vigentes en el SPE:
Resoluciones de la IGAE de 30 de julio de 2015 por las que dictan instrucciones para el ejercicio del CFP y de la Auditoría Pública
 - https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8938
 - <https://www.boe.es/boe/dias/2015/08/10/pdfs/BOE-A-2015-8939.pdf>

IV.1 . Control financiero permanente

Control financiero permanente (I).

Comprobar, de forma continua que el funcionamiento de la actividad económico financiera del sector público local se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena gestión financiera, con el fin último de mejorar la gestión en su aspecto económico, financiero, patrimonial, presupuestario, contable, organizativo y procedimental.

Ámbito subjetivo	<ul style="list-style-type: none"> - Entidad local - OAAA - Consorcios (en su caso)
Características	<ul style="list-style-type: none"> - Visión global - Actuaciones permanentes, no puntuales - Utilización de técnicas de auditoría - Eficacia inductiva
Actuaciones a realizar	<ul style="list-style-type: none"> - Planificables: en función de riesgos - No planificables: impuestas por una norma

Control financiero permanente (II) . Planificación

- ❑ **FASE 1: Identificación** de los riesgos existentes en la gestión sometida a control.-
 - Riesgo: Posibilidad de que se produzcan hechos o circunstancias en la gestión sometida a control susceptibles de generar incumplimientos de la normativa aplicable, falta de fiabilidad de la información financiera, inadecuada protección de sus activos o falta de eficacia y eficiencia en la gestión.
 - Factores que permiten identificar riesgos:
 - ✓ Calidad gestión
 - ✓ Otros factores
- ❑ **FASE 2: Evaluación** de la importancia del riesgo para asignar prioridades, utilizando criterios cuantitativos y cualitativos
- ❑ **FASE 3: Selección de actuaciones concretas**
 - Actuaciones a realizar: alcance objetivo, subjetivo y temporal,

IV.II . Auditoría pública

Auditoría pública (I).

Verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público local, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos sometidos a NASP y NT

- NASP: normas relativas al sujeto auditor, ejecución del trabajo , elaboración de informes
- Normas técnicas: desarrollo de distintos aspectos.
<http://www.igae.pap.minhfp.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnControlGastoPublico/Paginas/NormasAuditoriaSectorPublicoYNormasTecnicas.aspx>
- Modalidades:
 - ✓ A Cuentas → En todas las entidades que formen cuentas
 - ✓ A de cumplimiento → En entidades no sometidas a CFP
 - ✓ A operativa

Auditoría pública (II) A de cuentas

Verificar que las cuentas anuales representan en todos los aspectos significativos la imagen fiel: del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados de la entidad, y en su caso, la ejecución del presupuesto de acuerdo con las normas y principios contables y presupuestarios que le son de aplicación Y contienen la información necesaria para su interpretación y comprensión adecuada

- ✓ Obligatorias:
 - a) Los organismos autónomos locales.
 - b) Las entidades públicas empresariales locales.
 - c) Las fundaciones del sector público local obligadas a auditarse por su normativa específica.
 - d) Los fondos sin personalidad jurídica
 - e) los consorcios adscritos a la entidad local.
- ✓ De posible inclusión en el plan (Las sociedades mercantiles y las fundaciones del sector público local no sometidas a la obligación de auditarse).
- ✓ Entrada en vigor: ctas que se cierren a partir de 1/1/19



Auditoría pública (II) Colaboración.

- Colaboración en las actuaciones de auditoría pública
 - ✓ Convenio con órganos de control público
 - ✓ Contratación de la colaboración de auditores privados
- Contratos con auditores privados:
 - ✓ A propuesta del interventor
 - ✓ Ajustándose a sus instrucciones
 - ✓ Plazo de contratos 2+2 años. Máximo 8 años
 - ✓ Supuestos de incompatibilidad
- Sujeción a NT de colaboración con auditores privados
 - ✓ Regula los aspectos técnicos de la colaboración
 - ✓ Delimita funciones y responsabilidades de ambas partes

Resultados del control financiero

- Informes escritos
- Estructura, contenido y tramitación: NT IGAE.
- Destinatarios de los informes:
 - ✓ Gestor directo
 - ✓ Presidente y al Pleno.
- Publicidad de los informes de A de Cuentas
 - ✓ Páginas web
 - ✓ Registro de cuentas públicas

Informe resumen y plan de acción.

Informe resumen	Resultados del control interno
Carácter	Anual
Plazo	Primer cuatrimestre del ejercicio
Destinatarios	<ul style="list-style-type: none"> - Pleno , a través del Presidente - IGAE
Contenido	Instrucciones de la IGAE

Plan de Acción	Medidas adoptar para corregir debilidades, deficiencias...
Elaboración	Presidente de la Corporación
Plazo	3 meses desde remisión informe resumen al Pleno
Actuación del interventor	Valoración adecuación del plan e información al Pleno

Mercedes Vega
S.G. de estudios y coordinación
IGAE
mvega@igae.minhafp.es

