



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

| uma.es

El control interno en la administración local

Universidad de Málaga, Noviembre 2017



Josep Viñas
Doctor en Ciencias Económicas
Máster en Hacienda Autonómica y Local
Profesor Titular - Universitat de Girona
josep.vinas@udg.edu



ÍNDICE

1. **El control en el sector público**

- I. Tipos de control del gasto público
- II. Cambios en el control del gasto público

2. **El control interno**

- I. Casuística del control interno
- II. COSO

3. **La nueva normativa de control interno en la administración local**

- I. Entrada en vigor y ámbito de aplicación
- II. Función interventora
- III. Función de control financiero



El control en el sector público - Tipos de control del gasto público

- Contexto actual: Adaptación de los mecanismos de control para satisfacer las crecientes demandas de los usuarios
- Definición de control: supervisión, comparación, comprobación ...
- Tipos de control
 - Qué se desea verificar
 - Control de legalidad
 - Anterior a la realización del gasto: más efectivo y mayor rigidez
 - Posterior a la realización del gasto : es necesario aplicar [sanciones e incentivos](#) y menor rigidez
 - Control económico
 - Financiero: su objetivo es limitar el coste total
 - Resultados
 - » Eficacia: su problema es [establecer y medir objetivos](#)
 - » Eficiencia: su problema es establecer las [técnicas de medición](#) de los objetivos
 - » Calidad: su problema es conocer las [exigencias de los usuarios](#)
 - Quién realiza el control
 - Control interno
 - Órgano de la administración [distinto de la unidad que realiza el gasto](#)
 - Incluye [tanto controles de legalidad como controles de gestión](#)
 - Control externo
 - Órganos [independientes](#) a la administración
 - Tribunales de Cuentas / Empresas de Auditoría



El control en el sector público - Cambios en el control del gasto público

- Características del control tradicional
 - Control formal de regularidad normativa
 - Supervisión de documentos y actos aislados
 - El objeto es la justificación y la [detección de fraudes](#)
 - Pretensión de universalidad
 - Solamente se ocupa del [ámbito administrativo](#)
- Características del nuevo control público
 - NO es un control exclusivo del cumplimiento de las formalidades
 - Pone el foco en la [fiabilidad de la información contable](#) y en la [mejora de la gestión](#)
 - Ampliación del objeto a la actividad descentralizada y empresarial
 - Introducción del nuevo control público en la [normativa presupuestaria](#)
 - Eficacia en los objetivos
 - Eficiencia de los recursos públicos
 - Cooperación y [coordinación](#) entre administraciones públicas
 - Servicio de [calidad](#) a los ciudadanos
 - [Objetivos estratégicos](#) e impacto socioeconómico



El control interno - Casuística del control interno (I)

- Aspectos básicos
 - Ámbito de aplicación
 - Administración del Estado, administraciones regionales, administraciones locales, ...
 - Principios del control interno
 - [Autonomía funcional](#), [ejercicio desconcentrado](#) y [procedimiento contradictorio](#)
 - El personal controlador
 - Deberes
 - Guardar sigilo
 - Apreciar [infracciones administrativas](#) o [responsabilidades penales](#)
 - » Trasladar actuaciones al órgano de control interno estatal
 - » Trasladar actuaciones a la Oficina de Conflicto de Intereses
 - Facultades
 - Demandar la debida [colaboración de las autoridades públicas](#) gestoras
 - Demandar [asistencia jurídica](#) al servicio jurídico de la administración estatal
 - Revisión de los [sistemas informáticos](#) de gestión



El control interno - Casuística del control interno (II)

- La función interventora
 - Fases de la intervención
 - Fiscalización previa de actos que [reconozcan derechos económicos, aprueben gastos o acuerden movimientos de fondos.](#)
 - Intervención de la liquidación del gasto y de las inversión
 - Intervención formal de la ordenación del pago
 - Intervención material del pago
 - Fiscalización previa
 - Autorización de gastos y de obligaciones (actos resolutorios de recursos administrativos, convenios, ...)
 - Órdenes de pago a justificar
- El control financiero
 - Objetivo y competencias
 - Verificar que la gestión económico-financiera del sector público se adecua a los principios de [legalidad, economía, eficiencia y eficacia](#)
 - Promover la [mejora de las técnicas y procedimientos](#) de gestión económico-financiera
 - Informes de control financiero
 - La intervención general emitirá informe de actuación en relación con los aspectos relevantes deducidos del control dirigida al responsable del departamento del órgano controlado
 - Cuando apreciadas las deficiencias [no se indiquen las medidas necesarias](#) para su solución
 - Cuando manifiesten [discrepancias con las recomendaciones del órgano de control](#)
 - Cuando estando de acuerdo con las recomendaciones del órgano de control [no se adopten medidas](#)



El control interno - COSO

- Definición y objetivos

- The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) es una iniciativa conjunta de cinco [organizaciones del sector privado](#) y se dedica a proporcionar [liderazgo de pensamiento](#) a través de la orientación sobre la gestión de **riesgos empresariales**, el **control interno** y la **disuasión del fraude**.
- En 2013 publicó el nuevo [Marco Integrado de Control Interno](#) (conocido como COSO III) como guía para diseñar, implementar, desarrollar y evaluar la **efectividad del control interno**.

- Adaptación al sector público

- El Instituto de Auditores Internos de España ha creado una comisión técnica que ha analizado el nuevo Marco Integrado en referencia a la [actividad pública](#).
- Entidades del sector público
 - **Administración general** (ministerios, concejalías,)
 - **Entidades que operan bajo derecho público** (organismos autónomos, universidades, hospitales, ...)
 - **Sector público empresarial** (Puertos del Estado, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, ...)
 - **Organismos reguladores** (Banco Nacional, Comisión Nacional de Mercados de Valores, ...)
- Análisis de madurez de los principios COSO en el sector público
 - **Entorno de control** (Ejemplo: La organización demuestra compromiso con la estrategia para atraer, desarrollar y retener a profesionales competentes)
 - **Evaluación de riesgos** (Ejemplo: La organización define los objetivos con suficiente claridad para identificar y evaluar los riesgos relacionados)
 - **Actividad de control** (Ejemplo: La organización define y desarrolla actividades de control sobre la tecnología para la consecución de objetivos)
 - **Información y comunicación** (Ejemplo: La organización se comunica con terceros sobre aspectos que afectan al funcionamiento del control interno)
 - **Supervisión** (Ejemplo: La organización evalúa y comunica las deficiencias de control interno oportunamente a las partes responsables de aplicar medidas coercitivas)



La nueva normativa de control interno en la administración local – **Entrada en vigor y ámbito de aplicación**

- Razones de su implementación
 - Desarrollar la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local que encomienda al gobierno **regular sobre los procedimientos de control y metodología de aplicación**, con el fin de lograr un control económico-presupuestario más riguroso y reforzar el papel de la función interventora de las entidades locales
 - Respetar el **principio de autonomía local**, porqué se limita a establecer los estándares mínimos del régimen de control, para que las distintas corporaciones adapten a su realidad los distintos instrumentos en función de los riesgos y los medios disponibles
- **Ámbito de aplicación**
 - El control será ejercido sobre la totalidad de entidades que conforman el sector público local
 - La propia **entidad local**
 - Los **organismos autónomos**
 - Las **entidades públicas empresariales**
 - Las **sociedades mercantiles** dependientes de la entidad local
 - Las **fundaciones** del sector público dependientes de la entidad local
 - Los **consorcios** adscritos a la entidad local
 - Otras entidades distintas a las anteriores con participación mayoritaria de la entidad local
- **Entrada en vigor**
 - El reglamento entrará en vigor el 1 de julio de 2018. Las auditorías de cuentas previstas en el reglamento se realizarán sobre las cuentas anuales cuyo ejercicio contable se cierre a partir de 1 de enero de 2019



La nueva normativa de control interno en la administración local – **Función interventora (i)**

- Reparos

- Si el órgano interventor se manifestase en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados deberá formular sus reparos por escrito
- Si el reparo afectase a la **aprobación o disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones** u **ordenación de pagos** se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquel sea solventado en los casos siguientes:
 - Cuando el gasto se proponga a un órgano que carezca de competencia para su aprobación
 - Cuando se aprecien graves irregularidades en la documentación justificativa del reconocimiento de la obligación
 - Cuando no se acredite suficientemente el derecho de su perceptor
 - Cuando se hayan omitido trámites que puedan dar lugar a la nulidad del acto
 - Cuando la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos
- Si el órgano al que se dirija el reparo lo acepte, deberá subsanar las deficiencias y remitir las actuaciones en un **plazo de 15 días**
- Si el órgano al que se dirija el reparo no lo acepta, se iniciará el procedimiento de **DISCREPANCIAS**



La nueva normativa de control interno en la administración local – **Función interventora (ii)**

- Discrepancias

- Cuando el órgano gestor no acepte el reparo formulado por el órgano interventor planteará al presidente de la entidad local una discrepancia. No obstante, corresponderá al pleno la resolución de las discrepancias cuando los reparos
 - Se basen en insuficiencia i inadecuación del crédito
 - Se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de su competencia
- En el plazo de **15 días** desde la recepción del reparo las discrepancias se plantearán al presidente o al pleno para su inclusión obligatoria, y en un punto independiente, en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria
- El presidente, previamente a la resolución de las discrepancias, podrá elevar resolución de ellas al órgano de control competente que tenga atribuida la tutela financiera (IGAE o equivalente)
- La IGAE u órgano equivalente deberán informar sobre las cuestiones planteadas en el plazo de **30 días** desde la solicitud, siempre que se cuente con el expediente completo
- Una vez informado al pleno, con ocasión de la cuenta general, el órgano interventor remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas (o OCEX correspondiente) todas las resoluciones y acuerdos adoptados contrarios a los reparos formulados



La nueva normativa de control interno en la administración local – **Función interventora (iii)**

- Intervención de la comprobación material de la inversión
 - Antes de liquidar el gasto o reconocer la obligación se verificará materialmente la efectiva realización de las obras, servicios o adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato
 - Los órganos gestores deberán solicitar al órgano interventor su asistencia a la comprobación material de la inversión **cuando el importe de ésta sea igual o superior a 50.000 €**
- Omisión de la función interventora
 - De conformidad con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, si se produce alguna omisión de la función interventora ésta constituiría una **infracción muy grave**
 - En los supuestos en los que la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión
 - Si el órgano interventor, al conocer de un expediente, observara omisión de la función interventora, lo manifestará a la autoridad que hubiera iniciado aquél y emitirá al mismo tiempo su opinión respecto de la propuesta, a fin de que el presidente de la entidad local pueda decidir si continúa el procedimiento y demás actuaciones que, en su caso, procedan



La nueva normativa de control interno en la administración local – **Función de control financiero (i)**

- **Adecuada planificación del control financiero**
 - El órgano interventor deberá elaborar un [plan anual de control financiero](#) que recogerá las actuaciones de control permanente y auditoría pública a realizar durante el ejercicio
 - El plan anual de control financiero incluirá todas aquellas actuaciones cuya realización por el órgano interventor derive de una obligación legal y [las que anualmente se seleccionen sobre la base de un análisis de riesgos](#) consistente con los objetivos que se pretendan conseguir, las prioridades establecidas para cada ejercicio y los medios disponibles
 - Identificados y evaluados los riesgos, el órgano interventor elaborará el plan anual concretando las actuaciones a realizar e [identificando el alcance objetivo, subjetivo y temporal](#) de cada una de ellas
- **Control permanente**
 - Verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora
 - [Seguimiento de la ejecución presupuestaria](#) y verificación del cumplimiento de los objetivos asignados
 - Comprobación de la [planificación, gestión y situación de la tesorería](#)
 - Actuaciones previstas en las normas presupuestarias y reguladoras de la gestión económica atribuidas al órgano interventor
 - [Análisis de las operaciones y procedimientos](#), con el objeto de proporcionar una valoración de su racionalidad económica-financiera
 - [Verificar](#), mediante técnicas de auditoría, que los datos reflejan razonablemente el resultado de las operaciones derivadas de su actividad económico-financiera



La nueva normativa de control interno en la administración local – **Función de control financiero (ii)**

- Auditorías públicas
 - Las actuaciones de auditoría pública se someterán a las **normas de auditoría del sector público aprobadas por la IGAE** y a las normas técnicas que las desarrollen
 - El órgano interventor **comunicará por escrito** el inicio de las actuaciones al titular del servicio, órgano, organismo o entidad auditada
 - A propuesta del órgano interventor la entidad local **podrá contratar**, para colaborar con dicho órgano, **firmas privadas de auditoría** que deberán ajustarse a las instrucciones dictadas por el órgano interventor
 - Con el objeto de lograr el nivel de control efectivo mínimo **se consignarán en los presupuestos de las entidades locales** las cuantías suficientes para responder a las necesidades de colaboración
 - Los auditores serán contratados por un **plazo máximo de 2 años**, prorrogable en los términos establecidos en la legislación de contratos del sector público, **no pudiendo superarse los 8 años** de realización de trabajos sobre una misma entidad a través de contrataciones sucesivas



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

| uma.es

El control interno en la administración local

Universidad de Málaga, Noviembre 2017



Josep Viñas
Doctor en Ciencias Económicas
Máster en Hacienda Autonómica y Local
Profesor Titular - Universitat de Girona
josep.vinas@udg.edu



Un ejemplo de mala coordinación entre control interno y control externo: **El caso INNOVA (I)**

- INNOVA es un [conglomerado de empresas municipales](#) de Reus (población de unos 100.000 habitantes). El holding municipal de INNOVA es un gigante que ha gestionado gran parte de las actividades de la ciudad hasta el presente, desde [centros sanitarios](#) a [urbanismo](#), pasando por [guarderías](#), los servicios de agua, [aparcamientos](#), mercados, [transporte público](#) y ferias, entre otros servicios.
- En **1999**, en el Ayuntamiento de Reus, [ya se habían creado 17 sociedades](#) para gestionar el agua, los mercados, los transportes, el urbanismo, etc.
- En **2002** se creó INNOVA como [empresa matriz](#) que controlaría toda la red de empresas municipales. Con la creación del conglomerado de empresas se conseguía también [apartarlas del control y de la contabilidad pública](#).
- En **2010** el Síndic de Greuges (Defensor del Pueblo en Cataluña) declara, en su informe anual sobre el período 2009, que el Ayuntamiento de Reus es el más opaco ("[administración no colaboradora](#)") de toda Cataluña. El Ayuntamiento [dejó sin respuesta 9 expedientes](#) presentados por el Síndic.
- En enero de 2012, un partido político presentó una denuncia ante la Fiscalía Anticorrupción y la Audiencia Nacional por los [múltiples cargos que acumulaba el gerente de INNOVA](#) en empresas públicas y privadas, entre ellas, la vicepresidencia de USP, una de las más grandes compañías sanitarias de España. El gerente presenta su dimisión.
- En enero de 2012, el mismo partido político denunció a la [Oficina Antifraude de la Unión Europea \(OLAF\)](#) el [uso indebido](#) por parte del holding INNOVA de unos [600.000 euros del Fondo Europeo de Desarrollo Regional](#) (FEDER) invertidos en Reus.



Un ejemplo de mala coordinación entre control interno y control externo: **El caso INNOVA (II)**

- En junio de **2011** se produce un cambio de gobierno en el ayuntamiento.
- En junio de **2012**, el Ayuntamiento lleva al Tribunal de Cuentas informes económicos y una auditoría de gestión sobre un conjunto de **malas prácticas** llevadas a cabo por el propio Ayuntamiento. Se decide encargar una auditoría externa a una empresa auditora.
- En junio de **2012** se decide que el interventor y el secretario municipal de Reus controlarán que INNOVA **cumpla con toda la normativa**.!!!!
- En julio de **2012**, se hacen públicos los **resultados de la auditoría** sobre los dos últimos años. La auditoría, de unas 3.000 páginas, desvelará contrataciones sin concurso, pagos de sueldos e incentivos a altos cargos de manera injustificada (a veces las retribuciones variables eran superiores a las fijas), concesiones de avales dudosos y facturaciones irregulares a las empresas del holding.
- En **2013**, INNOVA quedará reducida a **dos grandes empresas municipales**. El objetivo de la simplificación del grupo económico es potenciar y dar continuidad a la hoja de ruta iniciado por el consistorio que pretende adelgazar las estructuras de gobierno municipal creadas en mandatos anteriores
- En **2017**, el juez del caso INNOVA ha paralizado la instrucción por falta de "refuerzos"!!!!