



enero 2009
www.bibliopos.es

Gestión y control de la actividad financiera y de la contabilidad en los OPIs.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la IGAE.

1. INTRODUCCIÓN.

- Los Organismo Públicos de Investigación.
- Forman parte del sector público estatal.
- División del sector público estatal:
 - El sector público administrativo, caracterizado por tener un presupuesto de gastos de carácter limitativo, e integrado por el Estado, la Seguridad Social, los Organismo Autónomos, consorcios dotados con personalidad jurídica propia y demás entidades estatales de derecho público.
 - El sector público empresarial: entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles estatales.
 - El sector público fundacional: Fundaciones.

2. EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA. LA GESTIÓN FINANCIERA.

Clasificación del control de la gestión financiera:

- Según el sujeto que la realiza.
- Según la continuidad con que se ejerce.
- Según la intensidad con se realiza.
- Según el momento en que se realiza.

2.1. EL CONTROL PARLAMENTARIO.

- Control a priori.

- Aprobación de la Cuenta General del Estado.

3. LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE).

- Objetivos del control interno.

- Actuaciones de la IGAE:

- Función interventora.
- Control financiero permanente.
- Auditoría pública.

4. FUNCIÓN INTERVENTORA.

4.1. CARACTERÍSTICAS DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA.

- Características.
- Se ejercerá con ocasión de.
- Se ejercerá bajo dos modalidades: formal y material.
- Su ejercicio comprenderá:
 - La fiscalización previa.
 - La intervención de la liquidación del gasto o de reconocimiento de las obligaciones y de la inversión.
 - La intervención formal de la ordenación de pago.
 - La intervención material del pago.

4.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN.

4.3. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA IGAE:

- El Interventor General de la Administración del Estado.
- Los Interventores Delegados.

4.4. CONTROL PREVIO DE LEGALIDAD DE INGRESOS, GASTOS Y PAGOS.

- Procedimiento:
- Manifestación de conformidad.
- Formulación de reparo.
- Planteamiento de discrepancia.
- Momento de su ejercicio.
 - Fiscalización e intervención previa de la autorización de gastos y obligaciones del Tesoro Público.
 - Intervención de la liquidación del gasto.
 - Comprobación material de la inversión.
 - Intervención formal del pago.
 - Intervención material del pago.

4.5. LA OMISIÓN DE LA INTERVENCIÓN.

5. EL CONTROL FINANCIERO.

- Características.

5.1. CLASES DE CONTROL FINANCIERO:

- Control financiero permanente.
 - Actuaciones que incluye.
 - Regulación de los informes de control financiero:
 - Informes provisionales y definitivos.
 - Destinatarios de los informes definitivos.
 - Informes de actuación.
 - Informes al Consejo de Ministros.
- Auditoría pública.
- Informes de auditoría.

- Tipos de auditoría.
 - Auditoría de las cuentas anuales.
 - Auditoría de cumplimiento.
 - Auditoría operativa.
 - Auditoría de los Planes iniciales de actuación.
 - Auditoría de la cuenta de los tributos estatales.

6. EL CONTROL EXTERNO: EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

6.1. FUNCIONES Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.

6.2. FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN.

- Examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.
- Fiscalización en particular de algunos aspectos.

6.3. FUNCIÓN JURISDICCIONAL: El enjuiciamiento contable. Características.

6.4. RESPONSABILIDAD CONTABLE.

6.5. ORGANIZACIÓN:

- El Presidente.
- El Pleno.
- La Comisión de Gobierno.
- La Sección de Fiscalización.
- La Sección de Enjuiciamiento.
- Los Consejeros de Cuentas.
- La Fiscalía.
- La Secretaría General.

7. RESUMEN.

- El Parlamento aprueba la Cuenta General del Estado.
- La IGAE realiza la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública.
- El control interno lo ejerce un órgano que depende del ente cuyos actos se supervisan.
- En el control externo el órgano supervisor no depende del órgano fiscalizado.
- El Parlamento y el Tribunal de Cuentas llevan a cabo el control externo.
- El Tribunal de cuentas consta de ocho órganos.
- La IGAE realiza el control interno.
- El Tribunal de Cuentas lleva a cabo dos funciones, la de fiscalización y la función jurisdiccional.

1. INTRODUCCIÓN.

Los Organismos Públicos de Investigación (OPIs) fueron creados por la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (Ley de la Ciencia), y tienen el carácter de Organismos Autónomos adscritos a un Departamento ministerial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43.1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la AGE (LOFAGE). Además, el artículo 45 de la misma Ley determina que los Organismos Públicos se rigen por el Derecho Administrativo y que, para el desarrollo de sus funciones, dispondrán de los ingresos propios que estén autorizados a obtener y de las restantes dotaciones que puedan percibir a través de los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

Por su parte, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su artículo 61, establece que el régimen presupuestario y económico-financiero de los Organismos Autónomos se regirá por la Ley General Presupuestaria. En el caso concreto de los OPIs, dichos presupuestos serán coordinados por la Subdirección General de Coordinación de los OPIs de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación del MEC.

La actual Ley General Presupuestaria (LGP), Ley 47/2003, de 26 de noviembre, que entró en vigor el 1 de enero de 2005, es el documento jurídico de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal y tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal.

A los efectos de esta Ley forman parte del sector público estatal:

- La Administración General del Estado.
- Los Organismos autónomos dependientes de la AGE.
- Las entidades públicas empresariales, dependientes de la AGE, o de cualquier Organismo autónomo vinculado o dependiente de ella.
- Las Entidades gestora, Servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.
- Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley de Fundaciones.
- Las entidades estatales de derecho público distintas de las mencionadas.
- Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia.

Asimismo, el sector público estatal está dividido en los siguientes:

- El sector público administrativo, caracterizado por tener un presupuesto de gastos de carácter limitativo, e integrado por el Estado, la Seguridad Social, los Organismo Autónomos, consorcios dotados con personalidad jurídica propia y demás entidades estatales de derecho público.
- El sector público empresarial: entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles estatales.
- El sector público fundacional: Fundaciones.

2. EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA. LA GESTIÓN FINANCIERA.

Son múltiples las clasificaciones que se han hecho del control de la gestión financiera, atendiendo a diversos puntos de vista. Los más conocidos son:

- **Según el sujeto que lo realiza:**
 - Control interno: cuando el sujeto que lo ejerce depende del ente cuyos actos supervisa.
 - Control externo: cuando el órgano supervisor no depende del órgano fiscalizado. En la Hacienda Pública, el control externo será desempeñado por los Tribunales de Cuentas. También es control externo el que realiza el Poder Legislativo sobre los actos del Poder Ejecutivo o administrador.
- **Según la continuidad con que se ejerce:**
 - Control sistemático: cuando se realiza en todos los actos.
 - Control periódico: cuando se ejerce cada cierto tiempo, pero con determinada periodicidad.
 - Control eventual: cuando se realiza esporádicamente sin plazo ni periodo determinado.
- **Según la intensidad con que se realice:**
 - Control analítico: el que se lleva a cabo de forma exhaustiva y en profundidad.
 - Control sintético: cuando sólo se analizan las cuestiones fundamentales del acto, sin entrar en más detalle.
- **Según el momento en que se realiza:**

- Control preventivo: cuando se realiza antes de que tenga lugar el acto administrativo. Este control corresponde al Poder Legislativo, quien lo ejerce al aprobar las Leyes de Presupuestos y otras de carácter fiscal, limitando de esta manera el campo de actuación del Poder Ejecutivo.
- Control administrativo: que es el que se ejerce dentro de la Administración durante el proceso de la ejecución de la actividad económico-financiera. Corresponde a la propia Administración y lo ejerce al mismo tiempo que desarrolla su actividad económico-financiera. Es control interno, cuando se realiza por funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo y externo cuando lo realizan órganos independientes de éste, los cuales realizan funciones delegadas por el Parlamento.
- Control ulterior o a posteriori: el que se efectúa sobre los hechos realizados que reflejan las cuentas públicas. Éste puede ser, a su vez:
 - *Control jurisdiccional*: cuando los ejercen los Tribunales de Cuentas.
 - *Control político*: cuando es realizado directamente por el Congreso o el Parlamento.

En el caso concreto de España podrían hacerse las siguientes matizaciones:

1. El control administrativo lo ejerce un órgano que depende del Ministerio de Economía y Hacienda, que es la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Se trata, por tanto, de un control interno.
2. Las Cortes Generales realizan un doble control:
 - Control preventivo, al aprobar las Leyes de Presupuestos y las de carácter fiscal.
 - Control ulterior, a través del examen y aprobación de la Cuenta General del Estado.
3. El Tribunal de Cuentas ejerce un control ulterior de carácter jurisdiccional.

2.1. EL CONTROL PARLAMENTARIO

Control a priori:

La Constitución establece: “Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”. Lo que, en la práctica, se traduce en:

- Aprobación de las Leyes de Presupuestos y sus modificaciones.
- Aprobación de las leyes que regulan las operaciones de crédito y Deuda Pública.
- Aprobación de las leyes tributarias.

Aprobación de la Cuenta General del Estado:

La Cuenta General del Estado es previamente examinada y comprobada por el Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes, según establece la Constitución. La aprobación corresponde a las Cortes y se instrumenta formalmente mediante una ley, configurándose como un control *a posteriori*.

Además, en materia financiera, el control parlamentario también puede realizarse a través de una serie de **instrumentos legales** como: comisiones de investigación, interpelaciones y preguntas, mociones y proposiciones.

3. LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE).

El artículo 140.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) establece: “La Intervención General de la Administración del Estado ejercerá, en los términos previstos en esta ley, en control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle”.

La IGAE está adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, y ejerce sus funciones de control conforme a los principios de autonomía, ejercicio desconcentrado y jerarquía interna a través de sus órganos de control.

Dicho control lo ejercerá con plena autonomía respecto al órgano o entidad cuya gestión sea objeto de control. A tales efectos, los funcionarios que lo realicen gozarán de independencia funcional respecto de los titulares de los órganos cuya gestión controlen y ajustarán su actuación a la normativa vigente y a las instrucciones impartidas por la IGAE

Los objetivos del control interno son los siguientes:

- Verificar el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a la gestión objeto del control.
- Verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que, conforme a las disposiciones aplicables, deba formar cada órgano o entidad.
- Evaluar que la actividad y los procedimientos objeto del control se realizan de acuerdo con los principios de buena gestión financiera y, en especial, los previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001.
- Verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los Presupuestos Generales del Estado.

La Ley General Presupuestaria distingue, dentro del control interno a realizar por la IGAE, tres tipos de actuaciones:

1. La función interventora.
2. El control financiero permanente.
3. La auditoría pública.

4. FUNCIÓN INTERVENTORA.

La LGP establece: “La función interventora tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal 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 asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso. No obstante, la fiscalización previa e intervención de los derechos o ingresos del Tesoro Público se podrán sustituir reglamentariamente por las comprobaciones efectuadas en el ejercicio del control financiero permanente y la auditoría pública, salvo en los actos de ordenación del pago y pago material correspondiente a devoluciones de ingresos indebidos”.

4.1. CARACTERÍSTICAS DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA

- Características:
 - Tiene carácter interno.
 - Es un control preventivo, ejercido con carácter previo a dictar el acto administrativo.
 - Su objetivo es garantizar, en todo caso y para cada acto, el cumplimiento de las normas relativas a la disciplina presupuestaria, a los procedimientos de gestión de gastos, ingresos y aplicación de los fondos públicos.
- Se ejercerá con ocasión de:
 - La autorización o aprobación de gastos.
 - La comprobación de inversiones.
 - La liquidación de gastos o reconocimiento de obligaciones.
 - La ordenación de pagos.
 - El reconocimiento y liquidación de derechos.
 - La realización de los ingresos y pagos que de ellos se deriven.
- Se ejercerá bajo dos modalidades:
 - *Intervención formal:* consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que preceptivamente deban estar incorporados al expediente.

- *Intervención material*: se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.
- Las opiniones de la Intervención respecto al cumplimiento de las normas no prevalecerán sobre las de los órganos de gestión. Los informes emitidos por ambos se tendrán en cuenta en el conocimiento de las discrepancias que se planteen, que serán resueltas definitivamente por el Consejo de Ministros de acuerdo con lo previsto en la LGP y el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la IGAE.
- La función interventora tiene las siguientes competencias:
 - Intervenir la liquidación de los presupuestos.
 - Interponer los recursos y reclamaciones que autoricen las disposiciones vigentes.
 - Recabar de quien corresponda los asesoramientos jurídicos y los informes técnicos que considere necesarios, así como los antecedentes y documentos precisos para el ejercicio de esta función.
- El ejercicio de la función interventora comprenderá:
 - **La fiscalización previa** de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, acuerden movimientos de fondos y valores o aquellos que sean susceptibles de producirlos.
 - **La intervención de la liquidación del gasto o de reconocimiento de las obligaciones y de la inversión**: la primera es la facultad de la Intervención para comprobar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, que las obligaciones se ajustan a la Ley o a los negocios jurídicos suscritos por las autoridades competentes y que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación. La segunda consiste en verificar materialmente la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato.
 - **La intervención formal de la ordenación de pago** o facultad atribuida a la Intervención para verificar la correcta expedición de las órdenes de pago contra el Tesoro Público.
 - **La intervención material del pago** o facultad de la Intervención para verificar que dicho pago se ha dispuesto por órgano competente y se realiza a favor del perceptor y por el importe establecido.

4.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Según la Ley General Presupuestaria, la función interventora o control previo de legalidad se ejercerá respecto de los siguientes órganos administrativos:

1. La Administración General del Estado, incluidas las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.
2. Los Organismo Autónomos. Al respecto, la LGP establece que el Consejo de Ministros, a propuesta de la IGAE, podrá acordar de forma motivada la aplicación del control financiero permanente, en sustitución de la función interventora, respecto de toda la actividad del organismo o de algunas áreas de gestión, en aquellos Organismos Autónomos en los que la naturaleza de sus actividades lo justifique (p.e. INIA y el Instituto de Salud Carlos III).

4.3. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA IGAE

El Real Decreto 2188/1995 establece la distribución de competencias entre el Interventor General de la Administración del Estado y los Interventores-Audidores Delegados, aunque normas posteriores de desarrollo han establecido también determinadas delegaciones de competencias.

La distribución de competencias está establecida de la siguiente manera:

1. **El Interventor General de la Administración del Estado** ejercerá la fiscalización previa en los actos de aprobación de los actos siguientes:
 - Los que hayan de ser aprobados por el consejo de Ministros o por las Comisiones Delegadas del Gobierno.
 - Los que supongan modificación de otros que hubiera fiscalizado la IGAE.
 - Los que deban ser informados por el Consejo de Estado o la Dirección del Servicio Jurídico del Estado.
2. Los **Interventores Delegados**, sin otras excepciones que las enumeradas anteriormente, ejercerán en toda su amplitud la fiscalización e intervención de los actos relativos a gastos, derechos, pagos e ingresos que dicten las autoridades de los Ministerios, Centros, Dependencias y Organismos Autónomos. La intervención se ejercerá por el Interventor Delegado cuya competencia orgánica o territorial se corresponda con la de la autoridad que acuerde el acto de gestión. En el supuesto de concurrencia a la financiación de contratos de distintos Departamentos ministeriales, la fiscalización se ejercerá por el Interventor Delegado cuya competencia orgánica o territorial se corresponda con la del órgano de contratación.
3. Como competencia inherente a la función interventora, el Interventor General y los Interventores Delegados podrán interponer recursos y reclamaciones económico-administrativas en las materias a que se extiende su función fiscalizadora.

4.4. CONTROL PREVIO DE LEGALIDAD DE INGRESOS, GASTOS Y PAGOS.

Según establece la LGP, la fiscalización previa e intervención de los derechos e ingresos del Tesoro Público se podrán sustituir reglamentariamente por las comprobaciones efectuadas en el ejercicio del control financiero permanente y la auditoría pública, salvo en los actos de ordenación del pago y pago material correspondiente a devoluciones de ingresos indebidos.

Procedimiento:

La fiscalización previa o función interventora se ejercerá cuando el expediente esté en disposición de que se dicte acuerdo por quien corresponda, salvo que el Consejo de Estado deba emitir dictamen, en cuyo caso, la fiscalización se ejercerá antes de la emisión del mismo, comprobando los extremos exigidos por la normativa vigente. Una vez emitido el dictamen, la Intervención únicamente constatará su existencia material y su carácter favorable.

La Intervención recibirá el expediente original completo, una vez reunidos todos los justificantes y emitidos los informes preceptivos (con la excepción reseñada en el punto anterior).

La fiscalización del expediente deberá efectuarse en el plazo máximo de 10 días a contar desde el siguiente a la fecha de recepción. Este plazo se reducirá a 5 días cuando se trate de un expediente de tramitación urgente o se aplique el régimen especial de fiscalización e intervención limitada previa, regulada en el R.D. 2188/1995.

En el supuesto de que la Intervención recabe directamente de los distintos órganos de la Administración General e Institucional los asesoramientos jurídicos y los informes técnicos que considere necesarios, así como los antecedentes y documentos precisos para el ejercicio de sus funciones de control interno, se suspenderá el plazo mencionado, quedando obligada a dar cuenta de dicha circunstancia al gestor.

La Intervención puede manifestar su conformidad o no con el expediente objeto de fiscalización:

1. Si considera que el expediente se ajusta a la legalidad, hará constar su conformidad mediante diligencia firmada, sin necesidad de motivarla.
2. Si no está de acuerdo con el fondo o la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, deberá formular sus reparos por escrito y motivadamente. La formulación del reparo suspenderá la tramitación del expediente hasta que sea solventado, bien por la subsanación de las deficiencias observadas o bien, en el caso de no aceptación del reparo, de la resolución del procedimiento de discrepancias.

Procederá la formulación del reparo en los siguientes casos:

- Cuando se base en la insuficiencia de crédito o el presupuesto no se considere adecuado.

- Cuando el gasto se proponga a un órgano que carezca de competencias para su aprobación.
- Cuando se aprecien graves irregularidades en la documentación justificativa del reconocimiento de la obligación o no se acredite suficientemente el derecho de su preceptor.
- Cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.
- Cuando se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, o cuando la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos al Tesoro Público o a un tercero.

Si el órgano al que se dirija el reparo lo acepta, deberá subsanar las diferencias observadas y remitir de nuevo las actuaciones a la Intervención en el plazo de 15 días. En caso contrario **planteará una discrepancia.**

Este supuesto está regulado en la LGP y podría resumirse de la siguiente manera: la discrepancia deberá formularse por escrito y motivadamente, con cita de los preceptos legales en que sustenta su criterio. Si el reparo ha sido planteado por la Intervención Delegada, corresponde a la IGAE resolver la discrepancia, siendo su resolución obligatoria para dicha Intervención Delegada. Si el reparo ha sido formulado por la IGAE, o ésta ha confirmado el de una Intervención Delegada, subsistiendo la discrepancia, corresponde al Consejo de Ministros adoptar la resolución definitiva. En éste último caso, si el titular del Departamento acuerda someter el expediente a la decisión del Consejo de Ministros, lo comunicará, al menos con 5 días de antelación a la reunión de éste, al Ministro de Economía y Hacienda, a través de la IGAE que reunirá los informes relacionados con la discrepancia planteada. La Secretaría del Consejo de Ministros comunicará al Departamento correspondiente y a la IGAE el acuerdo adoptado sobre la discrepancia.

Momento de su ejercicio:

1. Fiscalización e intervención previa de la autorización de gastos y obligaciones del Tesoro Público. Por aprobación del gasto se entiende el acto por el que, de acuerdo con el procedimiento establecido, el órgano competente adopta la decisión de destinar créditos o fondos a la consecución de un fin público. Los actos que hayan de dar lugar a un solo acto o contrato administrativo se acumularán en la aprobación sin que puedan fraccionarse en distintos expedientes.
 - Entre los actos sometidos a la intervención previa se consideran incluidos:
 - Los actos resolutorios de recursos administrativos que tengan contenido económico.
 - Los convenios que suscriba la Administración y cualesquiera otros actos de naturaleza análoga, siempre que tengan contenido económico.
 - Esta fiscalización previa puede ser plena o limitada. La primera se corresponde con lo señalado en el párrafo anterior (“régimen general”). La limitada (“de requisitos

básicos”) se produce respecto de aquellos actos que el Consejo de Ministros así lo acuerde.

- No están sometidos a fiscalización:
 - Los contratos menores.
 - Los gastos de carácter periódico, una vez fiscalizado el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones.
 - Los gastos menores de 5.000 € cuyo pago se realice mediante el procedimiento especial de anticipo de caja fija o con cargo a fondos librados a justificar, cuando los servicios o prestaciones a que se refieren hayan tenido o vayan a tener lugar en territorio extranjero.
 - Las subvenciones con asignación nominativa.
2. Intervención de la liquidación del gasto. La Intervención conocerá el expediente con carácter previo al acuerdo de liquidación del gasto o reconocimiento de la obligación. En este momento deberá quedar documentalmente acreditado que se cumplen todos los requisitos necesarios para el reconocimiento de la obligación a cargo del Tesoro Público. La fiscalización puede ser plena (régimen general) o limitada (de requisitos básicos). Al efectuar la intervención previa se deberá comprobar:
- Que las obligaciones responden a gastos aprobados y, en su caso, fiscalizados favorablemente, salvo que la aprobación del gasto y el reconocimiento de la obligación deban realizarse simultáneamente o estén exentos de fiscalización.
 - Que los documentos justificativos de la obligación se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación. En todo caso, en la documentación deberá constar:
 - Identificación del acreedor.
 - Importe exacto de la obligación.
 - Las prestaciones, servicios u otras causas de las que derive la obligación del pago.
 - Que se ha comprobado materialmente, cuando proceda, la efectiva y conforme realización de la obra, servicio, suministro o gasto, y que ha sido intervenida, en su caso, dicha comprobación.
3. Comprobación material de la inversión. Antes de liquidar el gasto o reconocer la obligación se verificará materialmente la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato. La intervención se realizará por el delegado designado por el Interventor General de la Administración del Estado, que podrá hacerse particularmente para una inversión determinada o con carácter general y permanente

para todas aquellas que afecten a un Ministerio, centro directivo u organismo. Asimismo, el Interventor General podrá decidir no nombrar representante.

- La designación se realizará entre funcionarios del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, asesorados, cuando sea necesaria la posesión de conocimientos técnicos para realizar la comprobación, por funcionarios de los cuerpos del Estado de la especialidad que corresponda a la adquisición, obra o servicio. Los asesores también serán designados por el Interventor General.
 - Los órganos gestores deberán solicitar de la IGSE la designación de delegado para su asistencia a la comprobación material de la inversión cuando el importe de ésta exceda de 30.050,61 €, con una antelación de 20 días a la fecha prevista para la recepción de la inversión de que se trate.
 - La intervención de la comprobación material de la inversión se realizará concurriendo el delegado del Interventor General al acto de recepción de la obra, servicio o adquisición de que se trate.
 - Cuando lo considere necesario, el Interventor General podrá acordar la realización de comprobaciones durante la ejecución de las obras, la prestación de servicios y fabricación de bienes adquiridos mediante contratos de suministros.
 - El resultado de la comprobación material de la inversión se reflejará en un acta que será suscrita por todos los que concurran al acto de recepción, y en la que se harán constar, en su caso, las deficiencias apreciadas, las medidas a adoptar para subsanarlas y los hechos y circunstancias relevantes del acto de recepción.
 - El delegado del Interventor General remitirá un ejemplar del acta a la IGAE.
4. Intervención formal del pago. Tendrá por objeto verificar que las órdenes de pago se dictan por órgano competente, se ajustan al acto de reconocimiento de la obligación y se acomodan al presupuesto monetario del Tesoro Público, mediante el examen de los documentos originales o de la certificación de dicho acto y de su intervención suscrita por los mismos órganos que realizaron dichas actuaciones. Si la Intervención considerase que las órdenes de pago cumplen dichos requisitos, hará constar su conformidad mediante diligencia firmada en el documento que contiene la orden o en documento resumen de cargo a las cajas pagadoras. Cuando no se cumplan dichos requisitos, la Intervención formulará el correspondiente reparo, motivado y por escrito, el cual suspenderá, hasta que sea solventado, la tramitación de la orden de pago.
5. Intervención material del pago. Está sometida a intervención material del pago la ejecución de las órdenes de pago que tengan por objeto:
- Cumplir, directamente, las obligaciones del Tesoro Público.
 - Situar fondos a disposición de cajeros y agentes facultados legalmente para realizar pagos a los acreedores.

- Instrumentar el movimiento de fondos y valores entre las cuentas del Tesoro.
- Cuando la Intervención encuentre conforme la actuación, firmará los documentos que autoricen la salida de fondos y valores. En caso contrario, respecto a la identidad del perceptor o la cuantía del pago, formulará reparo motivado y por escrito.

4.5. LA OMISIÓN DE LA INTERVENCIÓN

El acto de intervención, como acto preceptivo que es, constituye un trámite esencial del procedimiento administrativo en el que se integra (de contratación, de subvención, de personal, etc.). Como tal, su ausencia constituye un supuesto de anulabilidad.

Al respecto la LGP establece que, en los supuestos en los que la intervención fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se subsane dicha omisión.

Corresponderá al titular del departamento al que pertenezca el órgano responsable de la tramitación del expediente o al que esté adscrito el organismo autónomo, sin que dicha competencia pueda ser objeto de delegación, acordar, en su caso, el sometimiento del asunto al Consejo de Ministros para que adopte la resolución procedente.

El acuerdo favorable del Consejo de Ministros no eximirá de la exigencia de responsabilidades a que, en su caso, hubiera lugar.

5. EL CONTROL FINANCIERO.

El control financiero, en sentido amplio, engloba la modalidad de control financiero permanente y auditoría pública, en contraposición con la fiscalización realizada previamente, es decir, la función interventora.

El control financiero tiene las siguientes características:

- Es un control interno.
- Es un control de carácter posterior.
- Se aplica a todo el sector público y no sólo a la AGE y los Organismos Autónomos. También puede aplicarse a sujetos privados.
- Se realiza mediante técnicas de auditoría.
- La eficacia es uno de los grandes problemas que se plantean en este control. Dado que se trata de un control interno, la eficacia sólo puede conseguirse a través del hecho mismo de que sus resultados sean asumidos por los órganos superiores de la gestión, y ello con independencia de la posible exigencia, en su caso, de responsabilidades.
- Se realiza por la IGAE a través de Oficina Nacional de Auditoría (ONA), de las Intervenciones Delegadas y de los funcionarios que designe aquella.

5.1. CLASES DE CONTROL FINANCIERO

CONTROL FINANCIERO PERMANENTE:

Se trata de control financiero permanente cuando se realiza por la Intervención Delegada destacada en el Centro, Organismo Autónomo, Entidad Pública empresarial o entidad correspondiente, sin perjuicio de las actuaciones que de forma especial se realicen por la ONA, a lo largo de todo el ejercicio.

El control financiero permanente incluirá las siguientes actuaciones:

- 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 a los programas de los centros gestores del gasto y verificación del balance de resultados e informes de gestión.
- Informe sobre la propuesta de distribución de resultados.
- Comprobación de la planificación, gestión y situación de la tesorería.
- Análisis de las operaciones y procedimientos, con el objeto de proporcionar una valoración de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones en orden a la corrección de aquéllas.

Las actuaciones anteriores se documentarán en informes periódicos, además de un informe anual comprensivo de los resultados de las actuaciones de control financiero permanente durante el ejercicio. Dichas actuaciones y el alcance específico fijado para las mismas se determinará en el plan anual de control financiero permanente elaborado por la IGAE, que podrá ser modificado cuando se produzcan circunstancias que lo justifiquen.

Regulación de los informes de control financiero:

- **Informes provisionales y definitivos.**
 - El órgano que haya desarrollado el control deberá emitir informe escrito de los hechos y de las conclusiones y recomendaciones que se deduzcan del mismo.
 - Dicho informe tendrá carácter provisional y se remitirá al gestor directo de la actividad controlada para que, en el plazo máximo de 15 días desde la recepción del informe, formule las alegaciones que estime oportunas. En el caso de existir deficiencias admitidas por el órgano gestor, éste indicará las medidas necesarias y el calendario previsto para solucionarlas.

- Con base en el informe provisional y en las alegaciones recibidas, el órgano de control emitirá el informe definitivo. Si no se hubieran recibido alegaciones en el plazo señalado para ello, el informe provisional se elevará a definitivo.
- El informe definitivo incluirá las alegaciones del gestor y, en su caso, las observaciones del órgano de control sobre dichas alegaciones.
- **Destinatarios de los informes definitivos.**
- Los informes definitivos de control financiero serán remitidos por la IGAE, por sí o por medio de sus delegados, a los siguientes destinatarios:
 - Al gestor directo de la actividad controlada.
 - Los relativos a controles financieros sobre subvenciones o ayudas públicas se remitirán al titular del órgano que las haya concedido y, en su caso, a la entidad colaboradora y al beneficiario.
 - Al titular del Departamento ministerial, servicio, organismo o ente correspondiente, en la forma que para cada caso determine la IGAE.
 - En todo caso, al Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos.
 - Cuando se estime necesario, por la naturaleza del trabajo o de sus conclusiones, al Ministro de Economía y Hacienda.
- En el caso de que el control se haya realizado por interventores delegados, la IGAE determinará los informes que aquellos han de enviarle.
- **Informes de actuación.** La IGAE podrá formular informes de actuación para los órganos gestores, cuando se den algunas de las siguientes circunstancias:
 - Cuando se hayan apreciado deficiencias y los titulares de la gestión controlada no indiquen las medidas necesarias y el plazo previsto para la solución.
 - Cuando se manifiesten discrepancias con las conclusiones y recomendaciones y no sean aceptadas por el órgano de control.
 - Cuando habiendo manifestado su conformidad, no adopten las medidas para solucionar las deficiencias puestas de manifiesto.
- Los informes de actuación se dirigirán al titular del departamento del que dependa o al que esté adscrito el órgano e entidad controlada y, en caso de disconformidad del titular del departamento, se elevarán al Consejo de Ministros a través del Ministro de Economía y Hacienda. Las decisiones que adopte el Consejo de Ministros serán vinculantes tanto para los órganos de gestión como para los de control.

- La IGAE realizará un seguimiento continuado sobre las medidas correctoras que se hayan decidido como consecuencia de las deficiencias detectadas en los informes.
- **Informes al Consejo de Ministros.** Las normas establecen cuatro tipos de informes a emitir por la IGAE para el Consejo de Ministros:
 - Uno, en el caso de que el órgano gestor de una subvención no inicie el expediente de reintegro de una subvención que ha sido determinado en un control financiero.
 - Un informe trimestral, que se enviará a través del Ministro de Economía y Hacienda, de los resultados más relevantes que se hayan puesto de manifiesto en las actuaciones de control financiero.
 - Un informe comprensivo, que se enviará a través del Ministro de Economía y Hacienda, de los resultados más significativos de las actuaciones de control financiero realizadas en el ejercicio.
- Cuando la IGAE lo considere necesario, elevará las actuaciones de control financiero al Ministro de Economía y Hacienda, acompañadas de un sucinto informe donde se expongan de forma motivada los aspectos específicos de mayor relevancia.

LA AUDITORÍA PÚBLICA:

La auditoría pública consistirá en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la IGAE.

La IGAE elaborará un anualmente un plan de auditorías en el que se incluirán las actuaciones a realizar durante el correspondiente ejercicio. Este plan podrá ejecutarse en colaboración con empresas privadas de auditoría, que deberán ajustarse a las normas que determine la IGAE. Para recabar dicha colaboración será necesaria una Orden del Ministerio de Economía y Hacienda en la que se especificará la insuficiencia de los servicios de la IGAE que justifique dicha colaboración.

Informes de auditoría:

- Los resultados de cada actuación de auditoría pública se reflejarán en informes escritos.
- En todo caso, los informes se remitirán al titular del organismo o entidad controlada, al Ministro de Economía y Hacienda y al del departamento del que dependa o al que esté adscrito el organismo o entidad controlada. Los presidentes de dichos organismos, entidades, etc. que cuenten con Consejo de Administración u órgano colegiado similar, deberán remitir a los mismos los informes de auditoría relativos a la entidad.

- Los informes de cuentas anuales se rendirán en todo caso al Tribunal de cuentas, junto con las cuentas anuales.
- Anualmente, la IGAE remitirá al Consejo de Ministros un informe resumen de las auditorías de cuentas anuales realizadas, en los que se reflejarán las salvedades contenidas en dichos informes.

Tipos de auditorías:

- **Auditoría de las cuentas anuales.** Su finalidad es verificar que las cuentas anuales representan, en sus aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados de la entidad y, en su caso, de la ejecución del presupuesto de acuerdo con las normas que le son de aplicación; y de que contienen la información necesaria para su interpretación y comprensión adecuada.
- **Auditoría de cumplimiento.** Realizada por la IGAE a aquellos organismos y entidades del sector público estatal que se incluyan en el Plan anual de auditorías. Su finalidad es verificar que la gestión presupuestaria, de contratación, personal, ingresos y subvenciones, así como de cualquier otro aspecto de la actividad económico-financiera de los mismos se adecuan a la legalidad.
- **Auditoría operativa.** Realizada por la IGAE a aquellos organismos y entidades incluidos en el Plan anual de auditorías, a través de las siguientes modalidades:
 - Auditoría de programas presupuestarios.
 - Auditoría de sistemas y procedimientos.
 - Auditoría de economía, eficacia y eficiencia.
- **Auditoría de los Planes iniciales de actuación,** regulados en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la AGE, y realizada por la IGAE con el objetivo de verificar el cumplimiento de las previsiones contenidas en los mismos y sobre la continuidad de las circunstancias que dieron lugar a la creación de un organismo público.
- **Auditoría de la cuenta de los tributos estatales** y recursos de otras administraciones y entes públicos gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, realizada anualmente.

6. EL CONTROL EXTERNO: EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

Control externo es el realizado por órganos independientes del organismo o entidad que se trata de controlar. Respecto a la actividad financiera de las AAPP, el control externo es realizado fundamentalmente por dos órganos, dando lugar a dos tipos de control:

- Control político: ejercido por las Cortes Generales.
- Control jurisdiccional: ejercido por el Tribunal de Cuentas.

La regulación básica de las funciones y organización del Tribunal de Cuentas se encuentra contenida en la Constitución y en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOCT), según la cual es “el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público...”

6.1. FUNCIONES Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

La LOCT establece como **funciones** propias del Tribunal de cuentas las siguientes:

- La fiscalización externa y permanente de la actividad económico-financiera del sector público.
- El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Respecto a su ámbito de aplicación, la LOCT establece que el Tribunal de Cuentas “es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las CCAA pueden prever sus Estatutos. Depende directamente de las Cortes Generales”. Por tanto, es el supremo órgano fiscalizador del Estado y del sector público.

6.2. FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN

El Tribunal de Cuentas depende directamente de las Cortes Generales y por delegación de ella ejercerá sus funciones en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

Dicha función se efectúa de los siguientes modos:

Examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

- Tienen la obligación de rendir cuentas:
 - Las autoridades y funcionarios de la AGE que tengan a su cargo la gestión de los ingresos y la realización de gastos.
 - Los titulares de las Entidades del Sistema de la Seguridad Social.
 - Los Presidentes o Directores de los Organismo autónomos, de las Entidades públicas empresariales y demás Entidades del sector público estatal.
 - Los Presidentes del Consejo de Administración de las Sociedades mercantiles estatales.
 - Los Presidentes del Patronato, o quienes tengan atribuidas funciones ejecutivas en las fundaciones del sector público estatal.

En el plazo de 3 meses, desde el cierre del ejercicio económico, todas las entidades del sector público estatal deberán formular las cuentas anuales de sus respectivas entidades, poniéndolas a disposición de los auditores. Dentro de los 7 meses siguientes a la terminación del ejercicio

económico, dichas cuentas, junto con el informe de auditoría correspondiente, serán remitidas a la IGAE que, a su vez, las remitirá al Tribunal de Cuentas, en el plazo de un mes desde la fecha de recepción.

Fiscalización en particular de los siguientes aspectos:

- Los contratos celebrados por la Administración del Estado y las demás entidades del sector público, en los casos en que así esté establecido o que considere conveniente el Tribunal de Cuentas.
- La situación y las variaciones del patrimonio del Estado y demás entidades del sector público.
- Los créditos extraordinarios y suplementarios, así como las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.

El resultado de la fiscalización se expondrá por medio de informes o memorias ordinarias o extraordinarias y de mociones o notas que se elevarán a las Cortes Generales y se publicarán en el BOE. En ellos, el Tribunal de Cuentas hará constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiera incurrido y de las medidas para exigirla.

Por último, se remitirá a las Cortes Generales un informe o memoria anual, que comprenderá el análisis de la cuenta General del Estado y de las demás del sector público.

6.3. FUNCIÓN JURISDICCIONAL

El enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.

Características:

- La jurisdicción contable es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena.
- La decisión que se pronuncie no producirá efectos fuera del ámbito de jurisdicción contable.
- La jurisdicción contable, respecto de unos mismos hechos, es compatible con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal.
- No corresponden a la jurisdicción contable:
 - Los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional.
 - Las cuestiones sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa.

- Los hechos constitutivos de delito o falta.
- Las cuestiones de índole civil, laboral o de otra naturaleza encomendada al conocimiento de los órganos del poder judicial.
- Corresponden a la jurisdicción contable:
 - Los juicios de cuentas.
 - Los procedimientos de reintegro por alcance.
 - Los expedientes de cancelación de fianzas.

6.4. RESPONSABILIDAD CONTABLE

El que por acción u omisión contraria a la ley origina menoscabo en los caudales o efectos públicos está obligado a la indemnización de los daños o perjuicios causados. La responsabilidad podrá ser directa o subsidiaria:

- La responsabilidad directa será siempre solidaria y comprenderá todos los perjuicios causados. Serán responsables directos quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución.
- Respecto a los responsables subsidiarios, la cuantía de su responsabilidad se limitará a los perjuicios que sean consecuencia de sus actos y podrá moderarse en forma prudencial y equitativa. Son responsables subsidiarios quienes por negligencia o demora en el cumplimiento de obligaciones atribuidas de modo expreso por las leyes o reglamentos hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas. Estas responsabilidades sólo proceden cuando no hayan podido hacerse efectivas las directas.
- Quedarán exentos de responsabilidad quienes actúen en virtud de obediencia debida, siempre que hayan advertido por escrito la imprudencia o ilegalidad de la correspondiente orden, con las razones en que se funden.

6.5. ORGANIZACIÓN

Los órganos del Tribunal de Cuentas son los siguientes:

1. **El Presidente.** Representa al Tribunal, convoca y preside el Pleno y la Comisión de Gobierno, ejerce la jefatura superior del personal, dispone de los gastos propios del Tribunal, así como la contratación de obras, bienes, servicios y suministros, y resuelve las cuestiones de carácter gubernativo no asignadas a otros órganos del Tribunal.

2. **El Pleno.** Está integrado por 12 consejeros de Cuentas, uno de los cuales es el Presidente, y el Fiscal. Adopta acuerdos por mayoría de asistentes, siendo necesaria la asistencia de 2/3 de sus componentes para que sea válida su constitución.
3. **La Comisión de Gobierno.** Está constituida por el Presidente y los Consejeros de Cuentas, Presidentes de Sección. Establece el régimen de trabajo del personal, ejerce la potestad disciplinaria en casos de faltas muy graves, distribuye los asuntos entre las Secciones, nombra Delegados Instructores y ejerce las demás funciones que le atribuye la Ley de Funcionamiento.
4. **La Sección de Fiscalización.** Se organiza en departamentos sectoriales y territoriales, al frente de cada uno de los cuales está un Consejero de Cuentas. Tiene a su cargo la verificación de la contabilidad de las Entidades del sector público y el examen y comprobación de las cuentas que hayan de someterse a la fiscalización del Tribunal.
5. **La Sección de Enjuiciamiento.** Se organiza en Salas, integradas por un Presidente y dos Consejeros de Cuentas, y asistida por uno o más Secretarios. Las Salas conocen de las apelaciones contra resoluciones en primera instancia dictados por los Consejeros de Cuentas en los juicios de cuentas, los procedimientos de reintegro por alcance y los expedientes de cancelación de fianzas.
6. **Los Consejeros de Cuentas.** Resuelven en primero o única instancia los juicios de cuentas, los procedimientos de reintegro por alcance y los expedientes de cancelación de fianzas.
7. **La Fiscalía.** Depende funcionalmente del Fiscal General del Estado y está integrada por el Fiscal y los Abogados Fiscales.
8. **La Secretaría General.** Desempeña las funciones conducentes al adecuado ejercicio de las competencias gubernativas del Presidente, del Pleno y de la Comisión de Gobierno en todo lo relativo al régimen interno del Tribunal de Cuentas.
9. Además, al servicio del Tribunal ejerce sus funciones el personal correspondiente, integrado por funcionarios con titulación adecuada que, sin perjuicio de las normas especiales que les sean de aplicación, estará sujeto al régimen general de la Función Pública y a sus incompatibilidades.

www.bibliopos.es



Licencia [Creative Commons Reconocimiento-No comercial 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/)