

UNIDAD DIDÁCTICA

9

CONTROL DEL PRESUPUESTO.

DANIEL CARRASCO DIAZ

DIONISIO BUENDIA CARRILLO

Ma ROCIO CLAROS PEINADO

MARIA JOSÉ FERNANDEZ DOMINGUEZ

CONTENIDO

El concepto de control del presupuesto, en línea con la etimología del término control en sentido genérico, es el encargado de comprobar que las actuaciones realizadas a lo largo y ancho del ciclo presupuestario de cualquier entidad pública, cumplen las normas o criterios establecidos previamente por los órganos responsables de su supervisión.

En esta última unidad didáctica, además de lo anterior, enumeramos los tipos de control, según los criterios más comunes para ello y analizamos los principales aspectos del control interno que resultan del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

El control sobre la ejecución presupuestaria

Al objeto de cerrar el proceso presupuestario, quedaría por analizar los controles que se realizan sobre la ejecución presupuestaria. En este sentido, el control se puede definir como la actividad que pretende verificar si las actuaciones de una entidad están o no en consonancia con las normas o criterios establecidos previamente.

Existen distintos tipos de control y diferentes formas de llevarlos a cabo. Podemos realizar una clasificación de los diversos tipos de control atendiendo a distintos criterios como se desprende de la siguiente tabla:

CRITERIO CLASIFICATORIO	TIPOS DE CONTROL
Atendiendo al órgano que realiza la función de control	<ul style="list-style-type: none">• Control interno• Control externo
Atendiendo al objeto del control	<ul style="list-style-type: none">• Control de legalidad• Control de eficacia• Control de eficiencia• Control de economía• Control financiero

Según el momento en que se realice el control	<ul style="list-style-type: none">• Control previo• Control simultáneo o concomitante• Control posterior
---	--

El control de los fondos públicos es uno de los indicadores que miden el grado de madurez de los sistemas democráticos. La regularidad, claridad y fiabilidad de las cuentas públicas, así como la responsabilidad, transparencia, eficacia y eficiencia en la gestión, se han convertido en premisas básicas en los sistemas de actuación pública. La ciudadanía reclama una gestión pública transparente y exige a los poderes públicos que rindan cuentas, y es en este contexto donde el control cobra especial relevancia.

En el control interno existe una relación de dependencia entre el órgano encargado del control y la entidad cuya gestión va a ser controlada. Los órganos de control interno de las Administraciones Públicas, compuestos generalmente por las intervenciones estatales, autonómicas y locales, están integrados en ellas, aunque gozan de autonomía para el ejercicio de sus funciones. Su objetivo es aportar garantías sobre el cumplimiento de la legalidad y sobre la gestión eficiente de los recursos públicos, a través de la función interventora y del control financiero.

El control se califica como **externo** cuando no existe relación alguna de dependencia o subordinación jerárquica entre la entidad titular del control y la entidad controlada. Bajo esta modalidad, se trata de informar o comunicar la regularidad en el cumplimiento de las normas y valoración de la gestión a terceros, no relacionados directamente con la gestión de la organización. En nuestro país, las Instituciones de control externo (ICEX), que dependen directamente de los respectivos Parlamentos, están integrados por el Tribunal de Cuentas y por los doce órganos de control externo autonómicos en funcionamiento para fiscalizar la gestión económica, financiera y contable del sector público de su ámbito territorial. A nivel de la Unión Europea, esta función es desarrollada por el Tribunal de Cuentas Europeo.

Para el ámbito local, el 12 de mayo de 2017 se publicó el Real Decreto 424/2017 aprobando el nuevo reglamento de control interno de las entidades locales (RCIESPL en adelante). La norma responde al mandato previsto en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) para que el Gobierno de España regulara los procedimientos y la metodología de aplicación del control interno local, siendo la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) la que asumió tal responsabilidad

¿Cuál es el ámbito de aplicación del nuevo Reglamento de control interno de las entidades locales?

Por lo que se refiere al ámbito de aplicación de la regulación sobre el control interno en el ámbito local, el artículo 2 RCIESPL que en su apartado 1º determina que *"el control al que se refiere el Título VI del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales será ejercido sobre la totalidad de entidades que conforman el sector público local"*, y en el apartado 2º especifica las Entidades que forman parte del mismo y que son:

- a) La propia Entidad Local.
- b) Los organismos autónomos locales.
- c) Las entidades públicas empresariales locales.
- d) Las sociedades mercantiles dependientes de la Entidad Local.
- e) Las fundaciones del sector público dependientes de la Entidad Local.
- f) Los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los Presupuestos Generales de la Entidad Local.
- g) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia adscritos a la Entidad Local de conformidad con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- h) Las entidades con o sin personalidad jurídica distintas a las mencionadas anteriormente con participación total o mayoritaria de la Entidad Local.

¿Cómo se ejerce el control interno en una entidad local?

El artículo 213 del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL en adelante), determina que “se ejercerán en las Entidades Locales con la extensión y efectos que se determina en los artículos siguientes las funciones de control interno (...) en sus modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, y función de control de la eficacia”.

Por su parte, el artículo 3 RCIESPL adecúa la definición de las modalidades del ejercicio del control interno a las vigentes en el Estado, señalando (artículo 3.1) que el control interno de la actividad económico-financiera del sector público **se ejercerá por el órgano interventor** mediante el ejercicio de la función interventora y el control financiero.

Modalidades del ejercicio de control en el ámbito local.

A. Función interventora. Tiene por objeto controlar los actos de la Entidad Local y de sus organismos autónomos, cualquiera que sea su calificación, 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. En los supuestos en que así lo determine la normativa aplicable, se realizará la función interventora en los consorcios, cuando el régimen de control de la Administración pública a la que estén adscritos lo establezca.

B. Control financiero. Tiene por objeto verificar el funcionamiento 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, en general, que su gestión

se ajusta a los principios de buena gestión financiera, comprobando que la gestión de los recursos públicos se encuentra orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía, la calidad y la transparencia, y por los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales.

El control financiero se ejerce, a su vez, mediante dos modalidades:

a). Control permanente, que se ejercerá sobre la Entidad Local y los organismos públicos (Organismos autónomos y, eventualmente, Consorcios) en los que se realice la función interventora con objeto de 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. A estos efectos, el órgano de control podrá aplicar técnicas de auditoría (artículo 29.2 RCIESPL).

b). Auditoría pública, que consistirá en la 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 contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la Intervención General de la Administración del Estado (artículo 29.3 RCIESPL).

Tanto en el control permanente como en la auditoría pública se incluye el control de eficacia (al que se refiere el artículo 213 TRLRHL).

C. Control financiero de subvenciones. El art. 3.5 RCIESPL también prevé un tercer tipo de control, específico para el ámbito subvencional: “el órgano interventor ejercerá el control sobre entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas por los sujetos que integran el sector público local, que se encuentren financiadas con cargo a sus presupuestos generales, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Subvenciones”. El control financiero de

subvenciones se regula en el Título III de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS)..

¿Cómo se ejercita la función interventora?

Esta función se ejercerá en sus modalidades de intervención formal y material. La intervención formal consistirá 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. En la intervención material se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

El ejercicio de la función interventora comprenderá las siguientes fases:

- a) La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, autoricen o aprueben gastos, dispongan o comprometan gastos y acuerden movimientos de fondos y valores.
- b) La intervención del reconocimiento de las obligaciones e intervención de la comprobación material de la inversión.
- c) La intervención formal de la ordenación del pago.
- d) La intervención material del pago.

El control de la función interventora es un control de legalidad que supone verificar el cumplimiento de determinados requisitos establecidos en la normativa, y cuyo alcance dependerá del sistema de fiscalización adoptado en el ayuntamiento: fiscalización ordinaria (o plena) o fiscalización en régimen de requisitos básicos (o limitada)

Si en el ejercicio de la función interventora el órgano interventor se manifestara en desacuerdo con el fondo o forma de los actos, documentos o expedientes examinados, deberá formular sus **reparos** por escrito antes de la adopción del

acuerdo o resolución, teniendo carácter suspensivo en determinadas circunstancias, y debiéndose observar para su resolución el procediendo regulado en el artículos 15 RCIESPL

Si nos centramos en uno de los elementos que deben ser verificados en la fiscalización, *la existencia de crédito adecuado y suficiente*, es importante aclarar que la consecuencia de establecer niveles de vinculación más allá de la partida presupuestaria supone que aunque la contabilización ha de realizarse sobre la partida presupuestaria, **el control fiscal de Intervención se efectuará sobre el nivel de vinculación**. Ello significa que, en tanto en cuanto exista crédito en cualquiera de las partidas presupuestarias del mismo nivel de vinculación, podrán expedirse certificaciones de existencia de crédito, sin que por ello se contravenga el principio de especialidad, tanto en su vertiente cualitativa como cuantitativa.

En cuanto a la forma de controlar las disponibilidades al nivel de bolsa de vinculación, se exige no un arqueo mensual de cada partida del presupuesto de gastos, sino un control inmediato a la hora de informar sobre las disponibilidades presupuestarias para la autorización de un gasto. Para posibilitar el control no hay mejor método que el de llevar la contabilidad al día, pues el único medio de poder saber en cada momento las disponibilidades de cada partida presupuestaria y, en consecuencia, las de todas las que se integran en una misma bolsa de vinculación. Como es de suponer que el Ayuntamiento contará con medios informáticos para la llevanza de la contabilidad, el método más seguro es que el programa incorpore mecanismos de control de las bolsas de vinculación. En otro caso, para tener la seguridad de no autorizar gastos nulos, por carecer de consignación, ha de controlarse con cada informe de autorización del gasto la situación de los créditos de la bolsa de vinculación.

La nueva configuración del control interno en el RD 424/2017, un control más amplio que el de legalidad

La entrada en vigor del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, constituye una oportunidad única para sustituir un modelo de control basado en la tradicional función interventora de legalidad, por un modelo en el que la función interventora se complementa con el control financiero (permanente y de auditorías), y en el que no solo se comprobará que la actividad económico-financiera del sector público local se ajusta al ordenamiento jurídico, sino además que se observan 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.

¿Qué es el modelo de control efectivo?

El Reglamento prevé la obligatoriedad de asegurar un modelo de control efectivo, estableciéndose unos umbrales mínimos y sobre la base de un análisis de riesgos consistente con los objetivos que se pretendan conseguir y las prioridades establecidas para cada ejercicio. La implantación y ejecución del nuevo modelo de control interno (MCI) va a obligar a realizar un análisis previo para adaptar la regulación interna y las prácticas llevadas a cabo en la entidad local a los estándares mínimos que fija la norma, redefiniendo procesos internos de control, estableciendo modelos y planificando sus actuaciones de forma que asegure, con medios propios o externos, que en el transcurso de tres ejercicios consecutivos y con base en un análisis previo de riesgos, se alcance el cien por cien del presupuesto general consolidado.

En esta misma línea, lograr un modelo eficaz de control, se encuadrarían las

iniciativas orientadas a facilitar un mayor conocimiento por el Pleno de la planificación y los resultados de las actuaciones de control, así como la elaboración de **informes resumen y su remisión a la Intervención General de la Administración del Estado**, lo que facilitará un conocimiento global de la situación y dotará de mayor operatividad a la programación de formación en materia de control.

RESUMEN

Con la función de control se cierra el ciclo presupuestario y, como garante de que el presupuesto se ejecuta de acuerdo a la voluntad de los representantes de la ciudadanía con derecho a decidir sobre el presupuesto, cumple una función esencial dentro del citado ciclo presupuestario.

Tras la explicación del concepto y posibles clasificaciones de control, la unidad didáctica que nos ocupa se centra en el estudio de cómo se ejerce el control interno en una entidad local, en sus modalidades, y en los principales aspectos del nuevo modelo de control que desarrolla el Reglamento aprobado por Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

Por lo que respecta al control externo, son los que realizan los órganos independientes a los que tienen la responsabilidad de gestión, tales como el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control de las Comunidades Autónomas, competentes para llevarlo a cabo de acuerdo con las correspondientes legislaciones al respecto.