

### BLOQUE VI. TEMA 3.

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA EN ESPAÑA: CONCEPTO Y CLASES.

EL CONTROL EXTERNO: EL TRIBUNAL DE CUENTAS

EL CONTROL INTERNO: LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

LA FUNCIÓN INTERVENTORA Y EL CONTROL A POSTERIORI.

LA CONTABILIDAD PÚBLICA: LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO

## I. EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA EN ESPAÑA: CONCEPTO Y CLASES

### A) CONCEPTO

Según lo establecido en el **Título VI de la Ley General Presupuestaria**, podemos definir el control del gasto público como el conjunto de medidas y dispositivos adoptados por el ordenamiento para asegurar la legalidad y economicidad de la actividad financiera desarrollada por los entes públicos.

Así, **desde un punto de vista jurídico** el control del gasto pretende constatar el cumplimiento de las normas aplicables a los expedientes de contenido económico, en consonancia con **el principio de legalidad**.

A su vez, **desde el punto de vista económico**, el objetivo del control del gasto pretende verificar si la Administración actúa respetando los **principios de economía, eficacia y eficiencia**.

### B) CLASES

- 1 **En función del sujeto que lo realiza**, interno o externo (140 LGP).
  - a) **Es interno** cuando el sujeto que lo ejerce depende del Ente cuyos actos supervisa.
  - b) **Es externo** cuando el órgano supervisor no depende del órgano fiscalizado.
- 2 **En función del momento temporal** en que se realice respecto al acto fiscalizado, puede ser previo, concomitante o simultáneo y ulterior, crítico o a posteriori.
- 3 **Por su finalidad, control de legalidad y control financiero**. El primero se dirige a comprobar y garantizar que los actos se acomodan a la legalidad vigente. El segundo, que lo actuado se acomoda a los principio de buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia).
- 4 **Por su objeto**, puede haber control sobre los ingresos, y control sobre los gastos.

## II. EL CONTROL EXTERNO: EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Se dice que el control es externo cuando se ejerce por órganos independientes del Poder Ejecutivo.

- 1) El Control financiero y jurisdiccional es realizado por el **Tribunal de Cuentas**.
- 2) El Control político es ejercido por las **Cortes Generales**.

### A) EL TRIBUNAL DE CUENTAS

#### **1.- Regulación y Naturaleza**

La regulación básica se encuentra en el art. 136 CE y en la LO 2/1982 del Tribunal de Cuentas, complementada por la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Según el artículo 140.1 LGP le corresponde el control externo del sector público estatal

**Art. 1 LOTC** El Tribunal de Cuentas el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la CE y la presente LO". Asimismo, corresponde al Tribunal de Cuentas la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, así como la de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos. Su Naturaleza tiene un **carácter doble, fiscalizadora y jurisdiccional**.

El Tribunal de Cuentas tiene competencia exclusiva para todo lo concerniente al Gobierno y régimen interior del mismo y del personal a su servicio y elaborará su propio presupuesto que se integrará en los Generales del Estado.

El Tribunal de Cuentas ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico.

**2.- Funciones** El art. 2 LOTC enumera como **funciones propias** del Tribunal de Cuentas:

**1) La fiscalización externa, permanente y consultiva de la actividad económico-financiera del sector público.**

**2) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.**

**3.- Ámbito de actuación territorial (art. 1.2 LOTC): 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 puedan prever sus Estatutos . Depende directamente de las Cortes Generales”.

**4.- Función de Fiscalización. (Art 9 LOTC):** La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, **transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.**

El Tribunal de Cuentas ejercerá su función en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos mediante los siguientes procedimientos fiscalizadores:

1. **Examen y comprobación de la Cuenta General del Estado** (art 10 LOTC y 132 LGP).
2. **Fiscalización en particular de los siguientes aspectos** (art 11 LOTC):
  - a) **Examen** de las cuentas generales y parciales de las entidades integrantes **del sector público**,
  - b) **Examen de los contratos celebrados por la AGE y demás entidades del SP**,
  - c) **Examen** de la situación y **variaciones del Patrimonio del Estado** y demás entidades del SP,
  - d) **Examen de los** Créditos Extraordinarios y suplementarios y demás **modificaciones presupuestarias**.
  - e) **Cualesquiera otros exámenes** que resultaren adecuados al cumplimiento de su función.

3.-El resultado de la fiscalización se expondrá mediante informes o memorias, mociones y notas que se elevarán a las Cortes y se publicarán en el BOE. Dentro de los informes hay que distinguir **entre el Informe Anual y los Informes especiales** (Art 12 LOTC).

**También se remitirá a las Cortes Generales de un informe o memoria anual.**(art 13 LOTC).

El resultado del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado es la **Declaración Definitiva de la Cuenta General**, que se remite a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas (art. 136 CE).

**4.- Propuestas de mejora** (art 14 LOTC): El Tribunal de Cuentas propondrá las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del Sector Público”.

### La otra función del Tribunal de Cuentas es la

**5.- Función jurisdiccional.** Los arts. 136 CE y 2 LOTC hacen referencia a la “**jurisdicción que es propia**” del Tribunal de Cuentas: **la jurisdicción contable.**

Al Tribunal de Cuentas le corresponde el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en los siguientes casos:

- 1) **alcance o malversación** de fondos públicos.
- 2) **Administrar recursos** sin sujetarse a la normativa reguladora de su liquidación, recaudación e ingreso,
- 3) **Comprometer gastos, liquidar obligaciones y ordenar pagos** sin crédito suficiente para realizarlos,
- 4) **No justificar la inversión de fondos.**

La L7/88 regula **3 procedimientos jurisdiccionales:**

- 1) el procedimiento de reintegro por alcance,
- 2) el juicio de cuentas,
- 3) el procedimiento de cancelación de fianzas.

| **Arts. 15-18 LOTC** en relación con el “enjuiciamiento contable”, podemos extraer las siguientes notas:

- 1) **El enjuiciamiento contable**, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervenga, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.
- 2) **No corresponderá a la jurisdicción contable** el enjuiciamiento de:
  - 1) Los asuntos atribuidos a la Competencia del Tribunal de Cuentas.
  - 2) a la jurisdicción C-A.
  - 3) hechos constitutivos de delito o falta.
  - 4) cuestiones de índole civil, laboral u otra naturaleza que conozcan los órganos del Poder Judicial.
- 3) La jurisdicción contable **es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena. No producirá efectos fuera del ámbito de la jurisdicción contable.**
- 4) La jurisdicción contable **es compatible** respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal.

### **B) EL CONTROL PARLAMENTARIO.**

La otra modalidad de “control externo” es el **control político o parlamentario** ejercido por las Cortes Generales. Se despliega en un:

- 1) **Control a priori.** Podemos señalar: 1) Aprobación de las leyes de Presupuestos y sus modificaciones. 2) Aprobación de las Leyes que regulan las operaciones de crédito y Deuda Pública. 3) Aprobación de las Leyes tributarias.
- 2) **Control a posteriori.** Mediante la aprobación de la Cuenta General del Estado.
- 3) **Otras formas de Control** El control parlamentario también puede realizarse a través de: 1) Comisiones de investigación. 2) Interpelaciones y preguntas. 3) Mociones 4) Proposiciones.

### III. EL CONTROL INTERNO

#### A) CONCEPTO.

Es el realizado por órganos propios de la Administración Pública controlada.

Vamos a distinguir entre **control de funcionamiento y control económico-financiero**.

**1) Control de funcionamiento**, tiene por objeto comprobar:

- 1) Que los servicios del Estado funcionan con regularidad.
- 2) Que responden a una organización racional.
- 3) Que actúan con criterios funcionales y uniformes.

Este control se lleva a cabo por las Inspecciones Generales de Servicios de los Departamentos Ministeriales, en el MHFP, por la Inspección General del Ministerio de Hacienda.

**2) Control económico-financiero**: tiene por objeto comprobar el cumplimiento de **la legalidad** y el respeto a los principios de la **buena gestión financiera** en las actuaciones de la Administración en las que se manejan variables de contenido económico.

El **art. 140.2 LGP**, establece que: “**La IGAE ejercerá en los términos previstos en esta ley el control interno de la gestión económica y financiera del SPE, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle**”.

#### B) OBJETIVOS DEL CONTROL INTERNO

Se recogen en el art 142 LGP:

- 1) Verificar el **cumplimiento de la normativa reguladora** de la gestión objeto del control,
- 2) **Verificar el adecuado registro y contabilización** de las operaciones realizadas, y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que deba formar cada órgano o entidad.
- 3) Se hará de acuerdo con los principios de **gestión financiera y, en especial, los previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**.
- 4) Verificar el **cumplimiento de los objetivos asignados** a los centros gestores del gasto en los PGE.

#### C) REGULACIÓN

La normativa que regula actualmente esta materia se encuentra en el Tit VI LGP y en el Título III del RD 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno, en tanto no se oponga a la citada Ley.

### IV. LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE)

#### A) FUNCIONES

El órgano que realizará el control en el sector público estatal es la IGAE.

**Está adscrita a la Subsecretaría de Hacienda, con rango de Subsecretaría**, en virtud del Art.12. del RD 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda.

Tendrá a su cargo, entre otras, **el ejercicio de las funciones y competencias siguientes**:

- a) **El control interno** mediante el ejercicio de
  - 1) la función interventora,
  - 2) del control financiero permanente y
  - 3) de la auditoría pública.

- b) **Seguimiento y control de subvenciones y ayudas públicas** establecidos en la LGS.
- c) La **dirección y la gestión de la contabilidad pública** en los términos establecidos en la LGP.
- d) La **formación de las cuentas económicas del sector público**, de acuerdo con los arts 125 y 133 LGP.
- e) El **asesoramiento a los órganos de gestión** derivado de sus funciones de control.
- f) La **gestión de la información E-F** derivada del ejercicio de sus funciones contables y de control.

## **B) ÓRGANOS**

La IGAE desempeñará sus funciones y competencias a **través de sus servicios centrales** y de los siguientes órganos y dependencias, que si bien funcionalmente dependen de la IGAE, no dependen de ella orgánicamente.

Estos órganos son:

- 1) La Intervención General de la Defensa.
- 2) La IG de la SS.
- 3) Las Intervenciones Delegadas (ID) en los Departamentos Ministeriales y en determinados órganos directivos.
- 4) Las ID en los organismos públicos y otras entidades del SPE.
- 5) Las ID regionales y territoriales.
- 6) La ID en la SG del Tesoro y Política Financiera.
- 7) La ID en la DG de Costes de Personal y Pensiones Públicas.
- 8) Las ID en las representaciones de España en el exterior.

## **IV. LA FUNCIÓN INTERVENTORA Y EL CONTROL A POSTERIORI.**

Tal como se ha señalado anteriormente, las modalidades del Control Interno se concretan en el Art 142 LGP, de acuerdo con el cual, el control se realizará mediante el ejercicio de:

- 1) **la función interventora**, a priori
- 2) el **control financiero permanente**, que es concomitante o simultáneo y
- 3) la **auditoría pública**, que se realiza a posteriori

Comenzando por la

### **A) FUNCIÓN INTERVENTORA**

**a) Regulación:** Arts. 148 a 156 LGP.

**b) Concepto** Art 148 LGP:

La **función interventora** es aquella que tiene por objeto **controlar antes de que sean aprobados** (control a priori), los actos del SPE que den lugar al **reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven**.

**c) Ámbito Subjetivo y Objetivo art 149 LGP** La función interventora se ejerce **en la AGE, sus OOAA y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.**

Ello sin perjuicio de que el Consejo de Ministros establezca como única forma de control, el control financiero permanente ~~en determinados OOAA~~:

a) En aquellos tipos de expedientes de gasto y, en su caso, en aquellos órganos y organismos que se determinen.

b) 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.

**d) Modalidades (art.150 LGP)** La función interventora tiene dos modalidades: intervención formal e intervención material:

**1) La 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.

**2) La intervención material** consiste en verificar la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

**e) El Resultado de la Función Interventora: Los Reparos (art. 154 LGP).**

- Si la Intervención considera que el expediente o acto objeto de fiscalización se ajusta a la legalidad hará **constar su conformidad** mediante diligencia firmada, sin necesidad de motivación. Se utiliza la expresión “intervenido y conforme”.
- Si la Intervención considera que el expediente o acto no se ajusta a la legalidad o está en desacuerdo con el contenido de los actos examinados, deberá formular sus **REPAROS por escrito y de forma motivada.**

El reparo puede ser **suspensivo o no suspensivo**.

## **B) EL CONTROL FINANCIERO**

**a) Regulación** El control financiero se encuentra regulado en los arts. 157 a 161 LGP.

**b) Concepto** El control financiero tiene por objeto, verificar que una gestión, una vez realizada, se ajustó a los principios de legalidad y de buena gestión financiera (*eficacia, eficiencia y economía*).

El art 157 LGP define el control financiero permanente como aquel que tendrá por objeto la verificación de una forma continua realizada a través de la Intervención Delegada, de la situación y funcionamiento de las entidades del SPE en el aspecto económico financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen y, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero.

**c) Modalidades:**

El control financiero puede ejercerse de **forma permanente o discontinua:**

El control financiero permanente lo ejercen las Intervenciones Delegadas destacadas en el correspondiente organismo o entidad.

El control discontinuo se ejerce centralizadamente por la IGAE y puede ser periódico o esporádico.

**d) Resultado.** El resultado del control financiero se plasma en una serie de Informes de Auditoría que pueden ser de los siguientes tipos 4 tipos: provisional, definitivo, de actuación y el Informe Anual de la IGAE.

### **C) LA AUDITORÍA PÚBLICA** (arts.162 a 175 LGP) → *Control a posteriori*

#### **a) Concepto** (Art 162 LGP)

Consiste en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económica 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.

#### **b) Formas de ejercicio**

Se ejerce mediante las siguientes modalidades de auditoría:

- a) Auditoría de regularidad contable:
- b) Auditoría de cumplimiento:
- c) Auditoría operativa:

#### **c) Resultados**

Se reflejan en **informes escritos** que habrán de remitirse al titular del organismo o entidad controlada, al Ministro de Hacienda y FP, y al departamento del que dependa.

Los informes relativos a las auditorías de cuentas anuales se deben rendir en todo caso ante el Tribunal de Cuentas.

## **V. LA CONTABILIDAD PÚBLICA: LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO**

### **A) LA CONTABILIDAD PÚBLICA**

La Contabilidad Pública se encarga de registrar, clasificar, controlar, analizar e interpretar las operaciones financieras de las entidades del Sector Público.

Su llevanza y control le corresponde a la IGAE y su regulación actual se aprobó en el vigente **Plan General de Contabilidad Pública** mediante Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, que comprende las siguientes partes:

- a) La primera parte, marco conceptual de la contabilidad pública,
- b) La segunda parte, normas de reconocimiento y valoración,
- c) La tercera parte, cuentas anuales,
- d) La cuarta parte, cuadro de cuentas,
- e) La quinta parte, definiciones y relaciones contables,

## **B) LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO.**

### **1.-Concepto**

Una de las finalidades de la Contabilidad Pública es el **control de la actividad financiera** del Sector Público en España, y por ello se ocupa de verificar la legalidad en la ejecución de los PGE.

Para ello, se elabora la **Cuenta General del Estado**, que es el documento básico que presenta ordenadamente las operaciones realizadas y las pendientes en ejecución de los PGE, así como las relativas al Tesoro Público, al Patrimonio del Estado y a la Deuda Pública en el respectivo ejercicio

### **2.-Elaboración y contenido**

De acuerdo con el art.125 de la LGP se elabora cada año, por la IGAE, la Cuenta General del Estado.

Este artículo está desarrollado por la Orden HAP/1724/2015 de 31 de julio por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado.

La IGAE elabora la cuenta general del Estado, que se formará antes del 31 de agosto del año siguiente a que se refiera.

Tras su elevación al Gobierno, se remitirá al Tribunal de Cuentas dentro de los dos meses siguientes. (art 131 LGP).

El Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes Generales (CE, art 136), procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de 6 meses a partir de la fecha en que la haya recibido.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, oído el Fiscal, dictará la declaración definitiva para elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta, dando traslado al Gobierno.

La aprobación corresponde a las Cortes, configurándose como un **control a posteriori**.

Para finalizar el tema, la Cuenta General del Estado integra las cuentas de las entidades del Sector Público a que se refiere el art 2 LGP ( AGE, OAAA, Agencias, EPE, OOPP; SME, Fundaciones del SPE y Consorcios, así como los Fondos carentes del personalidad jurídica que se financian principalmente por los PGE).