UNITAT 1

TÍTOL

Introducció: Activitat econòmica i financera de l'Administració Pública. EL control de legalitat.

CONTINGUTS

1. **L'activitat econòmica i financera de l'Administració Pública. La necessitat del seu control.**
2. **Tipus de control de la gestió econòmica i financera.**
3. **Control intern. Concepte i formes d'exercici.**

OBJECTIUS

1. **Obtenir una visió global de la matèria. Contextualitzar la normativa.**

Autor/a: Yolanda M. Anguera de Francisco
Data d'elaboració: setembre 2020
Aquesta obra es difon mitjançant la llicència CreativeCommonsReconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

1.1. L'activitat econòmica i financera de l'Administració Pública. La necessitat del seu control.

Entenem per activitat econòmica de l'Administració Pública la dirigida a la producció u obtenció de bens o prestació de serveis per a satisfer les necessitats dels ciutadans.

L'activitat financera de l'Administració és l'activitat encaminada a obtenir els recursos financers necessaris per poder desenvolupar l'activitat econòmica.

El control de l'activitat econòmica i financera del sector públic, constitueix una eina per avaluar l'adequació dels òrgans i entitats del sector públic a la normativa i a les directrius pels quals es regeixen, així com per determinar que la seva actuació s'ajusta als principis de bona gestió financera i al compliment dels objectius definits per les diferents polítiques públiques.

Aquest control té el major nivell de regulació, ja que la Constitució Espanyola en fa referència a diferents preceptes. Així l'article 9 estableix *" que els ciutadans i els poders públics estan subjectes a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic"*. També l'article 31.2 de la Constitució es refereix a la despesa pública de la següent manera *" la despesa pública realitzarà una assignació equitativa dels recursos públics, i la seva programació i execució respondrà als criteris d'eficiència i economia"*. Així doncs, l'activitat economicofinancera està sotmesa als principis de legalitat, eficiència i economia.

Als efectes de l'establert en el paràgraf anterior, s'entén per:

a) Economia: la reducció o la minimització dels costos per a la consecució dels objectius o dels fins proposats.

b) Eficiència: l'optimització dels recursos en la consecució de les finalitats, sia amb la consecució d'uns objectius o fins proposats al cost menor possible, sia amb la consecució del màxim dels objectius o fins proposats amb uns recursos donats.

c) Eficàcia: la consecució dels objectius o fins proposats, amb independència dels costs utilitzats en la seva consecució.

1.2. Tipus de control de la gestió econòmica i financera.

El control de l'activitat economicofinancera és objecte de diferents classificacions, segons la finalitat que persegueix el control, el moment en que es du a terme o bé la dependència orgànica de l'`òrgan de control.

Segons la **FINALITAT**: distingirem entre control de legalitat, d'eficiència, o control d'economia.

Segons el **MOMENT**: distingirem entre control previ (a priori, abans que es dicti l'acte susceptible de produir efectes econòmics), simultani (concomitant en el temps) i a posteriori (una vegada s'han dictat els actes i produït els efectes econòmics derivats dels mateixos).

Segons la **DEPENDÈNCIA ORGÀNICA DE L'ÒRGAN DE CONTROL**:

- **Intern**: L'òrgan de control depèn orgànicament del subjecte els actes dels quals controla (la Intervenció de l'Administració de la CAIB).
- **Extern**: L'òrgan de control és alien i no existeix dependència orgànica amb el subjecte controlat (Tribunal de comptes i O.C.E.X).
- **Auditories**: Aquest control el duen a terme empreses d'auditories i auditors privats independents.

1.3 Control intern. Concepte i formes d'exercici.

L'objectiu del curs és explicar l'exercici del control intern que exerceix la Intervenció General de la comunitat autònoma (òrgan de control) respecte a un tipus determinat d'expedients de despesa, els expedients de contractació del sector públic de la comunitat autònoma (subjecte del control). Abans d'això, cal contextualitzar que és el control intern, quin tipus de control intern es poden exercir i quina és la seva regulació dins la normativa autonòmica.

REGULACIÓ NORMATIVA DEL CONTROL INTERN.

La normativa autonòmica que regula el control intern la trobem en:

- Llei 14/2014, de 29 de desembre, de finances de la CAIB (TIT IV, articles del 108-131)
- Decret 75/2004, de 27 d'agost, de desplegament de determinats aspectes de la Llei de finances i Llei de pressuposts generals de la CAIB.
- Decret 62/2006, de 7 de juliol, pel qual es regula el règim de control intern que ha d'exercir la Intervenció General de la CAIB.
- Decret 32/2008, de 14 de març, pel qual es regula l'organització, estructura i les funcions de la Intervenció General
- Acord de Consell de Govern de 12 de juliol de 2013 pel qual s'aplica la previsió de l'article 83.2 del TRLF respecte a l'exercici de la funció interventora.
- Acord de Consell de Govern de 1 de setembre de 2017 pel qual es modifica l'Acord de 12 de juliol de 2013.
- Acord de Consell de Govern de 7 de setembre de 2020, que aprova el nou Acord de fiscalització prèvia limitada.
- Decret 135/2001, de 14 de desembre, de regulació dels pagaments a justificar.
- Comunicacions i instruccions internes.

ÒRGAN DE CONTROL INTERN

L' òrgan de control intern: dins l'administració de la comunitat autònoma és la Intervenció General de la Comunitat.

L'àmbit d'aplicació del control: la gestió economicofinancera del sector públic de la Comunitat Autònoma.

OBJECTIUS DEL CONTROL INTERN

El control intern de la gestió economicofinancera del sector públic de la CAIB (art. 110 de LFCAIB) té els objectius de:

1. Verificar el compliment de la normativa aplicable en la gestió objecte de control.

2. Verificar el registre adequat i la comptabilització de les operacions.
3. Avaluar que l'activitat i els procediments objecte de control es duen a terme d'acord amb els principis de bona gestió financera, i especialment d'acord amb els principis de la LO 2/2012.
4. Verificar el compliment dels objectius assignats als centres gestors de despesa, d'acord amb els pressuposts generals de la comunitat autònoma.

PRINCIPIS DEL CONTROL INTERN

Els principis aplicables a l'exercici del control intern són els següents:

- Autonomia funcional, jerarquia interna i procediment contradictori.

El principi d'autonomia plena en l'exercici del control intern implica que els funcionaris que el duguin a terme tenen independència funcional respecte dels titulars dels òrgans i les entitats la gestió dels quals controlin i han d'ajustar les seves actuacions a les instruccions que amb aquesta finalitat dictin els òrgans competents de la Intervenció General.

El procediment contradictori regeix la solució de les diferències que es presentin en l'exercici del control, en la modalitat de la funció interventora, i es materialitza mitjançant el procediment que preveu l'article 119 de la Llei de finances de la CAIB.

El principi de jerarquia interna.-La Intervenció General de la Comunitat Autònoma, com a centre director del control intern i de la comptabilitat, pot establir, per mitjà d'instruccions, pautes o criteris d'actuació per les quals s'han de regir els òrgans i les unitats administratives jeràrquicament dependents, com també, si s'escau, les unitats de gestió econòmica i la resta d'òrgans i unitats que intervinguin en el procés de fiscalització i/o comptable.

FORMES D'EXERCICI DEL CONTROL INTERN (art. 2 del Decret 62/2006):

El control intern de la gestió economicofinancera del sector públic de la comunitat autònoma de les Illes Balears es du a terme mitjançant l'exercici de:

- la funció interventora i
- del control financer.

FUNCIÓ INTERVENTORA. CONTINGUT.

La funció interventora te caràcter intern i previ i té per objectiu controlar, abans que s'aprovin, tots els actes que puguin donar lloc al reconeixement de drets o d'obligacions de contingut econòmic, i també els cobraments i els pagaments que se'n derivin, i la inversió i l'aplicació en general dels fons públics i les modificacions pressupostàries, per assegurar que aquests actes s'ajusten a les disposicions aplicables en cada cas.

La funció interventora s'ha d'exercir en les modalitats d'intervenció formal i material. La intervenció formal consistirà en la verificació del compliment dels requisits legals necessaris per a l'adopció de l'acord, mitjançant l'examen dels documents que preceptivament hagin d'estar incorporats a l'expedient. En la intervenció material cal comprovar l'aplicació real i efectiva dels fons públics

L'exercici de la funció interventora comprèn:

- ✓ La fiscalització prèvia dels expedients de modificació de crèdit, amb l'abast que es determini reglamentàriament.
- ✓ La fiscalització prèvia de tots els actes, els documents o els expedients susceptibles de produir obligacions de contingut econòmic, en les fases d'autorització de la despesa, disposició o compromís de la despesa, i reconeixement de l'obligació i proposta de pagament.
  Aquesta fiscalització prèvia es pot efectuar mitjançant procediments de mostreig.
  D'altra banda, aquesta fiscalització prèvia es pot substituir pel control financer en els casos en què així es determini reglamentàriament.
- ✓ La fiscalització prèvia dels moviments de fons i de valors, o dels actes susceptibles de produir-los, quan així es determini reglamentàriament.
- ✓ La intervenció material dels pagaments que no s'hagin ordenat i tramitat per procediments automàtics.
- ✓ La intervenció de l'aplicació o de l'ús dels fons públics, que comprèn la comprovació material de les obres, dels subministraments, de les adquisicions i dels serveis; la comprovació material o, si escau, documental de les subvencions de capital en els termes que preveu la legislació específica; i l'examen documental dels comptes justificatius dels pagaments per justificar.
  - ✓ La comprovació, a efectes pressupostaris i d'inventari, dels efectius de personal i de les existències de metàl·lic, valors i altres béns de la comunitat autònoma.

Estan sotmesos a fiscalització prèvia:

Els actes dels òrgans de l'Administració de la Comunitat Autònoma i de les seves entitats autònomes pels quals s'autoritzi o disposi una despesa.

Entre els actes sotmesos a fiscalització prèvia es consideren inclosos:

- Els actes resolutoris de recursos administratius que suposin despesa per al pressupost de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.
- Els convenis que signi l'Administració de la Comunitat Autònoma, sempre que tenguin contingut econòmic.
- Els actes d'execució de sentències que condemnin la Comunitat Autònoma a pagar una quantitat de diners.

No estaran sotmesos a fiscalització prèvia

Els expedients de despesa pressupostària següents:

a) Els contractes menors, així com qualsevol expedient de despesa de quantia inferior a 30.000,00 euros.

b) Les subvencions i les transferències nominatives, és a dir, les que ho siguin per menció expressa de les lleis de pressuposts generals de la Comunitat Autònoma i les rebudes de l'Estat o de la Unió Europea amb aquest caràcter.

c) Els expedients de subvenció tramitats per l'organisme pagador del FEOGA-garantia de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears d'acord amb la normativa europea i la resta de normativa específica, sense perjudici que la part de la subvenció cofinançada amb càrrec al pressupost de la Comunitat Autònoma s'hagi de comptabilitzar directament en el pressupost de despeses mitjançant el document comptable corresponent.

d) Les despeses de personal, que seran objecte de control financer permanent.
La Intervenció General ha de comprovar la congruència entre els actes administratius que donin lloc a la corresponent despesa i els actes d'execució pressupostària respectius.

e) Les despeses de material no inventariable.

f) Les despeses de caràcter periòdic i les altres de tracte successiu, una vegada intervinguda la despesa corresponent al període inicial de l'acte o contracte del qual derivin.

g) Totes les despeses per al sosteniment dels centres educatius privats concertats de les Illes Balears, les quals han de ser objecte de control financer permanent.

h) Les altres que estableixi la llei.

CONTROL FINANCER. CONTINGUT.

La Intervenció General de la comunitat autònoma exerceix el control financer, el qual té per objectiu verificar la totalitat o part de les operacions de contingut economicofinancer, i dels sistemes de gestió i de control intern, dels òrgans i les entitats subjectes a aquest control.

El control financer s'ha d'exercir mitjançant tècniques d'auditoria o altres mecanismes de control, d'acord amb aquesta llei, les normes d'auditoria, les instruccions que dicti la Intervenció General de la comunitat autònoma de les Illes Balears i les pràctiques generalment acceptades.

Dins el control financer distingim entre control financer permanent i auditoria pública.
El control financer permanent tindrà per objecte la verificació, d'una forma continuada, de la totalitat o d'una part de les operacions de contingut

economicofinancer, així com de la situació i funcionament de les persones i entitats enunciades en l'article 32 del D 62/2006.

L'exercici del control financer permanent es pot estendre a la comprovació dels aspectes següents:

- ✓ L'adequació a l'ordenament jurídic de l'actuació de cadascun dels òrgans i entitats sotmeses a aquesta modalitat de control, en aquells aspectes de la gestió economicofinancera als quals no s'estengui la funció interventora.
- ✓ El control financer de subvencions, crèdits, avals o altres ajuts tendrà per objecte comprovar-ne l'obtenció i ús adequats, així com la realitat i la regularitat de les operacions finançades amb les subvencions.
- ✓ El registre i comptabilització correctes de les operacions objecte de control realitzades per cada òrgan o entitat i el seu fidel reflex en els comptes i en els estats que, d'acord amb les disposicions aplicables, hagin de formar aquests.
- ✓ La verificació de la bona gestió financera, segons els principis d'economia, d'eficàcia i d'eficiència, així com la verificació del nivell de resultats obtinguts amb relació als mitjans utilitzats i als efectes produïts. Així mateix, el control financer podrà promoure la millora de les tècniques i dels procediments de gestió economicofinancera, mitjançant les propostes que es dedueixin dels resultats del control.

<u>L'auditoria pública</u>

Es denomina auditoria pública el control financer que consisteix en la verificació, posterior i sistemàtica, de l'activitat economicofinancera del sector públic autonòmic, mitjançant l'aplicació dels procediments de revisió selectius continguts en les normes d'auditoria pública i en les instruccions que dicti la Intervenció General.

L'auditoria pública ha d'adoptar qualsevol de les modalitats següents, o una combinació d'aquestes:

a) L'auditoria de regularitat comptable, consistent a revisar i verificar la informació i la documentació comptable amb l'objectiu de comprovar que s'adeqüen a la normativa comptable i, si s'escau, pressupostària que hi sigui aplicable.

b) L'auditoria de compliment, consistent a verificar que els actes, les operacions i els procediments de gestió economicofinancera s'han desenvolupat de conformitat amb les normes aplicables.

c) L'auditoria operativa, consistent a examinar sistemàticament i objectivament les operacions i els procediments d'una organització, programa, activitat o funció pública, amb l'objectiu de proporcionar una valoració independent de la seva racionalitat economicofinancera i de l'adequació al principi de bona gestió financera, per advertir les possibles deficiències i proposar les recomanacions oportunes amb vista a corregir-les.

L'auditoria dels comptes anuals és la modalitat de l'auditoria de regularitat comptable que té per finalitat verificar si els comptes anuals representen en tots els aspectes significatius la imatge fidel del patrimoni, de la situació financera, dels

resultats de l'entitat i, si escau, de l'execució del pressupost d'acord amb les normes i els principis comptables i pressupostaris que hi siguin aplicables, i si contenen la informació necessària per interpretar-los i comprendre'ls de manera adequada.

Una vegada contextualitzat les formes de control de l'activitat economicofinancera introduirem l'objectiu del curs: la fiscalització prèvia i limitada que exerceix la Intervenció general, circumscrita als expedientes de contractació.
L'article 117 de la Llei de finances de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, atribueix al Consell de Govern, la possibilitat d'establir una fiscalització prèvia limitada a comprovar els aspectes següents:

1. L'existència de crèdit pressupostari i que el proposat és adient a la naturalesa econòmica de la despesa o de l'obligació que es proposa contreure.
2. Quan els compromisos de despesa tinguin caràcter pluriennal, s' ha de comprovar el compliment dels requisits legals que s'hi estableixen, i en particular, els relatius als percentatges màxims de contractació de despeses amb imputació a exercicis futurs, així com la substanciació de l'expedient preceptiu i l'autorització per l'òrgan competent.
3. Que les obligacions o despeses són generades per un òrgan competent.
4. El compliment de les normes de publicitat i concurrència que siguin aplicables als expedients de despesa corresponents.
5. Aquells altres aspectes que per a cada tipus d'expedient de despesa i per la seva transcendència en el procés de gestió proposi la Intervenció General de la Comunitat Autònoma.

Els aspectes a comprovar en fiscalització prèvia limitada que ha d'exercir la Intervenció de la Comunitat estaven continguts fins ara en l' Acord del Consell de Govern de 12 de juliol de 2013 pel qual s'aplica la previsió de l'article 83.2 del Text Refós de la Llei de finances respecte a l'exercici de la funció interventora en règim de fiscalització prèvia limitada (actual article 117.2 de la Llei de Finances de la CAIB), el qual va ser modificat per Acord del Consell de Govern de 1 de setembre de 2017.
Aquests acords han estat substituïts per l'Acord de Consell de Govern de 7 de setembre de 2020 i durant els següents capítols i per a cadascun dels expedients, s'analitzarà el nou Acord de fiscalització prèvia limitada en comparació als antics acords, en vigor fins a l'1 d'octubre. La modificació dels antics Acords de fiscalització prèvia limitada està justificada en l'adaptació a les novetats normatives com és la Llei 9/2017, de Contractes del Sector Públic, la Llei 12/2018, de serveis a les persones i el Decret llei 8/2020, de mesures urgents i extraordinàries per l'impuls de l'activitat econòmica i la simplificació administrativa. A més a més, s'ha volgut simplificar , agilitzar i coordinar la fiscalització prèvia limitada concretant els aspectes que han de ser objecte de prèvia i eliminant comprovacions pròpies de la fiscalització prèvia plena o del control financer posterior.