

Solicitante: Cabildo Insular de Tenerife.

Consulta 1/2023, relativa a la independencia para el ejercicio de las funciones de control.

Acuerdo plenario: 28 de septiembre de 2023.

Texto:

1.- Si se da un supuesto de incompatibilidad cuando el órgano interventor, entre cuyas funciones se encuentra la realización anual de las auditorías de cuentas del Consorcio de Tributos y del Consorcio Urbanístico para la Rehabilitación de Puerto de la Cruz, realiza las funciones contables de dichos entes.

En relación con las funciones reservadas de intervención, el artículo 2.1b) del Real Decreto 128/2018, incluye dentro de la función pública de intervención-tesorería, el control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación. Y el artículo 4.2. f), del mismo Real Decreto incluye, dentro de la función de contabilidad, la de “Inspeccionar la contabilidad de los organismos autónomos, de las sociedades mercantiles dependientes de la Entidad Local, así como de sus entidades públicas empresariales, de acuerdo con los procedimientos que establezca el Pleno”.

Asimismo, el 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 establece en su artículo 1.2 que: “Las actuaciones de control interno que se lleven a cabo en las entidades que conforman el sector público local se ajustarán a los preceptos contenidos en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, en el presente Reglamento y en las normas reguladoras aprobadas por las Entidades locales en desarrollo de las anteriores disposiciones.”

Y en su artículo 2 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 por los órganos de intervención con la extensión y los efectos que se determinan en los artículos siguientes.

2. A los efectos de este Reglamento forman parte del sector público local:

- 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 en los apartados anteriores con participación total o mayoritaria de la Entidad Local.”

El título VI del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales se refiere al Presupuesto y gasto público. Igualmente, el artículo 3, respecto a la función interventora en los consorcios, señala que: “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.”

La ley 40/15, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico establece en su artículo 122.1” Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración Pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. Dicho artículo posibilita la aplicación de la separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera que exige el art.133.b) del Título X de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyas disposiciones son aplicables al Cabildo.

Por tanto, el interventor tendrá que ejercer las funciones que expresamente se asignen en la normativa aplicable, en relación con las entidades y órganos que componen el sector público local, dependientes de la entidad local en la que desempeñe el puesto de interventor, y, por tanto, en relación con los consorcios.

A tenor de lo expuesto anteriormente, el Interventor del Cabildo es competente para la realización de las funciones de auditoría de las cuentas anuales en los que la contabilidad está separada de las funciones de control. Igualmente, aplicable para aquellos consorcios en los que no se encuentren con la debida separación, debiendo recaer las funciones de contabilidad, en todos los casos, en los órganos de gestión económico-financiera del ente en cuestión, de esta forma evitar el incumplimiento normativo del artículo 133.b) anteriormente citado. Para ello se debe acometer la modificación de la Disposición Adicional del Reglamento de control interno del Cabildo Insular, ya iniciada.

2.- Personal funcionario que ha estado cobrando de los presupuestos de algún Organismo Autónomo, Consorcio o cualquier Entidad Dependiente del Cabildo y que ha sufrido un traslado, a través de un concurso o cualquier otro proceso de provisión de puestos y actualmente trabaja en la Intervención del Cabildo ¿podría participar en las auditorías de cuentas que realiza el propio Cabildo sobre ese Organismo Autónomo, Consorcio o Entidad dependiente de la cual ha estado cobrando de sus presupuestos en meses anteriores?.

En principio un funcionario que ha cobrado de algún Organismo Autónomo, Consorcio o cualquier Entidad Dependiente del Cabildo y que ha sufrido un traslado a la Intervención del Cabildo puede participar en las auditorías de cuentas que realiza el propio Cabildo sobre ese Organismo Autónomo, Consorcio o Entidad dependiente, ahora bien, en caso de haber participado en los trabajos de auditorías de cuentas de los citados entes se estará a lo dispuesto a la disposición sexto 1 de la Resolución de 20 de septiembre de 2017 de la Intervención General de la Administración del estado, por la que se desarrolla el principio de independencia para el ejercicio de las funciones de control atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado, dentro de las circunstancias que generan amenazas a la independencia del personal controlador respecto a la aplicación de las correspondientes salvaguardas, en concreto la referida en su apartado 6º “ haber tenido una relación laboral con la entidad objeto de control en los dos años anteriores al inicio de la actuación de control”.

Por otra parte, se ha de tener en cuenta e incluir lo dispuesto en la Instrucción de la Oficina Nacional de Auditoría 01/2018 (ONA) sobre la protección de la independencia en los trabajos de auditoría pública, control financiero permanente, control financiero de subvenciones y control de fondos europeos cuyo objeto es el desarrollo operativo de la Resolución de 20 de septiembre de 2017. En este sentido, extiende como riesgo de amenazas a la independencia las enumeradas en el apartado II.1 b) en cuanto a circunstancias de servicios prestados en la entidad controlada.

Dado que la instrucción tiene por objeto el desarrollo operativo de la Resolución, cabe entender que las relaciones laborales a las que hace referencia la disposición sexta 1. 6º tienen su origen en servicios prestados en el ámbito de control y no en ajenos a este.

3.- Cuando la Resolución de 20 de septiembre de 2017 de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se desarrolla el principio de independencia para el ejercicio de las funciones de control atribuidas a la

Intervención General de la Administración del Estado, se refiere a personal controlador, ¿se limita exclusivamente al Auditor, en este caso el Interventor General o, se extiende a todo el personal que realiza la auditoría?

El artículo 29.4 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 establece que “En el ejercicio del control financiero serán de aplicación las normas de control financiero y auditoría pública vigentes en cada momento para el sector público estatal”. En este sentido, será de aplicación la resolución de 20 de septiembre de 2017 mencionada anteriormente, cuyo ámbito de aplicación, apartado segundo de dicha resolución, se extiende “a todo” el personal en el ejercicio de las funciones de control.

4.- Cuando la Resolución de 20 de septiembre de 2017 de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se desarrolla el principio de independencia para el ejercicio de las funciones de control atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado, en su disposición sexta, punto 1.6º, cuando se refiere a relación laboral con la entidad objeto de control, ¿hemos de entender cualquier persona que haya mantenido una relación laboral con la entidad objeto de auditoría, o a las figuras que se han mencionado en la disposición quinta, apartado 2 de la Resolución de 20 de septiembre de 2017 de la Intervención General de la Administración del estado, por la que se desarrolla el principio de independencia para el ejercicio de las funciones de control atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado?.

Sería de aplicación tanto lo expresado en el apartado sexto 1. 6º mencionado anteriormente, así como las figuras que se mencionan en la disposición quinta, apartado 2 de la Resolución de 20 de septiembre de 2017. La Resolución distingue entre causas de incompatibilidad del personal controlador como sería este último caso y las circunstancias que generan amenazas a la independencia del personal controlador que nos encontraríamos en el primero de los casos.

5.- En el caso que un funcionario que trabaja en la Intervención del Cabildo y que participa en las auditorías de cuentas tenga vínculos familiares estrechos con personal del órgano controlado, distintos de los señalados en el apartado 4 de la disposición quinta de la Resolución de 20 de septiembre de 2017 de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se desarrolla el principio de independencia para el ejercicio de las funciones de control atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado, y dado que se consideran circunstancias que generan amenazas a la independencia del personal controlador, ¿Sería legítima la permanencia en las labores de auditoría

de ese funcionario justificada en necesidad de que colabore porque de otra manera se incurriría en una situación de falta de medios? ¿y qué procedimientos deberemos seguir para garantizar la independencia de dicho funcionario?

En el caso de que un funcionario tenga vínculos familiares estrechos con personal del órgano controlado distintos a los referidos en el apartado 4 de la disposición quinta de la Resolución de 20 de septiembre muestra que no nos encontramos en una circunstancia de incompatibilidad, ahora bien, nos podríamos encontrar con circunstancias que generan amenazas a la independencia del personal controlador si los vínculos familiares son distintos a los anteriores como parece que es el caso.

Tanto la Resolución de 20 de septiembre como la Instrucción, para garantizar la independencia, se han de establecer unas series de salvaguardas ante circunstancias que generan amenazas a la independencia del personal controlador entre las que no se encuentran la referida a la insuficiencia de medios”.