

ÍNDICE

- 1 Colaboración de los auditores privados con el sector público. *Montserrat Mestre Vidal*
- 5 El buen gobierno en los ayuntamientos catalanes. *M. Eugènia Bailach Aspa*
- 8 Comentarios al artículo 30 de la ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público. La prescripción de las sanciones ante la desestimación presunta del recurso de alzada. *Jerónimo A. Escariz Covelo y Juan Arnaiz Ramos*
- 10 Auditoría anual de sistemas del registro contable de facturas del sector público. ¿Se debería haber realizado en 2016? ¿De quién es la responsabilidad? *Albert Lladó Palau*

COLABORACIÓN DE LOS AUDITORES PRIVADOS CON EL SECTOR PÚBLICO

Si bien la auditoría en el sector público es una función reservada al Tribunal de Cuentas y otras instituciones de control de las comunidades autónomas como los Órganos de Control Externo (OCEX), y a las Intervenciones Generales cuando ejercen su función de fiscalización posterior, la variedad de entidades que forman el sector público (la propia Administración Pública, organismos autónomos, sociedades mercantiles, fundaciones) y el hecho de que estén sometidas a diferentes tipos de derecho, aconseja que los OCEX y las Intervenciones Generales recurran a la contratación de auditores privados para realizar trabajos, ya sea en calidad de coadyuvantes de los órganos de control interno y externo del sector público, o simplemente como colaboradores complementarios en sus tareas de control de las entidades dependientes sujetas a legislación privada.

Los auditores privados disponemos de conocimientos, formación y experiencia en derecho privado, en normas de auditoría, en normativa contable aplicable a sector privado (Plan General de Contabilidad y adaptaciones sectoriales), pero además, tenemos conocimientos, formación y experiencia en normativa y legislación aplicable

al sector público, con lo que estamos en muy buena situación para colaborar con los OCEX y las Intervenciones Generales en distintos tipos de trabajos.



En este artículo nos vamos a centrar en cuatro tipos de trabajos en los que habitualmente colaboramos:

1. AUDITORÍA DE ENTIDADES DEPENDIENTES DEL SECTOR PÚBLICO

Como medida para paliar y superar la crisis económica que ha sufrido el país en los últimos años, se publicó, en 2012, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que establecía objetivos concretos de gasto y endeudamiento para todas las administraciones, obligaciones de presentación de planes relativos a su cumplimiento y mecanismos para asegurar su consecución.

Asimismo, el Gobierno aprobó, en octubre de 2012, la creación de una "Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas" (CORA), con el objetivo básico de conseguir una Administración Pública más eficiente. En el acuerdo de creación de la CORA, el Gobierno le encargó llevar a cabo un estudio integral de la reforma administrativa con dos objetivos:

- Eliminar trabas burocráticas, simplificar normativa y procedimientos y evitar duplicidades.
- Acordar un código de buenas prácticas para racionalizar el gasto e incrementar el ahorro.

Como resultado de su trabajo, la CORA emitió un informe, que fue elevado al Consejo de Ministros de 21 de junio de 2013, en el que realizó 218 propuestas y propuso la elaboración de dos leyes:

- Una ley reguladora del procedimiento administrativo, que integrase las normas que rigen la relación de los ciudadanos con las administraciones.
- Una ley comprensiva del régimen jurídico de las administraciones públicas, que incluyese las disposiciones reguladoras del sector público institucional.

La segunda de las propuestas de la CORA se tradujo, en 2015, en la publicación de la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público** que ha entrado en vigor, en términos generales, al año de su publicación en el BOE, es decir, el 2 de octubre de 2016.



El apartado 2 del **artículo 81 Principios generales de actuación** de esta ley dispone:

"Todas las administraciones públicas deberán establecer un sistema de supervisión continua de sus entidades dependientes, con el objeto de comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera, y que deberá incluir la formulación expresa de propuestas de mantenimiento, transformación o extinción."

Por ejemplo, realizando una búsqueda en el inventario de entes del sector público de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales, se observa que, a la fecha de la consulta, el número de entidades dependientes adscritas a administraciones públicas en Cataluña es de 1.197:

Sociedades mercantiles	333
Entidades públicas empresariales	31
Organismos autónomos	217
Instituciones sin ánimo de lucro	273
Fundaciones	91
Consorticios	252
Total	1.197

La obligación que se impone a las administraciones públicas de supervisar de forma continua sus entidades dependientes y el gran número de entidades adscritas hará que sea más necesario que nunca, para las Intervenciones Generales, contar con la colaboración del sector privado para realizar dicha supervisión.

2. AUDITORÍA DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La misma **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público**, regula, en su capítulo V, Funcionamiento electrónico del sector público, las sedes electrónicas de las administraciones públicas, los portales de internet, los sellos electrónicos de identificación y los actos o actuaciones realizadas, íntegramente, a través de medios electrónicos, por las administraciones públicas. En relación con este último punto, el apartado 2 del **artículo 41 Actuación administrativa automatizada** dispone:

"2. En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación."

Dados los conocimientos multidisciplinarios que se requieren para llevar a cabo una auditoría de sistemas de información y de su código fuente, la colaboración privada con las administraciones públicas será muy necesaria. En Auren contamos con profesionales adecuadamente preparados, que disponen de certificaciones internacionales de auditoría de sistemas de información, y que pueden realizar este tipo de auditorías con las suficientes garantías de calidad y profesionalidad.



3. AUDITORÍA DE CUENTAS JUSTIFICATIVAS DE SUBVENCIONES

La actuación del auditor privado en la revisión de cuentas justificativas de subvenciones está regulada en el **Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que establece, en su artículo 74 Cuenta justificativa con aportación de informe de auditor:**

"1. Las bases reguladoras de la subvención podrán prever una reducción de la información a incorporar en la memoria económica a que se refiere el apartado 2 del artículo 72 de este Reglamento siempre que:

a) La cuenta justificativa vaya acompañada de un informe de un auditor de cuentas inscrito como ejerciente en el ROAC dependiente del ICAC."

En el ámbito público, la colaboración entre la Intervención y los auditores privados puede tener dos vertientes:

- Control financiero de beneficiarios de subvenciones
- Control de la legalidad de los procedimientos administrativos de concesión

El primero de estos controles se centra en el **beneficiario de la subvención** y está regulado en los artículos 44 y siguientes de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Este control tiene por objeto verificar:

- La adecuada y correcta obtención de la subvención.
- El cumplimiento, por parte del beneficiario, de sus obligaciones en la gestión y aplicación de la subvención.
- La adecuada y correcta justificación de la subvención.
- La realidad y regularidad de las operaciones que han sido financiadas con la subvención.
- La adecuada y correcta financiación de las actividades subvencionadas.
- La existencia de hechos, circunstancias o situaciones no declaradas a la Administración y que pudieran afectar a la financiación de las actividades subvencionadas, a la adecuada y correcta obtención, utilización, disfrute o justificación de la subvención, o a la realidad y regularidad de las operaciones con ella financiadas.

El segundo control se centra en el **órgano concedente de la subvención** y tiene por objeto conseguir un grado óptimo de cumplimiento de los controles previstos en el artículo 219 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El mencionado artículo 219, Fiscalización previa, obliga a la realización de un control pleno posterior de legalidad de los expedientes con contenido o repercusión económica sometidos a fiscalización previa limitada, mediante la aplicación de técnicas de auditoría (con normativa de la IGAE), con el fin de verificar que se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso y determinar el grado del cumplimiento de la legalidad en su gestión.

Por poner un ejemplo, en el caso concreto de Barcelona, la "Normativa general reguladora de les subvencions municipals de l' Ajuntament de Barcelona" establece que la cuenta justificativa de todas las subvenciones concedidas por el Ajuntament de Barcelona, de importe igual o inferior a 60.000,00€, tiene que ser objeto de auditoría.



Teniendo en cuenta el volumen de subvenciones que se otorgan por las administraciones públicas y sus entidades dependientes, se hace necesario establecer vías de colaboración entre la Intervención y los auditores privados, para asegurar la correcta realización de los controles establecidos por la normativa en un período de tiempo razonable. Dicha colaboración ya está prevista en la Disposición adicional cuarta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones "Contratación de la colaboración para la realización de controles financieros de subvenciones con auditores privados":

"1. La Intervención General de la Administración del Estado podrá recabar la colaboración de empresas privadas de auditoría para la realización de controles financieros de subvenciones en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria.

....

3. La misma colaboración podrán recabar las corporaciones locales para el control financiero de las subvenciones que concedan, quedando también reservadas a sus propios órganos de control las actuaciones que supongan el ejercicio de las potestades administrativas."

4. AUDITORÍAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece que la auditoría pública puede adoptar tres modalidades:

- Auditoría de regularidad contable
- Auditoría de cumplimiento
- Auditoría operativa

Dada la insuficiencia de medios propios de las Intervenciones de las entidades locales, es frecuente la contratación de auditores privados para realizar las auditorías, básicamente las de carácter financiero y de cumplimiento. En este caso, los auditores realizan su trabajo bajo dirección y supervisión de la Intervención, de acuerdo con normas de la IGAE.

Sin embargo, es menos frecuente recibir encargos de realización de auditorías operativas, en las que también podemos aportar nuestros conocimientos y experiencia.

Una auditoría operativa es un examen sistemático y objetivo de las operaciones y procedimientos de una organización, programa, actividad o función pública, con el objeto de proporcionar una valoración independiente de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de la buena gestión, detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones oportunas en orden a la corrección de aquéllas. Comprende:

- la auditoría de programas presupuestarios,
- la auditoría de sistemas y procedimientos y
- la auditoría de economía, eficacia y eficiencia de los recursos públicos.

En conclusión, la colaboración entre los auditores privados y la Intervención General de las administraciones públicas es cada vez más necesaria, dado el elevado volumen de controles que deben realizarse y a la mayor complejidad de la normativa y de la tecnología.

Auren, como firma multidisciplinar, pone a disposición de las administraciones y entidades públicas y de sus profesionales, a todo nuestro equipo, que abarca profesionales en auditoría contable, expertos contables, en gestión de subvenciones, en auditoría de sistemas, en materia de contratación pública,

especialistas en contabilidad pública, en control interno y gobernanza, así como asesores jurídicos, legales, fiscales o laborales.

Montserrat Mestre Vidal
Socia área de Auditoría de Auren Barcelona
montserrat.mestre@bcn.auren.es

EL BUEN GOBIERNO EN LOS AYUNTAMIENTOS CATALANES

Las entidades locales, al igual que el resto de administraciones públicas, están obligadas a respetar las reglas de buen gobierno que tanto la Ley de Transparencia emitida por el Estado español como las diferentes leyes de gobiernos autónomos han emitido en los últimos años.

El buen gobierno de un Ayuntamiento es el conjunto de principios, obligaciones y reglas sobre la calidad de los servicios y funcionamiento, así como de principios éticos y buenas prácticas a los que se debe comprometer en su actuación todo el personal que esté implicado en el mismo, en especial, los altos cargos y directivos.

La ley catalana de transparencia (Ley 19/2014) regula el buen gobierno sobre la base de dos ejes diferenciados, como son el código de conducta de los altos cargos y el derecho a una buena administración y a un servicio de calidad que incluye:

- Cartas de servicio
- Evaluación permanente de los servicios públicos
- Derecho de los ciudadanos a hacer propuestas de actuación y de mejora de los servicios públicos

- Mejora de la calidad normativa.

Cabe mencionar, en cuanto a las administraciones locales, que tienen la condición de alto cargo:

- Los representantes locales o titulares de los órganos superiores (alcalde y concejales).
- Los titulares de los órganos directivos: órganos que ejercen funciones de gestión o de ejecución de carácter superior según las directrices marcadas por el órgano de gobierno de la corporación (ej.: secretario de la corporación, interventor general municipal, titular de la asesoría jurídica, etc.)
- Los titulares o miembros de los órganos de gobierno y los cargos directivos al servicio de otros organismos públicos.

En consecuencia, todos los Consistorios deben redactar los correspondientes códigos de conducta y sobre todo, diseñar los controles necesarios para poder reducir al máximo posible el riesgo de que pueda no ser respetado por cualquiera de los integrantes del gobierno local. Es por ese motivo que el Código de Conducta, además de contener los valores, los principios y las normas de conducta, también deberá contener un régimen sancionador. La propia Ley 19/2014 ya considera como infracción grave el incumplimiento de los principios de buena conducta establecidos por las leyes y por el Código de Conducta.

Los principios y las reglas de conducta son las siguientes:

- a) El respeto de la Constitución, el Estatuto de autonomía y el principio de legalidad.
- b) El respeto y la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas y de los derechos estatutarios.
- c) La transparencia de las actividades oficiales, de los actos y decisiones relacionados con la gestión de los asuntos públicos que tienen encomendados y de su agenda oficial, a los efectos de publicidad del Registro de grupos de interés, establecido por el título IV.
- d) La imparcialidad en la toma de decisiones, con garantía de las condiciones necesarias para una actuación independiente y no condicionada por conflictos de intereses.
- e) La igualdad de trato de todas las personas, evitando cualquier tipo de discriminación y arbitrariedad en la toma de decisiones.
- f) El ajuste de la gestión y la aplicación de los recursos públicos a la legalidad presupuestaria y a las finalidades para las que fueron concebidos.
- g) La rendición de cuentas y la responsabilidad por las actuaciones propias y de los órganos que dirigen.
- h) El ejercicio del cargo con dedicación absoluta, de acuerdo con lo que establece la legislación sobre incompatibilidades.
- i) El ejercicio del cargo en beneficio exclusivo de los intereses públicos, sin llevar a cabo actividad alguna que pueda entrar en conflicto.
- j) La utilización de la información a la que tienen acceso por razón del cargo en beneficio del interés público, sin obtener ventajas propias ni ajenas.
- k) El compromiso general y directo por la calidad de los servicios bajo su responsabilidad y el cumplimiento de los derechos de los usuarios.
- l) La buena fe.
- m) La exclusión de cualquier obsequio de valor, favor o servicio que se les pueda ofrecer por razón del cargo o que pueda comprometer la ejecución de sus funciones.
- n) El deber de abstenerse de intervenir en los asuntos de su competencia cuando concurra alguno de los supuestos de abstención que establece la Ley.
- o) Mantener la debida reserva respecto de los hechos o informaciones conocidos por razón del ejercicio de sus competencias.

Asimismo, cabe recordar que tal y como se pone de manifiesto en la propia Ley, los altos cargos están sujetos al régimen de incompatibilidades y a las obligaciones de declaración de actividades, de bienes patrimoniales y de intereses establecidos con anterioridad a la legislación vigente.



Otra de las obligaciones que la Ley 19/2014 impone a los entes locales es la de dar a conocer los criterios de acuerdo a los que se designa a una persona para que ocupe un alto cargo; para ello se debe hacer público el currículum donde se incluyan los méritos profesionales y técnicos de la persona nombrada; no obstante, entendemos que la publicidad de méritos no está pensada para ser aplicada a los cargos representativos locales, sino que estas referencias sólo son para los altos cargos, directivos locales de designación y no para los de carácter representativo, puesto que éstos han sido escogidos por elección de la ciudadanía.

La segunda de las líneas de actuación para asegurar un buen gobierno se basa en la obligación de dar al ciudadano un buen servicio; para ello, la ley cuenta con la implantación en todos los Ayuntamientos de una herramienta de gestión como es la carta de servicios. La carta de servicios describe el tipo de servicios públicos que el ente ofrece con el objetivo de satisfacer una necesidad del ciudadano y garantizar que los servicios de su competencia se presten en unas condiciones mínimas y razonables de calidad. Vemos a continuación cuál es el contenido mínimo que han de incluir, según la ley mencionada:

- a) La organización y la forma de gestión del servicio.
- b) La identificación de los responsables de la gestión.
- c) Los estándares mínimos de calidad del servicio desglosados, en su caso, por categorías de prestaciones, y los indicadores y los instrumentos para evaluar su aplicación.
- d) Las condiciones de acceso.
- e) Los derechos y deberes de los usuarios.
- f) El régimen económico aplicable, con indicación de las tasas y los precios públicos que sean aplicables, en su caso.
- g) Las vías de reclamación utilizables.
- h) Las vías utilizables para que los usuarios puedan obtener información y orientación en relación al servicio público.

Aunque la norma general es de aplicación sólo para los servicios públicos de carácter obligatorio, tanto los consejos comarcales como los municipios de gran población y los consejos de veguería deben aprobar las cartas de los servicios de competencia municipal de la totalidad de los servicios que gestionen, sean obligatorios o no.



Uno de los puntos que más destaca de la ley es que todos los servicios públicos prestados deben estar sometidos a una evaluación permanente mediante la consulta periódica y regular sobre el grado de satisfacción. Es obligación del Ayuntamiento en cuestión establecer unos indicadores, de acuerdo con los cuales se van a elaborar las encuestas necesarias para la evaluación que se tendrá que llevar a cabo, preferentemente, mediante el Portal de Transparencia de cada Consistorio y donde se harán públicos sus resultados.

CABE SEÑALAR QUE EL ASPECTO MÁS IMPORTANTE DE LOS DATOS QUE SE OFRECEN AL CIUDADANO NO ES TAN SOLO LA CANTIDAD, SINO LA CALIDAD DE LOS MISMOS; ES DECIR: LA INFORMACIÓN HA DE SER REAL, FÁCIL DE OBTENER Y DE ENTENDER Y RELEVANTE PARA EL ENTENDIMIENTO DE LAS ACTUACIONES DE GOBIERNO QUE REALIZA CADA UNO DE LOS GRUPOS DE GOBIERNO EXISTENTES.

El cambio de paradigma que ha supuesto la aplicación de esta ley en la gestión de la información y documentación con la que trabajan los entes públicos ha hecho que su adaptación se haya realizado con cautela y, a pesar de lo mucho que se ha avanzado en algunas de las grandes poblaciones catalanas, hay todavía mucho camino por recorrer en Ayuntamientos de más pequeña dimensión.

*M. Eugènia Bailach Aspa
Socia àrea de Auditoria de Auren Barcelona
meugenia.bailach@bcn.auren.es*

COMENTARIOS AL ARTÍCULO 30 DE LA LEY 40/2015, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO.

La prescripción de las sanciones ante la desestimación presunta del recurso de alzada

Una de las principales novedades que en el ámbito del derecho administrativo sancionador ha traído consigo la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se contiene en su artículo 30, a través del cual se pretende dar solución a la ilógica situación de inseguridad jurídica que hasta la fecha se venía sufriendo por el interesado en los casos en que la Administración optaba por dar al silencio como única respuesta al recurso administrativo ordinario presentado contra una resolución sancionadora que no ponía fin a la vía administrativa.

Bajo la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), nos encontrábamos con que la prescripción para ejecutar una sanción iniciaba su cómputo desde el día siguiente a aquel en que adquiriese firmeza la resolución sancionadora, firmeza que se entendía referida al agotamiento de la vía administrativa como momento a partir del cual la sanción era ejecutiva (art. 138.3 de la LRJPAC). Consecuentemente, si la sanción no ponía fin a la vía administrativa y se interponía contra ella el correspondiente recurso de alzada, pendiente éste de resolución, la sanción no devenía firme, y, por tanto, no empezaba a contarse el plazo de prescripción.

Como hemos indicado, la ejecución de las sanciones se supeditaba en la LRJPAC a que éstas hubieran ganado firmeza en vía administrativa; firmeza y consecuente ejecutividad que, de acuerdo con los art. 138.3 de la LRJPAC y 21 del RD 1398/1993, se adquiría en los siguientes supuestos:

- a) Inmediatamente, si ponía fin a la vía administrativa.
- b) Si contra ella cabía recurso ordinario, pero no se impugnó, desde que transcurrió el plazo para su interposición (art. 115.1.III LRJPAC).
- c) Si se había impugnado la sanción, ésta no era ejecutiva hasta que recayese resolución del recurso ordinario.

Pues bien, la cuestión más problemática en torno a esta cuestión radicaba en determinar los efectos que sobre la ejecutividad y prescripción de la sanción tenía el silencio administrativo, concretamente la inactividad de la Administración a la hora de resolver el recurso interpuesto contra una resolución sancionadora que no resultaba firme en vía administrativa. ¿Podíamos hablar entonces de firmeza y ejecutividad por desestimación presunta?

A la luz de lo dispuesto por el artículo 138.3 de la LRJPAC, esta pretendida firmeza y ejecutividad por silencio administrativo se antojaba inalcanzable. Si la ejecución de una resolución sancionadora solo podía llevarse a cabo desde el momento en que se hubiese agotado la vía administrativa, y al mismo



tiempo la concepción del silencio administrativo se configuraba como una mera ficción para facilitar al administrado el acceso a la jurisdicción, pero sin posibilidad de ejecución (art. 43.3.II LRJPAC), se provocaba que ante la falta de resolución del recurso interpuesto contra la resolución sancionadora se colocase al administrativo en una situación de auténtica inseguridad jurídica: ni podía operar la prescripción de la sanción (pues de la dicción literal del art. 138.3 de la LRJPAC ésta no alcanzaría firmeza hasta que se dictase resolución expresa confirmándola) ni tampoco la prescripción de la infracción (pues, según doctrina sentada por la STS, Sección 3ª, Sala 5ª, de 15-12-2004, el límite máximo para el ejercicio de la potestad sancionadora y para la prescripción de las infracciones concluía con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación, sin poder extender la misma a la vía de recurso).

ES CIERTO QUE EL ADMINISTRADO PODÍA REACCIONAR CONTRA EL SILENCIO ATACANDO EN SEDE JUDICIAL LA RESOLUCIÓN SANCIONADORA COMO SI ÉSTA HUBIERA SIDO CONFIRMADA Y EL RECURSO DESESTIMADO, PERO TAMBIÉN PODÍA LEGÍTIMAMENTE AGUARDAR A LA RESOLUCIÓN EXPRESA.

Y, en este caso, el paso del tiempo, aunque fuera escandaloso, no repercutiría en la persecución de la infracción ni en la ejecución de la sanción. El procedimiento sancionador se encontraría en una especie de limbo en el que no le afectaría la prescripción en ninguna de sus modalidades (ni de la infracción ni de la sanción) ni la caducidad del procedimiento. Ello permitía que la administración se demorase indefinidamente a la hora de resolver expresamente el recurso presentado sin que ello tuviese el más mínimo efecto sobre el derecho a sancionar.

No parecía que tal situación resultase razonable, pues el propio Tribunal Constitucional en Sentencias núm. 6/1986 y 204/1987 había proclamado con respecto a los efectos del silencio administrativo que "no puede calificarse de razonable una interpretación que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que

si hubiera cumplido su deber de resolver y hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales."

A pesar de todo ello, hubo tribunales que, con la intención de atenuar este sinsentido jurídico, llegaron a estimar que la sanción adquiría firmeza una vez transcurrido el plazo para resolver el recurso de alzada. Así lo sostuvo el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, en su Sentencia de fecha 28-10-2004. Esta interpretación (difícilmente ensamblable con la concepción del silencio como mera ficción legal) fue rápidamente rechazada por el Tribunal Supremo, que en su Sentencia de 22-09-2008, dictada al conocer de recurso de casación en interés de ley, nos recordaba que: "...*interpuesto recurso de alzada contra una resolución sancionadora, el transcurso del plazo de tres meses para la resolución del mismo no supone que la sanción gane firmeza ni que se convierta en ejecutiva, de modo que no puede iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de la sanción*".

A consecuencia de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, nos encontrábamos con que la seguridad jurídica se veía seriamente comprometida. Como manifestaba el profesor L. Alfredo de Diego Díez en su obra "Prescripción y Caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador" (Editorial Bosch): "*La seguridad jurídica se ve gravemente dañada. Merced a la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, durante la tramitación del recurso administrativo, la Administración cuenta con un tiempo muerto: ni prescribe la infracción ni tampoco la sanción. La deliberada o negligente tardanza de la Administración en resolver expresamente el recurso contra una sanción no le comporta ningún perjuicio o menoscabo en favor de la posición jurídica del administrado. En efecto, ni opera la prescripción de la infracción (porque así lo ha establecido la doctrina legal), ni tampoco la prescripción de la sanción (pues aún no es firme, ni, por ende, ejecutable), ni la caducidad del procedimiento. La Administración puede así incumplir descaradamente su obligación de resolver, demorarse indefinidamente en la resolución del recurso, sin que ello tenga la más mínima incidencia en la infracción perseguida, ni en la sanción impuesta, lo cual repugna al principio de seguridad jurídica. Desde luego, no es esta la mejor manera de alentar las resoluciones expresas.*"

Y esta irrazonable situación es la que pretende resolver la vigente Ley 40/2015 en su artículo 30.3, en el que, tras establecer que el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la

resolución por la que se impone la sanción, o haya transcurrido el plazo para recurrirla, termina por instituir que en el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso.

Como consecuencia, y a la luz de la nueva configuración legal, una vez transcurrido el plazo legal del que dispone la Administración para resolver el recurso de alzada (3 meses), las alternativas del administrado serán dos:

reaccionar contra la desestimación presunta ante los órganos jurisdiccionales o bien esperar a que la Administración cumpla con su deber de resolver, sin que en este último caso pueda esta verse beneficiada por su falta de respuesta, de manera que desde que se produzca el transcurso del plazo para resolver el recurso se iniciará nuevamente el plazo de prescripción de la sanción.

*Jerónimo A. Escariz Covelo y Juan Arnaiz Ramos
Socios del área de Abogados de Auren Vigo
jeronimo.escariz@vgo.auren.es
juan.arnaiz@vgo.auren.es*

AUDITORÍA ANUAL DE SISTEMAS DEL REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DEL SECTOR PÚBLICO.

¿Se debería haber realizado en 2016? ¿De quién es la responsabilidad?

La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas del sector público establece en su artículo 12 las facultades y obligaciones de los órganos de control interno.

La Ley 6/2015 (que modifica a la 25/2013) obliga a las intervenciones a realizar una Auditoría anual de sistemas.

1. Anualmente el órgano de control interno ha de elaborar un informe en el que evaluará el cumplimiento de la normativa en materia de morosidad. En el caso de los entes locales, este informe será elevado al Pleno.
2. **Las intervenciones generales u órganos equivalentes de cada administración realizarán anualmente una auditoría de sistemas** para verificar que los registros contables cumplen con las condiciones de funcionamiento que se establecen en la ley y su normativa de desarrollo. Por otro lado, también se verificará que no queden retenidas facturas presentadas en el punto general de entrada de facturas

electrónicas que fuesen dirigidas a órganos o entidades de la respectiva administración en alguna de las fases del proceso. En este informe se incluirá un análisis del tiempo medio de inscripción de facturas en el registro y del número de facturas rechazadas y sus causas, en la fase de anotación en el registro contable.



Esta normativa es aplicable a las facturas emitidas por proveedores de bienes y servicios de todas las administraciones públicas: estatal, autonómica y local. Tienen la consideración de administraciones públicas los entes, organismos y entidades a que se refiere el art. 3.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

La auditoría de sistemas de registros contables incluye:

- Los sistemas que intervienen en el proceso de registro contable de las facturas de la entidad (registro administrativo, registro contable de facturas, punto general de entrada de facturas).
- El registro de facturas en soporte papel y su posterior tratamiento.
- El registro de facturas electrónicas.
- La auditoría de datos que constan en el registro contable de facturas.
- La auditoría de datos de las facturas presentadas en el punto general de entrada de facturas electrónicas.

- El análisis de tiempos medios de inscripción de facturas en el registro contable de facturas y del número y causas del rechazo de facturas en la fase de anotación contable.

En conclusión, el servicio de auditoría anual de sistemas de registros contables de facturas del sector público permite cumplir con los requisitos del art. 12 de la Ley 25/2013. Esta auditoría ya debería haberse realizado en 2016 y la responsabilidad recae sobre la intervención general u órgano equivalente.

Albert Lladó Palau
Socio área de Gobierno, Riesgos y Cumplimiento de Auren Barcelona
albert.llado@bcn.auren.es



SUSCRIPCIÓN GRATUITA

Observatorio de la reforma del SECTOR PÚBLICO

Remitir por fax al número: 934 872 876 o por e-mail a: merce.roig@bcn.auren.es

Entidad _____

Persona de contacto _____

Cargo _____

E-mail _____

Domicilio _____

Población _____ Código Postal _____

Teléfono _____ Fax _____

En cumplimiento de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, y la Ley 34/2002, de 11 de junio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, le informamos que los datos personales y direcciones de correo electrónico que nos faciliten se incluirán y tratarán en el fichero automatizado (Contactos) de varias sociedades que operan con el nombre de Auren para la gestión administrativa de clientes y el envío de noticias y ofertas de su interés, incluso por medios electrónicos. Tiene derecho a acceder a esta información, a rectificarla, cancelarla y oponerse a su tratamiento, dirigiéndose al domicilio de la entidad, en c. Mallorca, 260 ático, 08008 Barcelona o mediante el correo electrónico bcn@bcn.auren.es. Tanto para estos datos como para los datos personales que se puedan obtener durante la realización de los trabajos, Auren le garantiza la adopción de las medidas oportunas para asegurar su tratamiento confidencial.

**A CORUÑA**

lcg@lcg.auren.es
+34 981 908 229

ALICANTE

alc@alc.auren.es
+34 965 208 000

BARCELONA

bcn@bcn.auren.es
+34 932 155 989

BILBAO

bio@bio.auren.es
+34 946 071 515

CARTAGENA

sjv@sjv.auren.es
+34 968 120 382

LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

lpa@lpa.auren.es
Asesores
+34 928 260 777
Auditores
+34 928 373 506

MADRID

mad@mad.auren.es
+34 912 037 400

MÁLAGA

agp@agp.auren.es
+34 952 127 000

MURCIA

sjv@sjv.auren.es
+34 968 231 125

PALMA DE MALLORCA

pmi@pmi.auren.es
Asesores
+34 971 710 047
Auditores
+34 971 725 772

SEVILLA

sva@sva.auren.es
+34 954 286 096

VALENCIA

vlc@vlc.auren.es
+34 963 664 050

VALLADOLID

vll@vll.auren.es
+34 983 379 048

VIGO

vgo@vgo.auren.es
+34 986 436 922

ZARAGOZA

zaz@zaz.auren.es
+34 976 468 010

www.auren.com

Member of

