

Real Decreto 424/2017, de 18 de abril: el nuevo régimen de control interno de las entidades del sector público local

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de G A _ P

Carlos Vázquez Cobos

Socio coordinador del Área
de Público de G A _ P

Irene Fernández Puyol

Abogada senior del Área
de Derecho Público de G A _ P

Mediante el Real Decreto 424/2017, que entrará en vigor el 1 de julio del 2018, se desarrolla por primera vez de forma completa el régimen de control y de fiscalización de las entidades locales y se establecen los estándares mínimos que deberá cumplir. La base legal de esta norma se encuentra en la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en particular, en la nueva redacción que dio a los preceptos sobre fiscalización y control de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales). Entre sus novedades cabe reseñar la regulación detallada del ejercicio de las funciones interventora y de control financiero; la nueva función interventora de comprobación material de las inversiones; la obligación de que los interventores informen al Pleno sobre los casos en que se haya omitido la intervención previa; y la introducción de la obligación de que para el control financiero de los entes dependientes o adscritos a la entidad local se lleven a cabo auditorías públicas, que podrán efectuarse con la colaboración de entes públicos o privados.

1. **Ámbito de aplicación**

El real decreto se aplica al «sector público local», que comprende a la propia entidad local y al conjunto de todos los entes y órganos dependientes o adscritos a ella, según la amplia relación que contiene el artículo 2 de la norma.

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

Ahora bien, no todos los órganos y entidades del sector público local se ven sometidos a los mismos controles; así, mientras la función de control financiero en su modalidad de auditoría pública se aplica prácticamente a todas ellas, la de intervención previa se limita al ente local y a sus organismos autónomos, así como a los consorcios en los casos en que la normativa aplicable así lo prevea.

2. Formas de ejercicio y objetivo del control interno

El control interno de la actividad económico-financiera del sector público local comprende la función interventora y la de control financiero. Se pretende que el control interno llevado a cabo en estas dos modalidades asegure el control efectivo de, al menos, el ochenta por ciento del presupuesto general consolidado del ejercicio.

A las entidades locales de menor dimensión, incluidas en el modelo simplificado de contabilidad local, se les aplica únicamente la función interventora, siendo potestativo el control financiero (art. 40).

3. La importancia del órgano interventor como elemento clave del control interno y el apoyo de la IGAE

La responsabilidad del control interno de las entidades locales recae sobre los interventores, cuyas atribuciones e independencia se vieron reforzados por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. El real decreto les otorga, en consecuencia, un papel clave en el ejercicio del control interno, regula deberes y facultades y establece que los funcionarios que lleven a cabo el control interno «tendrán independencia funcional respecto de los titulares de las entidades controladas».

En cuanto al papel de la Intervención General del Estado (IGAE), se le encomienda la formación continua de los funcionarios responsables del control interno (disp. adic. tercera). Además, los ayuntamientos podrán formalizar convenios de colaboración para actuaciones de apoyo al ejercicio de la función de control interno consistentes en el acceso a bases de datos gestionadas por la IGAE, en la resolución de consultas en materia contable y de control y en la elaboración de informes de consultoría con propuestas para un mejor funcionamiento de la entidad local.

4. La función interventora

4.1. Objeto, fases y alcance de la fiscalización previa

La fiscalización previa tiene como finalidad asegurar la conformidad con las disposiciones aplicables de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimientos de fondos y valores; dicho

control «no atenderá a cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones fiscalizadas».

Siguiendo lo previsto en el artículo 219.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), se permite que la fiscalización previa de los derechos e ingresos de la Tesorería de la entidad local y la de sus organismos autónomos se sustituya, siempre que lo haya acordado el Pleno, por el control mediante la toma de razón en contabilidad y por el control posterior mediante el ejercicio de la función de control financiero. El real decreto precisa que esta posibilidad no resulta aplicable a la fiscalización de los actos de ordenación y pago material derivados de devoluciones de ingresos indebidos.

A la fiscalización previa de los actos por los que se apruebe un gasto se someten todos los actos de los órganos de la entidad local y de sus organismos autónomos, incluidos los actos resolutorios de recursos administrativos que tengan contenido económico y los convenios que se suscriban y tengan contenido económico.

El real decreto reproduce lo dispuesto en el artículo 219.1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales sobre los gastos excluidos, en todo caso, de intervención previa (tales como los contratos menores o los gastos inferiores a 3005,06 euros).

4.2. *Procedimiento para el ejercicio de la función interventora sobre gastos y pagos*

La función interventora podrá desarrollarse mediante la fiscalización e intervención previa ordinaria o mediante el régimen denominado *de fiscalización e intervención limitada previa*, previsto en el artículo 219 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El real decreto desarrolla el momento y el plazo para el ejercicio de la función interventora. Como resultado de ella, el órgano interventor podrá hacer constar su conformidad mediante una diligencia firmada y no necesitada de motivación. Para los supuestos en los que exista disconformidad, el real decreto desarrolla las previsiones de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (arts. 215 y ss.) en lo relativo al procedimiento y a los plazos para la resolución de las discrepancias entre el órgano interventor y el gestor. En relación con los reparos, el real decreto se remite para la determinación de sus efectos suspensivos a lo previsto en el artículo 216 de la misma ley, pero precisa cuáles son las omisiones de requisitos o trámites esenciales que tienen este efecto suspensivo en todo caso.

Se desarrolla y se matiza, por otro lado, la previsión contenida en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de que el presidente pueda elevar la resolución de las discrepancias al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (art. 218.2). El real decreto convierte esta

«resolución» de la discrepancia en un «informe» que emitirá, a requerimiento del presidente del ente local, la IGAE o un órgano equivalente de la comunidad autónoma que tenga atribuida la tutela financiera de la entidad local; en él se pronunciará sobre los extremos de la propuesta de resolución de discrepancias acerca de los que se le solicite valoración. Con todos los informes emitidos, la IGAE gestionará una base de datos a la que podrán acceder los órganos de control interno de las entidades locales.

Cuando el Pleno de la entidad local acuerde el régimen *de fiscalización e intervención limitada previa*, la función interventora se limitará a comprobar los requisitos básicos establecidos en el artículo 219.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que el real decreto reproduce y completa en algún punto¹. Cuando se aplique este régimen de fiscalización e intervención limitada, el órgano interventor únicamente podrá formular reparo sobre estos requisitos básicos.

4.3. *La intervención previa del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación material de la inversión*

El real decreto desarrolla por primera vez el contenido de las comprobaciones que el órgano interventor ha de llevar a cabo en esta fase. Destaca la regulación reglamentaria de «la comprobación material de la inversión» (art. 20), que realizará el órgano interventor con el asesoramiento técnico que, en su caso, pueda precisar. Se establece la obligatoriedad de la asistencia del órgano interventor —o de quien delegue— a la comprobación material de la inversión cuando el importe de ésta sea igual o superior a cincuenta millones de euros. El resultado de la comprobación se reflejará en un acta, en la que se harán constar, en su caso, las deficiencias apreciadas y las medidas que se hayan de adoptar para subsanarlas.

Cuando esta comprobación material no sea preceptiva, la comprobación de la inversión se justificará, en los términos que regula el real decreto, mediante el acta de conformidad o la certificación del órgano al que corresponda recibir la obra.

4.4. *La intervención formal y material del pago*

En los artículos 21 y siguientes, el real decreto desarrolla con detalle todo lo relativo a la fiscalización previa formal y material de los pagos por el órgano interventor: ámbito de aplicación de ambos tipos de intervención, régimen de la conformidad y reparo, condiciones y requisitos objeto de verificación, y régimen aplicable al control de las cuentas que haya que justificar y anticipos de caja fija.

¹ Cabe destacar que, en relación con el supuesto c, referido a «aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno», el real decreto añade (según la previsión contenida en el artículo 152.1 de la Ley General Presupuestaria) que se considerarán en todo caso trascendentes los extremos que se fijen por acuerdo del Consejo de Ministros.

4.5. *Consecuencias de la omisión de la función interventora*

En la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, se tipifica como una infracción muy grave «la omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria» (art. 28). Esta infracción lleva aparejada la imposición de las sanciones previstas en la ley y, en todo caso, la obligación de restituir, si procede, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente.

Siendo así, el real decreto no incide en las consecuencias infractoras de la omisión de la función inspectora, sino que regula, por primera vez, la obligación del órgano interventor de emitir un informe en aquellos casos en los que, al conocer de un expediente, observe la omisión de la función interventora, a fin de que, de acuerdo con aquél, pueda el presidente de la entidad local o, en su caso, el Pleno, decidir si continúa el procedimiento o no y demás actuaciones que, en su caso, procedan.

5. **La función de control financiero**

Se desarrolla por primera vez el ejercicio del control financiero sobre las entidades locales. Este 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», como son, entre otros, la eficacia, la calidad y la transparencia y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 3.3).

El control reviste dos modalidades: el control permanente y la auditoría pública; el real decreto detalla la forma de ejercer este control financiero y confiere facultades al órgano de control para la obtención de la información y la documentación necesarias para llevarlo a cabo.

Una de las novedades que introduce esta regulación es la programación del control financiero: el órgano interventor, tras identificar las actuaciones prioritarias mediante un análisis de riesgos, elaborará un Plan Anual de Control Financiero que será remitido a efectos informativos al Pleno; este plan anual podrá ser modificado cuando las circunstancias lo requieran.

El control permanente se ejercerá sobre la entidad local y sobre los organismos públicos en los que se efectúe la función interventora con objeto de comprobar, de forma continua, que su actividad económico-financiera se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena gestión financiera. El artículo 32 regula las actuaciones que se llevarán a cabo en este control permanente y la forma de realizarlas.

La auditoría pública consistirá en la verificación *a posteriori* y de forma sistemática de la actividad económico-financiera de dicho sector público. Esta auditoría pública engloba las siguientes modalidades:

- a) La auditoría de las cuentas anuales, cuya verificación la llevará a cabo el órgano interventor en los organismos y entidades dependientes o adscritas al ente local que se enumeran en el artículo 29.3A. Estas auditorías de cuentas se practicarán por primera vez sobre las cuentas anuales cuyo ejercicio contable se cierre a partir de 1 de enero del 2019 (disp. trans. única).
- b) Además, en todas las entidades del sector público local no sometidas a control permanente se llevará a cabo una auditoría de cumplimiento (para verificar que la gestión económico-financiera se ha desarrollado conforme a las normas aplicables) y una auditoría operativa (examen sistemático de las operaciones y procedimientos para valorar su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión).

En el ejercicio del control financiero se aplicarán las normas de control financiero y auditoría pública vigentes en cada momento para el sector público estatal. Las actuaciones de auditoría pública se someterán así a las normas de auditoría del sector público aprobadas por la IGAE y a las normas técnicas que las desarrollen, con las disposiciones específicas para su realización contenidas en el artículo 33 del real decreto. Interesa señalar, en particular, la previsión de que, para llevar a cabo las auditorías públicas, se pueda recabar la colaboración pública o la de firmas privadas de auditoría en los términos que precisa el artículo 34.

6. El informe resumen anual y el plan de acción

El interventor recogerá en un resumen anual los principales resultados del control interno; se remitirá al Pleno y a la IGAE en el primer cuatrimestre de cada año. La IGAE creará un inventario público que recoja los informes recibidos de las entidades locales. A la vista de este informe, el presidente de la corporación formalizará un plan de acción con las medidas que haya que adoptar para subsanar las deficiencias que ponga de manifiesto. El interventor valorará este plan de acción e informará al Pleno sobre los avances en su corrección.