

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

El 1 de julio de 2018 entró en vigor 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 (publicado en el BOE de 12 de mayo de 2017). Su aprobación estaba contemplada dentro de los compromisos de refuerzo de las instituciones públicas que se incluían en el Plan Presupuestario para 2017 y que se envió a la Comisión Europea en diciembre.

Este Real Decreto trae causa de la LRSAL, que modificó el TRLRHL, y encomendó al Gobierno regular sobre los procedimientos de control y metodología de aplicación, con el fin de, entre otros objetivos, lograr un control económico-presupuestario más riguroso, y reforzar el papel de la función interventora en las Entidades Locales. Dicha regulación está contenida, fundamentalmente, en el art. 213 del TRLRHL, que prevé cubrir un vacío legal y hacer posible la aplicación generalizada de técnicas, como la auditoría en sus diversas vertientes, a las Entidades Locales en términos homogéneos a los desarrollados en otros ámbitos del sector público.

Básicamente, el RD desarrolla cómo poner en marcha el Control Interno, que se llevará a cabo a través de la función interventora y el control financiero según lo que se establezca en las Bases de Ejecución de los Presupuestos. Podemos hablar, así de dos formas de ejercicio del Control Interno:

A) RÉGIMEN GENERAL:

1. Función interventora, se ejercerá sobre:
 - a. Gastos en sus dos modalidades: plena y/o limitada.
 - b. Ingresos en sus dos modalidades: plena o toma de razón.
2. Control financiero, se ejercerá a través de :
 - a. Control financiero permanente: por obligación legal o por análisis de riesgos.
 - b. Auditoría Pública en sus tres modalidades: de cuentas, de cumplimiento y operativa.

B) RÉGIMEN SIMPLIFICADO: se ejercerá la función interventora, en sus dos modalidades de régimen ordinario y especial de fiscalización e intervención limitada previa, respecto a la gestión económica de la Entidad Local, no siendo de aplicación obligatoria la función de control financiero, sin perjuicio de la aplicación de la auditoría de cuentas.

1. PRINCIPALES OBJETIVOS

- Permitir una gestión más eficaz, homogénea y transparente de los órganos de control interno en todo el territorio nacional, dada la importancia de las funciones que desempeñan en las Corporaciones Locales, y su repercusión en el interés general.
- Cubrir el vacío legal existente en materia de Control Interno en las Entidades que conforman el Sector Público Local.
- Reforzar el papel y las funciones de los órganos de intervención.
- Homogeneizar los procedimientos de control asimilándolos a la estructura de control establecida para el Sector Público Estatal.
- Garantizar una mayor profesionalidad y eficacia en el ejercicio de las funciones control interno.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN (art. 2)

El control interno será ejercido sobre la totalidad de entidades que conforman el 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.
- 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.

FORMAS DE EJERCICIO Y PRINCIPIOS (arts. 3 y 4)

FORMAS DE EJERCICIO:

- FUNCIÓN INTERVENTORA Y
- CONTROL FINANCIERO.

Función interventora: tiene por objeto controlar los actos de la Entidad Local y de sus organismos autónomos, cualquiera que sea su calificación, que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso. 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.

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, comprobando que la gestión de los recursos públicos se encuentra orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía, la calidad y la transparencia, y por los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales.

El órgano interventor dispondrá de un modelo de control eficaz que asegure el control efectivo de, al menos, el 80% del presupuesto general consolidado del ejercicio mediante la aplicación de las modalidades de función interventora y control financiero. En el transcurso de tres ejercicios consecutivos deberá haber alcanzado el 100% de dicho presupuesto.

3. FUNCIÓN INTERVENTORA (TÍTULO II)

FASES:

- 1) La **fiscalización *previa*** (ya que si no es previa, sería control permanente) de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, autoricen o aprueben gastos, dispongan o comprometan gastos y acuerden movimientos de fondos y valores.

- 2) La intervención del reconocimiento de las obligaciones e intervención de la comprobación material de la inversión.
- 3) La intervención formal de la ordenación del pago.
- 4) La intervención material del pago.

MODALIDADES:

INTERVENCIÓN FORMAL: consistirá 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.

INTERVENCIÓN MATERIAL: consiste en comprobar la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

La FUNCIÓN INTERVENTORA se ejercerá bien como FISCALIZACIÓN PREVIA bien como INTERVENCIÓN PREVIA.

FUNCIÓN INTERVENTORA SOBRE DERECHOS E INGRESOS:

- Se podrá **sustituir**, siempre que lo haya acordado el Pleno, por el **control inherente a la toma de razón en contabilidad y el control posterior mediante el ejercicio del control financiero** (art. 219 TRLRHL y 9 RD). Esta sustitución no alcanzará a la fiscalización de los actos de ordenación y pago material derivados de devoluciones de ingresos indebidos.
- Fiscalización **no conforme**: reparo NO SUSPENSIVO (art. 9.4 RD y 216 TRLRHL).
- Cuando el órgano a que afecte el reparo no esté de acuerdo con éste, las discrepancias se resolverán por el Presidente de la Entidad Local, siendo su resolución ejecutiva (art. 217 TRLRHL). Asimismo, el órgano interventor elevará informe al Pleno así como un resumen de las principales anomalías en materia de ingresos. Este apartado constituirá un punto independiente en el orden del día del Pleno. (art. 218 TRLRHL). Procede informe resumen de las anomalías de ingresos con motivo de la liquidación (art. 15.6 RD)

FUNCIÓN INTERVENTORA SOBRE GASTOS Y PAGOS:

- Fiscalización **de conformidad**: diligencia firmada sin necesidad de motivación.
- Fiscalización **no conforme**: reparo motivado por escrito.
- En determinados casos el **reparo** será **suspensivo** (art. 12.3 RD y 216.2 TRLRHL)
- Si el órgano al que se dirige el reparo lo acepta debe subsanar las discrepancias y remitir de nuevo las actuaciones al órgano interventor.
- Las resoluciones y los acuerdos adoptados contrarios a los reparos se remitirán al Tribunal de Cuentas.

Se puede ejercer mediante función interventora ordinaria o función interventora de requisitos básicos o limitada.

RÉGIMEN DE FISCALIZACIÓN E INTERVENCIÓN ORDINARIA: no necesita plena posterior. Analiza el expediente completo. No tiene máximos en el reparo (aunque sí debería tener mínimos). Sus peculiaridades serían las siguientes:

- 1) En **FASE AD**: se lleva a cabo una fiscalización completa del expediente a criterio del órgano interventor con un criterio abierto de extremos indeterminados.
- 2) En **FASE O**: (MÍNIMO art 13, 18 y 19)
 - Que las obligaciones responden a gastos aprobados y fiscalizados favorablemente.

- Comprobar los documentos justificativos: identificación del acreedor, importe exacto de la obligación...
- Que se han realizado las prestaciones o servicios.
- Comprobación material de la inversión.

RÉGIMEN DE FISCALIZACIÓN E INTERVENCIÓN LIMITADA PREVIA (art 13 RD): Si se opta por este régimen de fiscalización, sólo se puede emitir reparo por carencias en los requisitos generales o esenciales determinados por el Pleno, como mínimo cabe aplicar los del Acuerdo del Consejo de Ministros, que pueden ampliarse pero no reducirse. Cabe la realización de una fiscalización plena puntual. Asimismo, la responsabilidad queda limitada a los extremos de obligada comprobación, lo que supone un reparto de la responsabilidad con la gestión y la asesoría jurídica. Sus características principales son las siguientes:

- 1) Se podrá acordar por el Pleno, previo informe del órgano interventor y a propuesta del Presidente.
- 2) El órgano interventor se limitará a comprobar los requisitos básicos siguientes en las **FASES AD:**
 - La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer. En los gastos con financiación afectada se comprobará que los recursos que los financian son ejecutivos. En los gastos plurianuales se comprobará, además, si se cumple lo preceptuado en el art. 174 del TRLRHL y 13.2.a) RD
 - Que las obligaciones o gastos se generan por órgano competente (art. 13.2 b).
 - Aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno (art. 13.2 c) a propuesta del Presidente previo informe del órgano interventor.
- 3) En el caso de tratarse de la **FASE O** (SOLO art 13, 18 y 19 RD):
 - Que las obligaciones responden a gastos aprobados y fiscalizados favorablemente.
 - Comprobar los documentos justificativos: identificación del acreedor, importe exacto de la obligación...
 - Que se han realizado las prestaciones o servicios.
 - Comprobación material de la inversión.
- 4) Si no se cumpliesen los anteriores requisitos: reparo.

El órgano interventor podrá formular las ***observaciones complementarias*** que considere convenientes (no suspensivas y sin posibilidad de plantear discrepancias).

Las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización e intervención limitada previa serán objeto de otra plena con posterioridad (SALVO MODELO SIMPLIFICADO) a través del control financiero permanente (que en ningún caso puede dar lugar a reparos).

Discrepancias entre el órgano gestor y el órgano interventor: Deberán resolverse por el Presidente, salvo que se basen en insuficiencia o inadecuación de crédito o se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea competencia del Pleno, en cuyo caso corresponderá a este último la resolución. Ambos podrán 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. Aunque dicha resolución no tiene carácter vinculante.

DACIÓN DE CUENTAS:

Con ocasión de la dación de cuentas de la liquidación del Presupuesto, el órgano interventor elevará al Pleno el informe anual de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, o, en su caso, a la opinión del órgano competente de la Administración que ostente la tutela al que se haya solicitado informe, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

Una vez informado el Pleno de la Entidad Local, con ocasión de la Cuenta General, el órgano interventor remitirá anualmente el informe referido en el apartado anterior al Tribunal de Cuentas y, en su caso, al órgano de control externo autonómico.

EXENCIÓN DE FISCALIZACIÓN PREVIA:

- Los gastos de material no inventariable.
- Los contratos menores.
- Los gastos de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez fiscalizado el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones.
- Los gastos menores de 3.005,06 € que se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

Especialidad de los **CONTRATOS MENORES** recogido en el RD (art.17): se encuentran excluidos de fiscalización previa en las fases de AD, por lo que no hay que verificar nada, tampoco la falta de informe justificativo¹ del órgano de contratación será motivo de reparo, pues no deben revisarse dichos extremos en este punto. PROCEDERÁ el ejercicio del CONTROL POSTERIOR en el que se verificará el cumplimiento de la normativa. En la fase O, debe verificarse en función de que haya fiscalización limitada o no, los siguientes aspectos:

- Existencia de crédito y competencia del órgano.
- Los requisitos exigibles en fase O del gasto recogidos en los art 18 y 19 RD.
- Otros si hubiera fiscalización plena.

SE CONTEMPLAN, POR PRIMERA VEZ, LAS CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA.

Se regula de forma detallada la fiscalización previa de las órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija.

La omisión de la función interventora se recoge en el art. 28 RD, especificando que si esto ocurre, no se reconocerá la obligación ni se tramitará el pago. Tampoco se podrá intervenir favorablemente la actuación (intervención material del gasto). Se comunicará al órgano que inició el expediente y se elaborará un informe que no tendrá naturaleza de fiscalización y se enviará al Presidente o al Pleno, que deberá decidir si continúa con el procedimiento. Y cuyo contenido mínimo contempla el citado artículo.

4. CONTROL FINANCIERO (Título III)

FORMAS DE EJERCICIO:

- Control permanente y
- Auditoría pública,

CONTROL PERMANENTE: se ejercerá sobre la Entidad Local y los organismos públicos en los que se realice la función interventora con objeto de comprobar, de forma continua, que el funcionamiento de la actividad económico-financiera del sector público local se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena

gestión financiera, con el fin último de mejorar la gestión en su aspecto económico, financiero, patrimonial, presupuestario, contable, organizativo y procedimental. Los **informes no tienen efectos suspensivos** sino de propuesta de mejora en la gestión. Todo aquello que no se encuadre en función interventora, queda dentro del Control financiero permanente.

Para llevar a cabo el Control Financiero se han de desarrollar tres fases fundamentales:

1. Planificación: evaluación de los riesgos significativos y elaboración de un **Plan Anual de Control Financiero** (art. 31.1 RD). En este Plan se incluirán las actuaciones que deriven de obligación legal y las que se seleccionen sobre la base de un análisis de riesgos que tenga en cuenta objetivos, prioridades establecidas y medios disponibles. Será remitido al Pleno a efectos informativos; NO será sometido a APROBACIÓN. Podrá ser modificado en atención a los preceptos recogidos en el art. 31.4 RD
2. Trabajo de campo (examen de la situación): aplicar los procedimientos de examen y auditoría sobre la base del plan anual aprobado.
3. Elaboración de informes: sintetizar en el informe los resultados obtenidos y emitir una valoración u opinión (art. 35 RD).

AUDITORÍA PÚBLICA: consistirá en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público local, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la Intervención General de la Administración del Estado. A propuesta del órgano interventor, para la realización de las auditorías públicas, las Entidades Locales podrán recabar la colaboración pública o privada. No siempre es posible auditar todos los expedientes incluidos en un área concreta, por eso es necesario seleccionar una muestra de aquellos que permita obtener resultados precisos y eficientes.

El resultado de las actuaciones de control permanente y de cada una de las auditorías se documentará en informes escritos.

5. INFORME RESUMEN Y PLAN DE ACCIÓN (Título IV)

El órgano **Interventor** deberá elaborar con carácter ANUAL y con ocasión de la aprobación de la Cuenta General, el **INFORME RESUMEN** de los resultados del control interno. (art. 37 RD y 213 TRLRHL). Contendrá los resultados más significativos derivados de las actuaciones de control financiero (tanto del permanente como de auditoría) y de la función interventora realizadas en el ejercicio anterior.

Será un informe anual, que se elaborará dentro del primer cuatrimestre del ejercicio siguiente al que corresponda como consecuencia de la aprobación de la Cuenta General siendo sus destinatarios el Pleno, a través del Presidente de la Entidad Local y la IGAE (elaborará las instrucciones en cuanto al contenido del informe).

El **Presidente** de la Entidad Local formalizará un **PLAN DE ACCIÓN** que determine las medidas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos que se pongan de manifiesto en el informe resumen (art. 38 RD). Se elaborará en un plazo máximo de 3 meses desde la presentación en el Pleno del Informe Resumen. Se remitirá al órgano interventor que valorará su adecuación y los resultados obtenidos. Se informará al Pleno sobre la corrección de las debilidades para permitir a éste un seguimiento y a la IGAE con motivo de la remisión anual del Informe Resumen.

6. CONTROL SIMPLIFICADO (Título V)

Podrán aplicar el régimen de control interno simplificado aquellas **Entidades Locales** incluidas en el ámbito de aplicación del **modelo simplificado de contabilidad local** (art. 39 RD).

Las Entidades Locales acogidas al régimen de control interno simplificado ejercerán la función interventora, en sus dos modalidades de régimen ordinario y especial de fiscalización e intervención limitada previa, respecto a la gestión económica de la Entidad Local, no siendo de aplicación obligatoria la función de control financiero, sin perjuicio de la aplicación de la auditoría de cuentas en los supuestos previstos en el art. 29.3.A) de este Reglamento y de aquellas actuaciones cuya realización por el órgano interventor derive de una obligación legal (art. 40 RD).

7. CONVENIOS CON LA IGAE (DA 4ª)

Las Entidades Locales, previo informe del órgano interventor, podrán formalizar el oportuno Convenio con la IGAE para la realización de actuaciones de apoyo encaminadas a reforzar la autonomía y eficacia de los órganos responsables del control interno de la gestión económico-financiera, contable y presupuestaria en el ámbito de las Entidades Locales (con contraprestación económica).

8. RÉGIMEN TRANSITORIO Y ENTRADA EN VIGOR

Las auditorías de cuentas se realizarán sobre las cuentas anuales cuyo ejercicio contable se cierre a partir de 1/1/2019.

ENTRADA EN VIGOR: 1/7/2018.

ⁱ Art 118 LCSP establece que cuando se trate de contratos menores, la tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación de la factura. Si es contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran, así como el informe de las oficinas de supervisión del art 231. Asimismo en el expediente se justificará que no se está alterando en objeto del contrato y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que corresponda para que sea menor. Se publicarán conforme a los recogido en el art 63.4.