

Regulación del régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local.

Antecedente normativo

Cita:

-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

-Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

-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.

1. Introducción

El 28 de abril de 2017 se aprobó mediante el Real Decreto 424/2017, la regulación del régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

Esta regulación viene a dar cumplimiento a la encomienda al Gobierno contenida en la modificación del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, llevada a cabo en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Al mismo tiempo, cubre un vacío legal y desarrolla un régimen de control acorde con el establecido para el sector público local.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, introdujo una importante reforma en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local. El objetivo perseguido, según se ponía de manifiesto en su Preámbulo, era clarificar las competencias municipales, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de conformidad con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un más riguroso control financiero y presupuestario y, por último, favorecer la iniciativa privada con una reducción en la intervención administrativa desproporcionada.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera estaba en el sustrato de la modificación.

Con independencia del alcance real de las modificaciones aprobadas en relación con los objetivos, lo cierto es que una de las funciones que se ha visto reforzada como consecuencia de ellas es la función interventora, necesaria para lograr un control económico-financiero más riguroso. En este sentido, la Ley 27/2013 modifica, en su artículo 2, entre otros, los artículos 213 y 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, cuyo desarrollo se encuentra en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril.

El artículo 213, relativo al control interno, establece lo siguiente:

“Se ejercerán en las Entidades Locales con la extensión y efectos que se determina en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, y función de control de la eficacia.

A propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior.

Los órganos interventores de las Entidades Locales remitirán con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio, en el plazo y con el contenido que se regulen en las normas indicadas en el párrafo anterior.”

Mientras que el artículo 218, relativo a los Informes sobre resolución de discrepancias, dispone:

“1. El órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Dicho informe atenderá únicamente a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice.

Lo contenido en este apartado constituirá un punto independiente en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria.

El Presidente de la Corporación podrá presentar en el Pleno informe justificativo de su actuación.

2. Sin perjuicio de lo anterior, cuando existan discrepancias, el Presidente de la Entidad Local podrá elevar su resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.

3. El órgano interventor remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. A la citada documentación deberá acompañar, en su caso, los informes justificativos presentados por la Corporación local.”

2. Contenido de la regulación del régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local

El Real Decreto tiene por objeto desarrollar reglamentariamente lo establecido en el citado artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales. Se trata de un desarrollo que establece unos estándares mínimos del régimen de control, de forma que no se quiebra el principio de

autonomía local, en cuanto se prevé que las propias Corporaciones adapten a su realidad los distintos instrumentos previstos en este reglamento.

En este sentido, el apartado segundo del artículo primero dispone expresamente 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.”*

El reglamento se divide en cinco títulos: disposiciones generales, de la función interventora, de la función de control financiero, informe resumen y plan de acción y, finalmente, del régimen de control simplificado.

Se completa con siete disposiciones adicionales relativas a los municipios de gran población y regímenes especiales de Madrid y Barcelona, del control interno local en los territorios forales, de la formación continua de los funcionarios encargados de este control internos, del régimen de convenios entre la Intervención General de la Administración del Estado y las Corporaciones locales, la remisión de informes al Tribunal de Cuentas, el acceso a la información relativa a las auditorías realizadas por auditores privados y el procedimiento de fiscalización de expedientes electrónicos.

El Real Decreto contiene una disposición derogatoria genérica (se derogan *“cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en este Real Decreto”*), una transitoria que señala el primer ejercicio de realización de auditorías de cuentas anuales (aquellas *“cuyo ejercicio contable se cierre a partir de 1 de enero de 2019”*).

La disposición final segunda establece que este reglamento entra en vigor el 1 de julio de 2018.

a) Disposiciones generales (título I)

Se recoge en este primer título el objeto de reglamento que no es otro que el desarrollo reglamentario de las funciones de control interno respecto de la gestión económica de las Entidades locales y sus organismos autónomos; el ámbito de aplicación, los principios del ejercicio del control interno y los deberes y facultades del órgano de control.

Respecto al ámbito de aplicación, el artículo 2 del reglamento señala la totalidad de entidades que conforman el sector público local y que a efectos de este Reglamento son:

“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 control interno de la actividad económico-financiera la ejerce el órgano interventor mediante el ejercicio de la función interventora y el control financiero (art. 3.2). El propio reglamento concreta el objeto de estas funciones, en los apartados 2 y 3 del artículo 3; así, el objeto de la función interventora no es otro que el controlar los actos de la entidad local y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, los ingresos y pagos derivados de ellos y la inversión o aplicación de sus fondos públicos.

Este control alcanza a los consorcios *“en los supuestos en que así lo determine la normativa aplicable”* y cuando el régimen de control de la Administración Pública a la que estén adscritos lo establezca.

El objeto del control financiero es la verificación del funcionamiento de los servicios del sector público local en el aspecto financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que los rigen, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y que la gestión de los recursos está orientada por la eficacia, eficiencia, economía, calidad y transparencia *“y por los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales.”*

Este control comprende las modalidades de control permanente y la auditoría pública previstos en el artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales y que se desarrolla en el título III de este reglamento.

El artículo 4 recoge los principios del ejercicio del control interno: de autonomía funcional, ejercicio desconcentrado y procedimiento contradictorio.

Al margen de la independencia funcional respecto de los titulares de las entidades controladas, establece que *“dispondrá de un modelo de control eficaz y para ello se le deberán habilitar los medios necesarios y suficientes.”* Este modelo habrá de asegurar el control efectivo del presupuesto general consolidado, fijado, en un principio en el ochenta por ciento de este presupuesto ha de alcanzar, en el transcurso de tres ejercicios consecutivos *“y en base a un análisis previo de riesgos”*, a la totalidad de dicho presupuesto.

El órgano interventor deberá dar cuenta a los órganos de gestión controlados, en relación con los resultados más relevantes de las comprobaciones efectuadas y recomendará las actuaciones que resulten aconsejables. También dará cuenta al Pleno de los resultados que por su importancia considere adecuado elevar al referido órgano y le informará *“sobre la situación de la corrección de las debilidades puestas de manifiesto”*.

Junto con la concreción del contenido de las funciones de control interno, el reglamento relaciona los deberes de los funcionarios que ejerzan la función

interventora o el control financiero (artículo 5) y las facultades del órgano de control (artículo 6).

b) Función interventora (título II)

El título II relativo a la función interventora se estructura en tres capítulos dedicados, el primero (artículos 7-8), a las distintas fases de la función interventora, el segundo (artículo 9) y el tercero (artículos 10-28), a los procedimientos para el ejercicio de la función interventora sobre los derechos e ingresos y sobre los gastos y pagos.

Las distintas fases de la función interventora se relacionan en el artículo 7 y son las siguientes:

“a) La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, autoricen o aprueben gastos, dispongan o comprometan gastos y acuerden movimientos de fondos y valores.”

Se atribuye al órgano interventor la facultad de examinar con carácter previo a la adopción de la correspondiente resolución, los actos, acuerdos, documentos o expedientes susceptibles de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimientos de fondos y valores. El objetivo es asegurar su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso. En este ejercicio no se atenderán cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones fiscalizadas.

“b) La intervención del reconocimiento de las obligaciones e intervención de la comprobación material de la inversión.”

El órgano interventor tiene atribuida con carácter previo a la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones, la facultad de comprobar antes de la adopción de la resolución, que éstas se ajustan a la ley o a los negocios jurídicos suscritos por las autoridades competentes y que el acreedor ha cumplido o garantizado su prestación.

Esta función de comprobación material ha de seguir el procedimiento previsto en el artículo 20 del reglamento.

“c) La intervención formal de la ordenación del pago.”

Es la facultad del órgano interventor para verificar la correcta expedición de las órdenes de pago.

d) La intervención material del pago.”

Es la facultad del órgano interventor para verificar que el pago se ha ordenado por el órgano competente y se realiza a favor del perceptor y por el importe establecido.

El capítulo segundo de este título cuenta con un único artículo, el 9, referido a la fiscalización previa de derechos e ingresos de la Tesorería de la Entidad local y la de sus organismos autónomos, permite sustituir esta fiscalización por el control inherente a la toma en razón en contabilidad y el control financiero posterior. Esta sustitución ha de ser acordada por el Pleno de la Entidad, no alcanzará, sin embargo, a la fiscalización de los actos de ordenación y pago material derivados de las devoluciones de ingresos indebidos.

El órgano de intervención podrá formalizar su oposición en nota de reparo no suspensiva de la tramitación del expediente, en aquellos supuestos en los que se manifestase en desacuerdo con el fondo o la forma de los actos, documentos o expedientes y la disconformidad se refiera al reconocimiento o liquidación de derechos a favor de las entidades locales o sus organismos autónomos.

El capítulo III establece el procedimiento a seguir en el ejercicio de la función interventora sobre gastos y pagos; el capítulo se divide en seis secciones: la primera (artículos 10-15), de disposiciones generales sobre el momento y plazo para el ejercicio de la función interventora, la fiscalización de conformidad, reparos, observaciones y discrepancias y el régimen de fiscalización e intervención limitada previa, que debe ser acordado por el Pleno previo informe del interventor y a propuesta del Presidente. En este régimen el órgano interventor sólo podrá comprobar los requisitos básicos establecidos en el artículo 13 del reglamento.

Las secciones segunda (artículos 16-17), tercera (artículos 18-20) y cuarta (artículos 21-23), concretan la función de intervención en sus cuatro fases antes relacionadas.

La sección quinta (artículos 24-27) se centra en la fiscalización previa de las órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija, mientras que la sexta (artículo 28) se ocupa de la omisión de la función interventora y de los efectos de esta omisión respecto a las obligaciones contraídas.

El artículo 28, en su apartado primero los recoge de este modo:

“1. En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo.”

Se regula cómo ha de proceder el órgano interventor en estos casos, las manifestaciones que habrá de formular y la necesidad de que, en el supuesto de que las obligaciones o gastos constituyan una competencia del Pleno, el Presidente someta a decisión de dicho órgano sobre la continuación del procedimiento y demás actuaciones. En los municipios de gran población corresponderá al órgano titular del departamento o de la concejalía de área al que pertenezca el órgano responsable de la tramitación del expediente o al que esté adscrito el organismo autónomo, acordar, en su caso, el sometimiento del asunto a la Junta de Gobierno Local para que adopte la resolución procedente. Esta competencia es indelegable.

El informe del órgano interventor ha de manifestarse sobre unos concretos extremos, relacionados en el apartado 2 del referido artículo 28 del Reglamento.

En cualquier caso, el acuerdo favorable del Presidente, Pleno o Junta de Gobierno Local no eximen de la exigencia de las responsabilidades que se pudieran derivar.

c) Función de control financiero (Título III)

Estructurado en cuatro capítulos desarrolla el ejercicio del control financiero en sus dos modalidades el control permanente y la auditoría pública, asimismo, se

regula el resultado de las actuaciones de control en sus dos modalidades.

Según se destaca en el Preámbulo del Real Decreto, en este título se introducen las dos importantes novedades previstas en el artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales.

Estas modalidades incluirán el control de eficacia que consiste en *“verificar el grado de cumplimiento de los objetivos programados, del coste y rendimiento de los servicios de conformidad con los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales”* (art. 29).

Se regula en el capítulo relativo al ejercicio del control financiero (artículos 29-31) cómo se ha de ejercer sobre las entidades locales y los organismos públicos el control permanente y cómo se habrá de desarrollar la auditoría pública.

El control permanente tiene por objeto comprobar de forma continua el ajuste del funcionamiento de la actividad económico-financiera del sector público local al ordenamiento jurídico y a los principios de buena gestión financiera, a fin de mejorar la gestión *“en su aspecto económico, financiero, patrimonial, presupuestario, contable, organizativo y procedimental.”*

Se remite en cuanto a las actuaciones de control a las comprendidas en el Plan Anual de Control Financiero así como a aquellas que el órgano interventor tenga atribuidas en el ordenamiento jurídico.

La auditoría pública ha de verificar 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.”*

El mismo artículo 29 distingue las modalidades que integran esta auditoría, de cuentas, de cumplimiento y operativa.

El reglamento se ocupa de concretar el contenido del ejercicio de las funciones de control financiero, la obtención de información, los deberes de colaboración de los órganos gestores y las actuaciones a realizar por el órgano interventor a fin de poder desarrollar su función de control financiero.

Exige a este órgano interventor la elaboración de un Plan Anual de Control Financiero que habrá de recoger las actuaciones de control permanente y auditoría pública. Este Plan ha de incluir *“todas aquellas actuaciones cuya realización por el órgano interventor derive de una obligación legal y las que anualmente se seleccionen sobre la base de un análisis de riesgos consistente con los objetivos que se pretendan conseguir, las prioridades establecidas para cada ejercicio y los medios disponibles.”*

Este Plan y sus posibles modificaciones se han de remitir al Pleno a efectos informativos.

El capítulo segundo (artículo 32) concreta y desarrolla las actuaciones del control permanente mientras que el capítulo tercero (artículos 33-34) se ocupa de la ejecución de las actuaciones de auditoría pública y de concretar la colaboración pública y privada que podrá ser recabada por el órgano interventor, a este fin se

prevé la consignación en los presupuestos de las cantidades que se consideren suficientes.

El capítulo cuarto (artículos 35-36) desarrolla el resultado de las actuaciones de control financiero; los informes a elaborar, cuya estructura, contenido y tramitación ha de ajustarse a lo establecido en las normas técnicas de control financiero y auditoría dictadas por la Intervención General de la Administración del Estado.

d) Informe resumen y plan de acción (título IV)

Se concretan en este título por un lado, la obligación del órgano interventor de elaborar con carácter anual, con la aprobación de la cuenta general, un informe resumen de los resultados del control interno (artículo 37).

Este informe se ha de remitir al Pleno, a través del Presidente de la Corporación y a la Intervención General de la Administración del Estado, dentro del primer cuatrimestre de cada año. Ha de recoger los resultados más significativos derivados de las actuaciones de control financiero y de función interventora realizadas en el ejercicio anterior.

Este informe se ha de ajustar en contenido, estructura y formato según las instrucciones que ha de dictar la referida Intervención General que, a su vez, ha de crear un inventario público que recoja los informes recibidos.

Por otro lado, se impone al Presidente de la Corporación la obligación de formalizar un Plan de Acción (artículo 38) que determine las medidas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos puestos de manifiesto en el informe resumen anterior.

El plazo para su elaboración es de tres meses a contar desde la remisión del referido informe al Pleno y se remitirá al órgano interventor que habrá de valorar su adecuación para solventar las deficiencias señaladas y los resultados obtenidos; este órgano interventor informará al Pleno sobre la situación de la corrección a fin de permitir un seguimiento periódico de las medidas correctoras implantadas.

Se prevé que en la remisión anual a la Intervención General de la Administración del Estado del informe resumen se informe sobre la corrección de las debilidades puestas de manifiesto.

e) Régimen de control simplificado (título V)

Se prevé un régimen de control simplificado para las entidades locales incluidas en el ámbito de aplicación del modelo simplificado de contabilidad (artículos 39-40). Para éstas la función interventora se ejercerá en sus dos modalidades de régimen ordinario y especial de fiscalización e intervención limitada previa.

No les resultará de aplicación obligatoria la función de control financiero *“sin perjuicio de la aplicación de la auditoría de cuentas en los supuestos previstos en el artículo 29.3.A) de este Reglamento y de aquellas actuaciones cuya realización por el órgano interventor derive de una obligación legal.”*