

CLAVES PRÁCTICAS

FRANCIS LEFEBVRE

**Novedades del control
interno local**

Fecha de edición: 1 de febrero de 2019

Esta monografía de la Colección
CLAVES PRÁCTICAS
es una obra editada por iniciativa y bajo
la coordinación de
Francis Lefebvre

GUILLERMO RIDRUEJO RODRÍGUEZ

Auditor del Tribunal de Cuentas. Técnico de Auditoría y Control Externo del Tribunal de Cuentas. Técnico de Auditoría y Contabilidad. Licenciado en Economía y Derecho

PILAR JIMÉNEZ RIUS

Subdirectora Adjunta y Letrada del Tribunal de Cuentas. Doctora en Derecho Universidad Pontificia Comillas (ICADE)

JUAN JUEGA CUESTA (Coordinador)

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. Auditor de Cuentas. Socio de EUDITA

© Francis Lefebvre
Lefebvre-El Derecho, S. A.
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid. Teléfono: 91 210 80 00.
Fax: 91 210 80 01
www.efl.es
Precio: 30,16 € (IVA incluido)
ISBN: 978-84-17544-61-4
Depósito legal: M-5312-2019
Impreso en España por Printing'94
C/ Orense, 4 (2ª planta) – 28020 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Plan general

	nº marginal
Introducción	10
Capítulo 1. Antecedentes legislativos	100
A. Antecedente remoto: reforma de la Constitución art.135	105
B. Antecedente próximo: Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	120
C. Base jurídica concreta: Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local	130
D. Procedimiento de elaboración del RD 424/2017	160
E. Ideas Clave	255
Capítulo 2. Alcance y ámbito de aplicación	400
A. Entidades dependientes	420
B. Consorcios	440
C. Fundaciones, asociaciones e instituciones sin ánimo de lucro	455
D. Fondos sin personalidad jurídica; entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas	490
E. Cuadro resumen de los regímenes de aplicación	510
F. Ideas Clave	550
Capítulo 3. Derechos y deberes del personal del órgano de control	800
A. Principios del ejercicio del control interno	805
B. Deberes del órgano de control	915
C. Facultades del órgano de control	1085
D. Ideas Clave	1140
Capítulo 4. Función interventora: control previo de legalidad	1400
A. Elementos esenciales	1415
B. Ámbito de aplicación objetivo	1440
C. Actos excluidos	1465
D. Alcance y plazo de ejercicio	1480
E. Concepto de fiscalización limitada previa	1665
F. Comprobaciones específicas por tipo de expediente	1700
G. Omisión de fiscalización previa	2500
H. Reparación	2550
I. Ideas Clave	2710

	nº marginal
Capítulo 5. Control financiero: control permanente y auditoría pública	3500
A. Antecedentes	3510
B. Ámbito subjetivo	3530
C. Ámbito objetivo	3550
D. Finalidad y características	3610
E. Planificación.....	3695
F. Ejecución.....	4170
G. Resultados de los trabajos: Informes de control financiero y auditoría pública	4545
H. Especial referencia a los informes de auditoría de cuentas sujetos a la Ley de auditoría de cuentas.....	4925
I. Colaboración de las firmas privadas de auditoría.....	5020
J. Control de calidad	5230
K. Plan de acción.....	5280
L. Ideas Clave.....	5320
Capítulo 6. Regímenes especiales	6900
A. Cuestiones generales.....	6905
B. Régimen de control simplificado	6925
C. Régimen especial de Madrid	6965
D. Régimen especial de Barcelona.....	6990
E. Municipios de gran población.....	7010
F. Ideas Clave.....	7030
Capítulo 7. Coordinación con otros órganos de control	7200
A. Intervención General de la Administración del Estado.....	7215
B. Tribunal de Cuentas.....	7345
C. Ideas Clave.....	7545
Anexos: Modelos de Informe	7600
A. Informe Resumen	7605
B. Plan de Control Financiero.....	7610
C. Informe Independiente de Auditoría de Cuentas	7615
D. Informe de Fiscalización previa	7625
	<u>Página</u>
Bibliografía	327
Tabla Alfabética	335

Abreviaturas

ACF	Anticipos de Caja Fija
ACM	Acuerdo del Consejo de Ministros
art.	artículo
BOICAC	Boletín Oficial del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CEst	Consejo de Estado
Const	Constitución Española
COSITAL	Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local
CP	Código Penal (LO 10/1995)
D	Decreto
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado
Dict	Dictamen
EE.LL.	Entidades Locales
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
IAASB	<i>Intenational Audting and Assurance Standards Board</i>
ICAC	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
ICAL	Instrucción del modelo normal de contabilidad local (OM HAP/1781/2013)
IEF	Instituto de Estudios Fiscales
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
ISFL	Institución sin Fin de Lucro
KAM	<i>Key Audit Matters</i>
L	Ley
LAC	Ley de Auditoría de Cuentas (L 22/2015)
LBRL	Ley de Bases de Régimen Local (L 7/1985)
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público (L 9/2017)
LECr	Ley de Enjuiciamiento Criminal (RD 14-9-1882)
LGP	Ley General Presupuestaria (L 47/2003)
LGSS	Ley General de la Seguridad Social (RDLeg 8/2015)
LHL	Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RDLeg 2/2004)
LJCA	Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa (L 29/1998)
LO	Ley Orgánica
LOEPSF	Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LO 2/2012)
LPAC	Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (L 39/2015)
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (L 40/2015)
NIAS	Normas internacionales de auditoría
NIAS-ES	Normas internacionales de auditoría España
OCEX	Órgano de control externo autonómico

OM	Orden Ministerial
RCIL	Reglamento de control interno local (RD 424/2017)
RD	Real Decreto
RDLeg	Real Decreto Legislativo
Resol	Resolución
ROAC	Registro Oficial de Auditores de Cuentas
TCo	Tribunal Constitucional

Introducción

España es un estado descentralizado, en el que coexisten Administraciones Públicas con un ámbito territorial distinto. A este respecto, la Constitución Española proclama que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (Const art. 137). **10**

En lo que respecta al nivel Administrativo al que se refiere esta obra, el más próximo a los ciudadanos, que es la **Administración local**, la Constitución proclama que se garantiza «la autonomía de los municipios y su personalidad jurídica plena; su gobierno y administración, que corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales» (Const art. 140).

Dentro del ámbito de actuación de las entidades locales (no solo Ayuntamientos, sino las múltiples categorías de entidades locales), nos centraremos en el ámbito económico-financiero que se refiere, particularmente, a la **actividad de sus Haciendas**, que viene presidida por dos notas:

- **autonomía** para la gestión y
- **suficiencia** de recursos.

A estas notas hay que añadir, sin duda otro elemento fundamental de actividad económica-financiera de las entidades locales: el **control**. **15**

El control admite múltiples acepciones y ha sido definido por multitud de autores. A los efectos del objeto de esta obra, es preciso centrar el concepto la idea del control en el ámbito y. podemos tomar como referencia a Fuentes Vega que define el control como «la actividad encaminada a comprobar que la actuación de un órgano se acomoda a los principios de legalidad y de la buena gestión que la rigen, es decir, se acomoda a la legalidad vigente y cumple los objetivos que previamente le habrían sido señalados con un coste razonable».

Como decíamos, el ámbito de control en el que nos centramos es el de **carácter económico-financiero**, que tiene por objeto comprobar el cumplimiento de la legalidad y el respeto a los principios de la buena gestión financiera en las actuaciones de la Administración en las que se manejan variables de contenido económico. Las actuaciones de control para garantizar su eficacia y racionalidad deben ajustarse a una serie de **requisitos**:

- a) **Claridad y simplicidad**: el control, si queremos que sea efectivo, tiene que, en la medida de lo posible, ser sencillo, comprensible para controladores y controlados y de fácil aplicación.
- b) **Permanencia**: el control debe ser aplicado con continuidad a toda la actividad financiera de la Administración.
- c) **Objetividad, imparcialidad y adecuación**: el control debe ser neutral respecto a la gestión, interferir lo menos posible en ella cuando es concomitante, imparcial y, por tanto, con la menor carga posible de subjetividad; debe también ser lo más adecuado posible a la actividad a controlar.

d) **Independencia:** el control debe poder actuar con independencia en relación con el controlado, aunque la forma de ser independiente y el grado de independencia variarán, en función de la clase de control ejercido.

e) **Economicidad:** es decir, el control debe ser eficaz y eficiente como cualquier otra actividad que la Administración realice:

– Será eficaz si es capaz de detectar los fallos del sistema y es también capaz de generar elementos correctores para esos fallos.

– Será eficiente si como consecuencia de su actuación justifica su coste, es decir, si es rentable.

20 El control puede clasificarse atendiendo a múltiples criterios. En particular nos interesa aquí referirnos a **tres clasificaciones** en concreto:

1. Atendiendo al **momento en el que se ejerce** puede tener carácter previo, si se efectúa antes de que se produzcan los actos objeto de control, o posterior, si el control se ejerce con carácter posterior.

2. Atendiendo a la **posición institucional del órgano** que ejerce el control, podemos hablar de control interno¹, si se realiza por un órgano que depende orgánicamente de la misma Administración cuya actuación se controla, o control externo, si el órgano de control es ajeno e independiente de aquel al que se refiere la gestión². El objeto de esta obra se refiere al control interno, el que ejercen unidades integradas en la propia entidad local, aun cuando dispongan de plena autonomía en el desempeño de esta función.

3. Si nos referimos al **alcance y a la finalidad** del control, podemos clasificarlo en un control de cumplimiento, si el alcance se refiere a verificar exclusivamente las disposiciones que resultan de aplicación, u operativo de gestión, si se valora si la gestión ha respondido a los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía).

25 ¿Quién ejerce el control? El RD 424/2017, por el que se aprueba el Reglamento de Control Interno de las Entidades Locales tiene como ámbito de aplicación el control interno, es decir, aquel que se ejerce por unidades que comparten una dependencia orgánica y funcional con los órganos cuya actividad es objeto de control. En las entidades locales, el modelo de control interno está inspirado en el existente en la Administración General del Estado y sus entidades y organismos dependientes, función que tiene atribuida la **Intervención General de la Administración del Estado** (IGAE), un centro directivo con una larga tradición (y un alto prestigio).

¹ Una característica de los órganos de control interno es la existencia de un superior jerárquico común con el órgano de control. En el caso de las entidades locales estos dos órganos son el Pleno y el Presidente de la Entidad y, en su caso, la Junta de Gobierno Local. En el ámbito estatal el Gobierno.

² Este es el caso del Tribunal de Cuentas, como supremo órgano fiscalizador del Estado así como del Sector Público, cuya posición institucional se incardina mediante lo que la doctrina ha definido como una «dependencia funcional impropia» de las Cortes Generales, que son el destinatario principal de sus informes y tienen atribuida la elección de los miembros de su Pleno. El desarrollo del Estado Autónomico ha devenido en la creación de Órganos de Control Externo en doce comunidades autónomas (todas salvo la Región de Murcia, Cantabria, Extremadura, La Rioja y Castilla-La Mancha) cuyo ámbito competencial se refiere al Sector Autónomico y Local de las mismas y que reproducen, en líneas generales, el esquema del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con sus respectivas particularidades y que dependen de las Asambleas Legislativas correspondientes.

A su vez, en el ámbito de la Administración Local, se ha previsto que el ejercicio del control interno recaiga en **funcionarios** denominados «de habilitación nacional»³, cuyo régimen jurídico y selección es de común para todo el Estado (que gestiona los procesos selectivos) pero que se integran orgánica y funcionalmente en las entidades locales donde son destinados. Así, pese a que el régimen disciplinario, las categorías y en determinados aspectos de la provisión de destinos es competencia de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, a través de la Dirección General de Función Pública y del órgano correspondiente, dependen orgánica y funcionalmente del Pleno y el Presidente de la Entidad Local donde presten sus servicios.

Formas de ejercicio del control: Las diferentes categorías de control a las que aludíamos arriba requieren, cada una de ellas, unas técnicas y una forma de ejercicio distintas. **30**

En el marco del control interno de las Administraciones Públicas españolas, la función interventora, es decir, el control previo de legalidad tiene una gran tradición e, históricamente, era la única manifestación de control económico-financiero existente:

- En el **ámbito del Estado**, la Ley de Administración y Contabilidad de 1911 (vigente hasta 1977) contemplaba esta única modalidad de control interno.
- En el **ámbito de la Administración Local**, el Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953, en sus artículos 770 y siguientes recogía también el control previo de legalidad (la intervención) como único mecanismo de control interno de carácter económico-financiero.

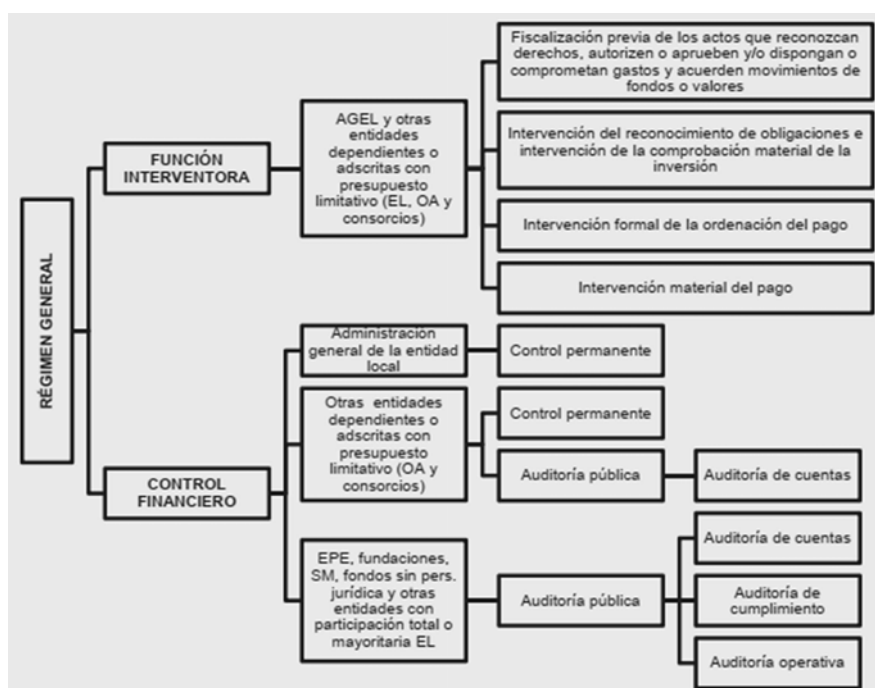
En el ámbito estatal, la Ley 11/1977, General Presupuestaria, introdujo una modalidad novedosa de control: el **control** financiero. La implantación de esta modalidad de control supuso el desarrollo de una doble idea de un control sobre el funcionamiento en el aspecto económico-financiero del Sector Público Estatal, de tal suerte que al tradicional control previo de legalidad se incorporó una nueva modalidad: un control posterior con un ámbito objetivo más amplio. La Ley 11/1977 aludía a esta nueva modalidad de control en los términos siguientes: «conforme a las disposiciones y directrices que los rijan y un control de eficacia se ejercerá mediante análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas». **35**

Ello supuso el **antecedente** de la introducción de este mismo **esquema de control al ámbito del Sector Público Local** (un control previo de legalidad y un control posterior de legalidad y eficacia complementario), circunstancia que tuvo lugar por medio de la Ley 39/1988, de Haciendas, cuyo Texto Refundido de 2004 constituye la norma vigente en la actualidad y que ha sido objeto de desarrollo en el RD 424/2017.

A este respecto, el RD 424/2017 supone la profundización y potenciación del control interno, particularmente del control posterior. En términos generales, el nuevo RD 424/2017 amplía y desarrolla el régimen de todas las modalidades de control interno que se ejercen en las entidades locales, previendo: **40**

³ Su régimen se contiene en el RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

- a) Un **control previo** de legalidad, que se ejerce mediante fiscalización previa (función interventora).
- b) Un **control posterior**, el control financiero, que se manifiesta en dos modalidades: el control permanente, tanto de cumplimiento como de eficacia y eficiencia, y la auditoría pública, novedad esta última introducida por el RD 424/2017 y que incluye auditoría de cuentas de los entes dependientes de las entidades locales, así como auditorías de cumplimiento y operativas.



45 Aludiendo al **ámbito objetivo** al que se extiende el control podemos señalar que las distintas modalidades de control tienen áreas coincidentes, aunque, de algún modo se complementan, modulando el alcance al tipo de entidad sobre la que ejercen, así como al tipo de gasto al que se refieren.

En términos generales, el RD 424/2017 extiende su ámbito objetivo a la **gestión económica** de las entidades locales, incluyendo la que se desarrolla a través de entes instrumentales.

- La **fiscalización previa** se circunscribe a un control de legalidad sobre propuestas de actos de contenido económico, principalmente, y cómo se detallará después, del presupuesto de gastos.
- El control financiero engloba un control tanto de cumplimiento como de regularidad contable y de aplicación de los principios de buena gestión financiera a través de sus modalidades: **control permanente y auditoría pública**. En función del ente y la modalidad de que se trate tomará la forma una forma u otra.
- Desde un **punto de vista subjetivo**, como se aprecia en el cuadro, la función interventora se aplica, exclusivamente, a las entidades sujetas a un presupuesto

limitativo: Administración General y organismos autónomos, además de, cuando proceda, consorcios adscritos a entidades locales. El control financiero se aplica a todos los entes que componen una entidad local, tomando la forma de control permanente sobre los entes con presupuesto limitativo (Administración General y organismos autónomos, así como consorcios adscritos) y auditoría pública sobre los entes que utilizan contabilidad privada y tienen un presupuesto de carácter estimativo (entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles locales, entre otras).

45

(sigue)

Capítulo 1. Antecedentes legislativos

A.	Antecedente remoto: reforma de la Constitución art. 135	105	100
B.	Antecedente próximo: Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	120	
C.	Base jurídica concreta: Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local	130	
D.	Procedimiento de elaboración del RD 424/2017	160	
	1. Dictamen del Consejo de Estado.....	175	
	2. Observaciones formuladas por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)	200	
	3. RD 424/2017: ¿un paso adelante para el control interno local?.....	220	
E.	Ideas Clave	255	

A. Antecedente remoto: reforma de la Constitución art. 135

El legislador español del 2011, ante la gravísima situación económica y financiera que atravesaba el país en aquellos momentos, entendió la necesidad de abordar la reforma del art. 135 de la Constitución con la finalidad de fortalecer, tanto en la esfera nacional como internacional, la **confianza** en la estabilidad de la **economía española** a medio y largo plazo.

En la Exposición de Motivos de la Reforma aprobada el 27-9-2011, se señalaba que el principio de estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama la propia Const art. 1.1 y, en definitiva, de la **prosperidad presente y futura** de los ciudadanos. Un valor, pues, que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos.

Por ello, esta reforma persiguió:

- garantizar el principio de **estabilidad presupuestaria**, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución;
- reforzar el **compromiso** de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo,
- garantizar la **sostenibilidad económica y social** de nuestro país.

B. Antecedente próximo: Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

(LO 2/2012)

En desarrollo del art. 135 de la Constitución, se aprobó la LO 2/2012 (Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera), que exigió **nuevas adaptaciones** de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales.

C. Base jurídica concreta: Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

(L 27/2013)

- I 30** La reforma constitucional comentada y la aprobación de la LO 2/2012 anteriormente mencionada, exigieron adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como introducir mejoras en su régimen de control económico-financiero. Para ello, se aprobó la L 27/2013 (Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local).

Esta nueva norma tuvo como **objetivos básicos**:

- a) **Clarificar** las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia».
- b) **Racionalizar** la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- c) **Garantizar** un control financiero y presupuestario más riguroso.
- d) **Favorecer** la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

- I 35 Refuerzo del control interno** En concreto, y para lograr un **control económico-presupuestario** más riguroso, se reforzó el papel de la función interventora en las Entidades Locales. Así, a partir de esta norma:

1. El Gobierno tuvo como misión fijar las **normas sobre los procedimientos** de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales.

2. El legislador intentó cubrir el **vacío legal** existente en esta materia y se propuso homogeneizar la aplicación de técnicas de auditoría y control para todos los ámbitos del sector público territorial.

3. Se regula el **régimen de los funcionarios de administración local** con habilitación de carácter nacional para garantizar su independencia, su profesionalidad y su eficacia. En este sentido, el Estado será responsable de su selección, formación y habilitación así como la potestad sancionadora en los casos de las infracciones más graves.

- I 40 Reforma de la LHL art.213 y 218** Por todo lo anterior, el art.213 y 218 de la LHL reguladores del control interno local y de los informes sobre resolución de discrepancias, respectivamente, se vieron sometidos a una profundísima reforma.

1. El artículo 213 quedó redactado del siguiente modo:

«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.» (LHL art.213).

2. El artículo 218 quedó redactado como sigue:

145

«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.» (LHL art.218).

Colaboración de la IGAE con las Intervenciones locales Por último, 150
y cuanto atañe para analizar los antecedentes legislativos del RD 424/2017, la L 27/2013 disp.adic.7ª regula la colaboración de la Intervención General de la Administración del Estado con las Intervenciones locales. En concreto señala que (L 27/2013 disp.adic.7ª):

1. La Intervención General de la Administración del Estado puede asumir, previa formalización del oportuno **convenio con la Entidad Local interesada**, la realización de actuaciones de apoyo encaminadas a reforzar la autonomía y eficacia de los órganos responsables del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, contable y presupuestaria en el ámbito de las Entidades Locales.

2. En el convenio debe preverse la **contraprestación económica** que ha de satisfacer la Entidad Local al Estado y que puede dar lugar a una generación de crédito de conformidad con lo dispuesto en la legislación presupuestaria.

3. Suscrito el citado convenio, la Intervención General puede encomendar la realización de dichas **actuaciones de apoyo técnico** a la Intervención Delegada, Regional o Territorial que en cada caso se determine.

D. Procedimiento de elaboración del RD 424/2017

- 160** Tal y como señaló el Consejo de Estado, la tramitación del proyecto se ajustó a las exigencias previstas para los proyectos de reglamento por la L 50/1997 art.24 (Ley del Gobierno) y a la forma prevista por el derogado RD 1083/2009 art.1 y 2.1 a) y b) –redacc RD 931/2017– por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, que ordena incluir las memorias, estudios e informes a que se refiere la L 50/1997 art.24 en un único documento denominado **memoria del análisis de impacto normativo** (Dict CEst 795/2015).
- 165** El proyecto fue objeto de trámite de audiencia a las CC.AA. Además de los informes de otros órganos y unidades administrativas, se otorgaron las conformidades de los órganos superiores del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y se emitió el informe de su Secretaría General Técnica. Por tratarse de una norma que afecta a las competencias de las Entidades Locales (en adelante, EE.LL), se recabó y se obtuvo, **informe** tanto de la **FEMP** como de **COSITAL** (Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local); en este último caso en el nivel estatal y en el de Cataluña. Sin embargo, la Comisión Nacional de la Administración Local no emitió ningún informe ni realizó observaciones a este proyecto, a pesar de que la L 7/1985 art.117.1 (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante, LBRL) la configura como «órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración Local».

I. Dictamen del Consejo de Estado

- 175** La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el 17-9-2015, emitió, por unanimidad, el dictamen preceptivo sobre el proyecto de este RD 424/2017 (de conformidad con la LO 3/1980 art.22).
El Consejo de Estado, entendió que este RD se dictaba al amparo de la Const art.149.1.14ª, que atribuye **competencia exclusiva** al Estado en materia de **Hacienda general**. Nada hay que objetar a la invocación de dicho título, pues el dictado de la norma es respetuoso con el principio de autonomía local.
La parte expositiva afirma que «el diseño del modelo respeta el principio de la autonomía local, en la medida en que se limita a establecer los estándares mínimos del régimen de control, por lo que corresponde a las distintas corporaciones adaptar a su realidad los distintos instrumentos que se prevén, en función de los riesgos y de los medios disponibles».
- 180** En su dictamen de 27 de marzo, este Consejo tuvo ocasión de afirmar que, de conformidad con la Const art.149.1.14ª sobre la Hacienda general, la competencia del Estado en esta materia incluirá «aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la **regulación de instituciones comunes** a las distintas Haciendas o de **medidas de coordinación** entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales, o también cuando su finalidad sea la **salvaguarda de la suficiencia financiera** de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 de la Constitución» (con cita de TCo 233/1999, FJ 4; Dict CEst 338/2014 27-3-14).
En fin, en su respuesta a una de las observaciones formuladas durante el expediente, el órgano proponente se ha apoyado en esta jurisprudencia y doctrina,

para señalar por lo que respecta al proyecto sometido a consulta que «el desarrollo reglamentario del artículo 213 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (...) constituye una manifestación de la competencia estatal y tiene por objeto regular 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. Se entiende que el contenido del texto que se presenta a informe es consistente con el citado artículo y con el artículo 218, siendo el régimen de control un requisito básico que contribuye a salvaguardar el objetivo constitucional de la suficiencia financiera, además de respetar la autonomía local para adaptar dicho modelo a sus necesidades».

El Consejo de Estado no objetó la legalidad del proyecto de RD que se le presentó pero formuló algunas observaciones relacionadas con el ámbito subjetivo, la función de interventora y el control financiero, así como observaciones de carácter meramente formal. Sin embargo, quizá la observación más importante se refiere a la **resolución de discrepancias**. En efecto, el Consejo de Estado entendió que debía suprimirse el art.14.4 párrafo 3º inciso primero del proyecto de RD sometido a consulta, que establecía que «La resolución adoptada por el órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera tendrá carácter vinculante».

Esta observación formulada por el Consejo tuvo carácter esencial a los efectos de lo dispuesto en el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado (RD 1674/1980 art.130.3). Entendía el Consejo que «si se da al término «vinculante» su riguroso sentido (que condiciona la decisión del órgano gestor, en sentido habilitante u obstativo), entonces el establecimiento de tal carácter para el informe del órgano de control competente de la Administración que ostente la **tutela financiera** es contrario a la autonomía local.

En efecto, tal obligatoriedad de seguir lo dispuesto por el **informe del órgano de control** condicionaría la decisión a adoptar por el Presidente o el Pleno de la Entidad Local. Y es claro que tal no es el sistema que establece el proyecto (que otorga la posibilidad, como se vio, de apartarse de los reparos de la Intervención) ni el que está fijado por la LHL art.218.3, que establece: «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. Observaciones formuladas por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) formuló dos observaciones al proyecto de este RD: **200**

1. La primera hizo referencia al procedimiento para resolver las **discrepancias en los municipios de gran población**. En concreto, la FEMP propuso que bien la Junta de Gobierno o bien el Delegado de Área de Hacienda fueran competentes para resolver dichas discrepancias, con la posibilidad de elevarlas al Presidente o al

Pleno, en el primer caso, o al Presidente o a la Junta de Gobierno, en el segundo caso, cuando se considere relevante por la materia del asunto. Esta propuesta no fue tomada en cuenta por el legislador en la versión final del RD.

2. La segunda propuesta de la FEMP relativa a los **trámites** que deben considerarse **esenciales** y, por tanto, deberían dar lugar a un reparo suspensivo, hizo referencia a introducir la fecha del Acuerdo del Consejo de Ministros o a redactar el párrafo de manera que se aclarase lo contenido en dicho Acuerdo. Esta propuesta fue aceptada y su reflejo puede comprobarse en el contenido del actual RD 424/2017 art.12.3 en el que se enumeran los casos que pueden dar lugar a un reparo suspensivo.

205 Informe de COSITAL COSITAL formuló veintiséis observaciones al proyecto del RD; tal y como se irá analizando a lo largo del presente trabajo, algunas de estas observaciones fueron aceptadas e introducidas finalmente en el texto definitivo y otras no.

A modo de resumen, COSITAL formuló observaciones en aspectos tan trascendentales como:

- el ámbito de aplicación,
- los principios del control,
- los deberes y facultades del órgano de control,
- la función interventora en general,
- los efectos e información de los reparos,
- las discrepancias y el procedimiento para resolverlas,
- la intervención limitada previa,
- requisitos esenciales en la función interventora,
- la exención de la fiscalización previa,
- la intervención material del pago,
- la omisión de la función interventora,
- el régimen de control simplificado,
- la formación continua de los funcionarios que ejercen el control interno,
- los Convenios con la IGAE.

210 Informe COSITAL Cataluña COSITAL Cataluña formuló diecinueve observaciones al proyecto del RD; tal y como se irá analizando a lo largo del presente trabajo, algunas de estas observaciones fueron aceptadas e introducidas finalmente en el texto definitivo y otras no.

A modo de resumen, COSITAL Cataluña formuló observaciones en aspectos tan trascendentales como:

- el ámbito de aplicación,
- los principios del control,
- los deberes y facultades del órgano de control,
- la función interventora en general,
- los efectos e información de los reparos,
- las discrepancias y el procedimiento para resolverlas,
- la intervención limitada previa,
- requisitos esenciales en la función interventora,

- la exención de la fiscalización previa,
- la intervención material del pago,
- la intervención de las cuentas justificativos de pagos a justificar y anticipos de caja fija,
- la omisión de la función interventora,
- el control financiero,
- el régimen de control simplificado y
- la formación continua de los funcionarios que ejercen el control interno.

3. RD 424/2017: ¿un paso adelante para el control interno local?

Al modificar el art.213 de la LHL, el legislador exigió al Gobierno establecer 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. El RD 424/2017 (en adelante, **RCIL**) contiene dichas reglas, y tiene por objeto el desarrollo reglamentario previsto en la LHL art.213. Posteriormente, la Comunicación de la Comisión Europea de 16-11-2016 invitaba a España a presentar una **actualización del Plan Presupuestario para 2017**, de manera que se incorporaran medidas adicionales para cumplir con los objetivos presupuestarios e igualmente información sobre las acciones a tomar en respuesta a las recomendaciones específicas del Consejo para reforzar el marco presupuestario y la política de contratación pública. Dicho Plan, aprobado en diciembre de 2016, contempla la aprobación de este Real Decreto, entre las denominadas «medidas para reforzar el cumplimiento de la regla de gasto y transparencia en las Entidades Locales».

Con anterioridad, y en numerosas ocasiones, el **Tribunal de Cuentas** a través de diferentes Informes de Fiscalización y de la «Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación de las entidades locales» (20-7-2006), había formulado multitud de **conclusiones y propuestas** para la mejora del control interno de las Corporaciones Locales y había recomendado el desarrollo reglamentario del régimen de control y fiscalización contemplado en la LHL.

El objetivo de este Real Decreto es lograr un control económico-presupuestario más riguroso y reforzar el papel de la función interventora en las Entidades Locales. En definitiva, se trata de un planteamiento basado en el interés general, que afecta a la totalidad del sector público local, y que pretende asegurar la gestión regular de los fondos públicos, el empleo eficiente de los mismos, la sostenibilidad financiera de las Entidades Locales y el control efectivo de las entidades del sector público local.

El RCIL con fundamento en la experiencia de la IGAE, y teniendo como modelo el RD 2188/1995 –redacc RD 109/2015–, ha querido dotar al sector público local de un **sistema de control interno similar al estatal**, con un desarrollo:

- de los **controles previos** de legalidad, y
- de los **controles** que se ejercen **con posterioridad**.

En definitiva, tal y como se señala en la Exposición de Motivos del propio Real Decreto, el mismo cumple con la doble función de desarrollar las previsiones

incorporadas en el texto refundido de la LHL, a raíz de la promulgación de la L 27/2013, y, a su vez, una función que tiene una proyección innovadora, y que busca incorporar **reglas, técnicas y procedimientos de auditoría** que se traduzcan en mejoras sustanciales en el ejercicio del control interno en las Entidades Locales.

235 Postura doctrinal sobre las reformas Siguiendo a Ruiz Sánchez, Aparisi Aparisi y Pardo Blázquez¹, puede afirmarse que «en una valoración conjunta, el nuevo modelo de control interno es un paso adelante y un hito en la Administración, pues viene a colmar la parca regulación de tan importante función en la legislación reguladora de las Haciendas locales? y, manteniendo la tradicional y arraigada función interventora (fiscalización e intervención previas, orientadas al control de legalidad y ejercida expediente por expediente, bien sea plena o bien limitada o en régimen de requisitos básicos), potencia el control financiero en su doble modalidad de control permanente (previo, concomitante y posterior) y de auditoría pública (ex post: financiera, de cumplimiento y operativa)».

240 Estos autores entienden que:

«La implementación del **nuevo modelo** significa un **reto** para las **entidades locales**, de una manera especial para los funcionarios responsables del control interno (Interventores, Secretarios-Interventores y empleados públicos que desarrollan sus funciones en este ámbito) pero también para sus **órganos de dirección política** y para los **gestores**.

Entraña un cambio de cultura administrativa, adquirir la formación necesaria teórica y práctica, replanteamientos organizativos y de funcionamiento, y contar con los imprescindibles recursos financieros e informáticos.

Sin olvidar la función de apoyo de las Diputaciones y entes análogos en favor de los pequeños municipios, así como la necesaria «alianza estratégica» entre los órganos de control interno y la Intervención General de la Administración del Estado.

Si todos estos retos son superados –tras un inevitable y razonable período de adaptación y de transición–, podremos concluir que será un **salto cualitativo** en la evolución de la calidad de las importantes funciones de las entidades locales en orden a servir los intereses generales de sus respectivas comunidades, es decir, de la ciudadanía».

E. Ideas Clave

- 255** ✓ En el año 2011, ante la gravísima situación económica y financiera que atravesaba el país en aquellos momentos, el legislador nacional entendió la necesidad de abordar la **reforma de la Constitución** art.135 con la finalidad de fortalecer, tanto en la esfera nacional como internacional, la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo.
- ✓ En desarrollo de la Const art.135, se aprobó la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exigió **nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local** para la adecuada aplica-

¹ Ruiz Sánchez, Aparisi Aparisi y Pardo Blázquez, «La implementación del control interno», núm Especial, El Consultor de los Ayuntamientos, julio 2018.

ción de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales.

- ✓ En efecto, la reforma constitucional y la aprobación de la LO 2/2012 exigieron **adaptar** algunos **aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local** así como también **mejorar su control económico-financiero**. Por ello, se aprobó la L 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que con la modificación sustancial que introdujo en la LHL art.213 y 218 pretendió lograr un control económico-presupuestario más riguroso en la esfera local, reforzando el papel de la función interventora en las Entidades Locales.

- ✓ La modificación de la LHL art.213 exigió al Gobierno establecer 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. El objetivo del RCIL es precisamente lograr un control económico-presupuestario más riguroso y reforzar el papel de la función interventora en las Entidades Locales.

260

En definitiva, y con fundamento en la experiencia de la IGAE, y teniendo como modelo el RD 2188/1995 –redacc RD 109/2015–, se ha querido dotar al sector público local de un **sistema de control interno similar al estatal**, basado en el interés general, que afecta a la totalidad del sector público local, y que pretende asegurar la gestión regular de los fondos públicos, el empleo eficiente de los mismos, la sostenibilidad financiera de las Entidades Locales y el control efectivo de las entidades del sector público local