

Estudio sobre las dificultades y distorsiones en la aplicación del 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.



José Isaac Gálvez Conejo

Funcionario de Administración Local con Habilitación de carácter nacional.

Interventor General del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna. Santa Cruz de Tenerife.

Revista Auditoría Pública nº 87. Junio 2026. Páginas: 149-158

Resumen: El presente estudio aborda la implementación del Real Decreto 424/2017 (en adelante, RCI) en la Administración Local, evidenciando la asimetría técnico-operativa entre la exigencia de un “control eficaz” y la insuficiencia estructural de la planta municipal española. Se analiza cómo la migración del modelo internacional COSO al ámbito local deviene en una utopía normativa para la inmensa mayoría de los ayuntamientos, desprovistos de los medios técnicos y personales necesarios para dar cumplimiento a una fiscalización integral. A través de un análisis crítico, se examinan las distorsiones procedimentales resultantes, la deriva hacia modelos de fiscalización limitada por razones de operatividad política y “salud mental” del funcionario, la compleja ficción jurídica de la “omisión de la función interventora”.

Palabras Clave: Control, Control interno, Informe COSO, Control Eficaz, Insuficiencia de medios, distorsiones en la aplicación.

Abstract: This study examines the implementation of Royal Decree 424/2017 (hereinafter, RCI) within Local Administration, highlighting the technical-operational asymmetry between the requirement of “effective control” and the structural insufficiency of the Spanish municipal framework. It analyses how the migration of the international COSO model into the local sphere becomes a regulatory utopia for the vast majority of municipalities, which lack the necessary technical and human resources to ensure comprehensive oversight. Through a critical analysis, the paper explores the resulting procedural distortions, the drift towards models of limited oversight justified on grounds of political operability and the civil servant’s “mental health”; as well as the complex legal fiction of the “omission of the comptroller’s function”.

Keywords: Control; Internal control; COSO Report; Effective control; Insufficiency of resources; Distortions in implementation.

Introducción: el paradigma del control interno en España.

Para llegar a entender la dificultad práctica en la aplicación del RCI, se ha de comprender conceptualmente el control interno en una organización.

Podemos dar un concepto de control como proceso llevado a cabo por el órgano de control, o por los responsables de este, con el objetivo de proporcionar seguridad razonable en la consecución de los objetivos de dicha organización, relacionados con las operaciones o procesos, la información y el cumplimiento de las normas aplicables.

¿Cuáles son los objetivos de una entidad? Pues en una fábrica que el producto final se presente con un estándar de calidad alto, al menor coste posible, respetando los procedimientos en el montaje para que el producto pueda venderse y sea competitivo en el mercado y permita a la empresa obtener un rendimiento por la inversión realizada.

Este concepto tiene un mayor alcance que el que normalmente manejamos de control, dado que implica a toda la organización y a todas las personas que forman parte de esta.

En una administración pública este control se relaciona con ofrecer seguridad a los gestores, en la adecuada utilización de los fondos públicos y en el cumplimiento de las normas en el cumplimiento de sus objetivos.

¿Qué objetivos son los que tiene que cumplir una Administración Pública?

A grandes rasgos no son otros que servir al interés general como así mandata en el artículo 103 de la Constitución Española.

Pero no es este objetivo, como marco "universal" de actuación de toda administración pública, al que hemos de atender en este tema. Debemos referirnos a objetivos concretos que deben guiar la gestión pública: objetivos operacionales, y enfocados a resultados.

Miguel García Tallón Interventor de la Administración General del Estado, señala en un artículo publicado en la revista Auditoría Pública nº 60, que los objetivos de cualquier entidad se pueden clasificar en cuatro categorías:

1. Estrategia: Objetivos de alto nivel, alineados con la misión de la entidad.
2. Operaciones: Objetivos vinculados al uso eficaz

y eficiente de los recursos.

3. Información: objetivos de fiabilidad de la información suministrada.
4. Cumplimiento: objetivos relativos a cumplimiento de leyes y normas aplicables.

Optando por un enfoque simplista y hasta "naif", podemos señalar que la gestión pública enfocada a objetivos y resultados puede materializarse en los siguientes puntos:

1. Saber lo que hay que hacer.
2. Hacer lo que hay que hacer.
3. Saber si se ha hecho lo que se tenía que hacer.

Sobre esta cuestión trataremos de profundizar más adelante:

Cuando nos aproximamos al concepto de control interno de la Administración Pública en España tenemos, al menos, dos formas de entender el control interno, con la particularidad de que los dos conceptos que manejamos habitualmente proceden del mismo contexto normativo y se utilizan en el mismo entorno profesional.

1. La primera forma de entender el control interno la encontramos en el título VI de la Ley General Presupuestaria, que se refiere al control interno de la gestión económico financiera del sector público estatal sin ofrecer una definición, pero describiendo su contenido, al decir que es ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (artículo 140.2) y que se realizará mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública, regulados en la propia ley (artículo 142.2). Este concepto de control interno está acotado, tanto por su objeto (la gestión económico-financiera) como por el sujeto que lo realiza (la IGAE) y su contenido (solamente algunas de las actuaciones que realiza la IGAE).

La misma aproximación utiliza la Ley de Haciendas Locales para definir el control interno del sector público local, del que dice que se realiza mediante el ejercicio de la función interventora y del control financiero. El contenido de este último se desarrolla en el Reglamento de Control Interno de las Entidades Locales e incluye el control permanente y la auditoría pública.

En el ámbito autonómico, cada Comunidad Autónoma ha desarrollado su propia normativa, pero, en general, siguen esquemas semejantes a los de las normas estatal y local.

2. Frente a este concepto restringido del control interno, las Normas de Auditoría del Sector Público (NASP), aprobadas por Resolución de la IGAE de 01/09/1998, utilizan un concepto mucho más amplio, al decir (párrafo 2.1.2) que “los directivos públicos y todos aquellos que manejen fondos públicos son responsables de establecer y mantener un sistema de control interno eficaz, que asegure el logro de los objetivos previstos, la custodia de los recursos, el cumplimiento de las leyes y normas jurídicas y la obtención de información fiable”. Es importante recordar aquí que las NASP las aprueba la IGAE en desarrollo del artículo 162 de la LGP, por lo que las dos definiciones con las que estamos trabajando, aunque son de distinto rango legal, proceden de un mismo contexto normativo.

En las NASP, el objeto del control interno sigue siendo la gestión económico-financiera, pero la responsabilidad sobre el mismo corresponde a quienes realizan dicha gestión y, más que por su contenido, se define por los fines que persigue.

Su contenido se detalla en la Nota Técnica 3/2016 de la Oficina Nacional de Auditoría, sobre planificación y evaluación del control interno en la auditoría de cuentas, que describe el control interno como “un conjunto de herramientas (profesionales, informáticas, organizativas, operacionales, legales, etc.) empleados en la entidad auditada para el cumplimiento de su objeto social en el empleo de los fondos públicos.

Como compendio y afectos de clarificar el concepto, es el conjunto de medidas que la organización toma para: proteger los recursos contra el despilfarro, el fraude o el uso ineficiente de sus activos y pasivos, garantizar la exactitud y confiabilidad de los datos contables y transacciones financieras”.

En este punto conviene tratar el origen de las nuevas formas de entender el control interno y cuál ha sido la arquitectura de elaboración del RCI.

La arquitectura técnica: el modelo COSO como referente.

El Control interno ajustado al modelo COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), resaltando que desde 1992, el Comité Treadway de Organizaciones Patrocinadoras (COSO) ha proporcionado un marco de control interno integrado que es aceptado en todo el mundo para diseñar, implementar y conducir el control interno y evaluar su eficacia, el mismo ha ido evolucionando con el tiempo a fin de incorporar

mejoras que proporcionen seguridad a las empresas en sus operaciones.

COSO define el control interno como “un proceso llevado a cabo por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos relacionados con las operaciones, la información y el cumplimiento”.

De esta definición, interesa destacar:

- El control interno es algo que incumbe a toda la organización, empezando por su máximo órgano de gobierno. No se trata, por tanto, de una función asignada a una unidad concreta, de la que el resto de la organización se desentienda o la asuma de forma pasiva. El control interno es tarea de todos, que la asumen en persona, y especialmente de quienes forman parte de los órganos de gobierno y dirección de la entidad.
- El control interno es un proceso que permite alcanzar un fin, que es el de asegurar la consecución de unos objetivos. Esto supone que el control y las actuaciones en que se materialice deben ser siempre consecuentes con los objetivos de la organización. El sistema de control interno debe asegurar, de manera razonable (pues la seguridad absoluta nunca puede darse) que la organización cumpla sus objetivos.
- Hay tres categorías de objetivos a los que el control interno debe servir: (1) objetivos operativos, que se concretan en actuar de manera eficaz y eficiente; (2) objetivos de información, consistentes en que tanto la información (financiera o no) que maneja la entidad internamente como la que proporciona al exterior sea adecuada y veraz; y (3) objetivos de cumplimiento, que se materializan en una actuación respetuosa con el cumplimiento de las leyes que afectan a la entidad.

Para COSO, el control interno consta de cinco componentes que están presentes en todos los niveles de la organización y afectan a todos sus objetivos, en la medida en que consideremos que los componentes del control interno son necesarios para que la organización pueda conseguir los objetivos.

- **Entorno de control**, constituido por el conjunto de normas internas, estructuras organizativas, procesos, valores culturales y pautas de conducta que definen la forma en que funciona una organización.
- **Evaluación de riesgos**, que es la existencia de un proceso (formalizado o no) mediante el que la orga-

nización identifica riesgos que pueden afectar a la consecución de sus objetivos. Para que la evaluación de riesgos sea completa es necesario que la organización haya definido todos sus objetivos.

- **Actividades de control**, que es el conjunto de actuaciones establecidas para mitigar los riesgos previamente identificados y sobre los que la organización quiere actuar.
- **Información y comunicación.** La información es necesaria para saber si se están produciendo desviaciones en la consecución de los objetivos y adoptar medidas correctoras. La comunicación es el vehículo para transmitir la información y las medidas adoptadas.
- **Supervisión.** Los componentes del control interno conforman un sistema que debe ser supervisado para comprobar si funciona correctamente o hay aspectos que deben corregirse.

A continuación, se muestra la figura donde se sintetizan los diferentes componentes del Control Interno de acuerdo con el modelo COSO.



La arquitectura, el proyecto y la filosofía del RCI es la aplicación del Informe COSO al control interno Local.

La realidad estructural vs la utopía normativa

Lo que voy a tratar de exponer son las dificultades con las que se encuentran las entidades locales para la aplicación de esta norma y como, en definitiva, el control interno de la entidad se ve seriamente afectado y con ello su fin último que es salvaguardar el interés general que debe guiar toda la actuación de la administración pública. Al fin y al cabo, lo que trata de conseguir el RD es llevar a la práctica local los principios de control interno que hemos visto hasta ahora en el Informe COSO.

La regulación del control interno local antes de la entrada en vigor del RD 424/2017, básicamente se encontraba en los artículos 213 a 222 del RD Leg. 2/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Con la modificación del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se pretende reforzar el papel de la función interventora en las Entidades Locales, instando al Gobierno para que fijara las normas sobre procedimientos de control, metodología de aplicación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones públicas de control y fiscalización interna de la gestión económico financiera, necesarias y obligatorias en todas las Corporaciones locales.

La reforma de la que deviene el RD 424/2017, pretende clarificar los diferentes ámbitos de actuación del órgano de control interno.

En línea con ello, se aprueba también el RD 128/2018 que regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. En lo que se refiere al control interno y concretamente a la función interventora y al control financiero, se establece por primera vez un listado de actuaciones de los interventores en la modalidad de control financiero que antes de la entrada en vigor de esta norma no teníamos muy claro que naturaleza tenían, tales como:

- Control de Subvenciones.
- Informe del proyecto de presupuestos.
- Informe previo a la concertación de operaciones de crédito.
- Informe previo a la liquidación del presupuesto.
- A petición del alcalde-presidente o 1/3 de concejales, diputados o consejeros sobre materias de

naturaleza económico-financiera.

- Informe sobre la procedencia de nuevos servicios o reforma de los ya existentes a efectos de su valoración económico-financiera y de evaluación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Cualesquiera otros que exija la norma que resulte de aplicación.

Como vemos no es un listado cerrado, pero al menos supone un guía para el interventor en el desarrollo de su función.

En el Dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto de RCI, se señala que lo que busca la norma es homogeneizar el régimen de control de las Entidades Locales con el objeto de conseguir una regulación uniforme para todo el sector público.

Como veremos, esta intención no deja de ser una utopía por cuanto que las características propias de la planta municipal en España ponen de manifiesto que dicha homogeneidad no es posible.

Como nota importante, el 15 de julio de 2025, se publica en el BOE la Resolución de la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización relativa a la organización y los resultados de control interno, así como actuaciones de control financiero en el ejercicio 2020.

En dicha resolución, la Comisión Mixta insta a los Ayuntamientos y al resto de entidades locales a reforzar los mecanismos de control interno, lo que denota claramente, como veremos, que la voluntad del legislador y de los redactores del RD 424/2017, no se ha materializado.

¿Qué características tiene el control interno en los municipios de menor población que como vemos son la mayoría inmensa en el estado español?:

Las carencias detectadas por el propio Tribunal de Cuentas son las siguientes:

- Falta de personal técnico especializado.
- Las funciones de contabilidad y control interno no están segregadas.
- Municipios donde la figura única en la que se reside la fe pública, el asesoramiento legal preceptivo, el control de la gestión económico-financiera, tesorería y recaudación; en una sola

persona que es el secretario interventor.

- Inexistencia de unidades de control financiero y auditoría pública.
- Muchos interventores no se dedican a tiempo completo a desarrollar las actuaciones que tienen encomendadas por que comparte estas labores con otros ayuntamientos mediante la figura de la acumulación.
- Cargas de trabajo con esta estructura deficiente incompatibles con la aplicación íntegra del RD 424/2017.

La aplicación íntegra y correcta del RD requiere que el órgano interventor disponga de un modelo de control eficaz. (ARTÍCULO 4.3) Este debe estar adaptado a la entidad fiscalizada, lo que requiere un análisis de la propia Entidad Local y sus Entes dependientes, valoración de medios personales y materiales para llevar a cabo ese control.

¿Qué podemos entender por modelo de control eficaz?:

- Que asegure el control efectivo de la gestión económico-financiera de toda la entidad y su sector público.
- Que cuente con medios adecuados, personales y materiales y organizativos para cumplir a misión.
- Que se base en un análisis de riesgos para determinar las áreas que se van a controlar.
- Que cubre el 100% del presupuesto en la modalidad de función interventora y control financiero.
- Se planifica y se evalúa.
- Se apoya en la independencia del órgano interventor.

Como hemos visto en la situación de control interno en la mayoría de los municipios, tener este modelo de control eficaz se torna muy complicado.

Dicho todo lo anterior; ¿qué pasos hay que dar para implementar un modelo de control eficaz en los términos del RIC?

Lo ideal para poner en marcha el control interno EFICAZ, como mandata el RIC en una Entidad Local, se puede plasmar en los siguientes pasos con la finalidad de adaptar el control interno a la entidad controlada.

- Identificación de medios humanos y materiales para desarrollar el control interno.
- Identificación de riesgos.
- Determinar el régimen de fiscalización que se precisa, es decir; si se aplica el régimen de fiscalización previa plena o se puede utilizar el sistema de fiscalización previa limitada de requisitos básicos.
- Elaborar y aprobar el Plan Anual de Control Financiero dando cuenta la pleno de dicho instrumento.

Empezando por el final, para elaborar el Plan Anual; en el que se han de reflejar todas las actuaciones de control interno en la modalidad de control financiero y auditoría pública en un año, hay que tener en cuenta todos los elementos que se han citado antes, especialmente tener bien identificados los riesgos posibles y el impacto que pudieran ocasionar en caso de materializarse en la entidad controlada.

Debemos entender por “riesgo”, en los términos utilizados en el RIC, como la posibilidad de que un evento o acción afecte negativamente al cumplimiento de los objetivos de la entidad local, al uso eficiente de Los recursos públicos o la fiabilidad de la información económico-financiera.

Se debe valorar por el órgano de control interno la probabilidad de que ese riesgo ocurra y el impacto que tendría el mismo en caso de producirse.

El propósito de los mapas de riesgo es integrar información sobre las situaciones que determinan el valor o el resultado de operaciones o actividades que no se encuentran totalmente controladas por la organización. En otras palabras, es un verdadero sistema de información en sí mismo, dedicado a la evidencia crítica sobre las incertidumbres que afectan a la gestión.

¿Ante la insuficiencia de medios que hemos detectado en nuestro análisis de control interno, que podemos hacer si no se atiende a las peticiones fundadas y medidas del titular del órgano interventor?

Sin personal suficiente con conocimientos, sin herramientas informáticas para disponer de datos con los que evaluar riesgos y que ayuden a la realización de actuaciones de control financiero, no es posible realizar la labor encomendada legalmente, por lo que lo primero que hay que hacer es comunicar esta circunstancia advirtiendo de las responsabilidades que se pueden generar en la entidad al máximo órgano político de la entidad local de que se trate, alcalde/sa-presidente/a.

Si comunicadas estas circunstancias no se atiende a los requerimientos y hay un impedimento claro de desempeñar la labor de control interno en toda su amplitud, además de remitir esta circunstancia en la rendición de cuentas sobre actuaciones de control interno al Tribunal de Cuentas, cada año, a través de la Plataforma de rendición de Cuentas de las Entidades Locales, habría que aplicar el artículo 5.2 del RD 424/2017, sin prejuzgar la existencia de responsabilidades de cualquier orden.

El artículo 5.2 establece lo siguiente:

“2. Cuando en la práctica de un control el órgano interventor actuante aprecie que los hechos acreditados o comprobados pudieran ser susceptibles de constituir una infracción administrativa o dar lugar a la exigencia de responsabilidades contables o penales lo pondrá en conocimiento del órgano competente, de acuerdo con las reglas que se establecen a continuación:

a) Cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito, las responsabilidades se exigirán ante los Tribunales de Justicia competentes y se tramitarán por el procedimiento ordinario aplicable, sin perjuicio de que el Tribunal de Cuentas conozca, en el ámbito de sus competencias, de aquellos hechos que hayan originado menoscabo de fondos públicos.

b) En el caso de hechos que pudieran ser constitutivos de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria de las previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que no siendo constitutivas de delito afecten a presuntos responsables comprendidos en el ámbito de aplicación de la citada ley, dará traslado de las actuaciones al órgano competente, sin perjuicio de poner los hechos en conocimiento del Tribunal de Cuentas por si procediese, en su caso, la incoación del oportuno procedimiento de responsabilidad contable.”

c) En los restantes casos no comprendidos en los epígrafes a) y b) anteriores, se estará con carácter general a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y en la Ley 7/1988, del 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.”

La referencia del artículo a la constitución de un delito obliga a la remisión, en estos casos, a la fiscalía o la Jurisdicción Penal para que, según proceda depuren las posibles responsabilidades penales. De la misma forma, estos hechos se remitirán al Tribunal de Cuentas para que pueda conocer de las presuntas responsabilidades contables.

En este punto, hay que poner de manifiesto que la prevaricación administrativa por omisión se da cuando un funcionario, sabiendo que tiene la obligación legal de actuar en una situación concreta, decide no hacerlo con conocimiento de que está causando una injusticia. No se trata de una simple negligencia, sino de una decisión consciente de no intervenir donde la ley le exige hacerlo.

Este tipo de conducta suele producirse en entornos como:

- Tramitación de expedientes sancionadores.
- Resoluciones que afectan derechos ciudadanos.
- Inactividad ante situaciones irregulares conocidas.

Para que se configure este delito, deben concurrir ciertos elementos esenciales:

- Existencia de una obligación legal de actuar, derivada del cargo del funcionario.
- Conocimiento de esa obligación por parte del sujeto.
- Voluntad de no actuar, a pesar de saber que su pasividad generará una injusticia.
- Resultado de perjuicio para terceros o para la administración.



Puede que haya interventores que no estén de acuerdo con que esta situación pudiera estar dando lugar a este tipo delictivo del artículo 404 del Código Penal.

Aunque en principio este delito parece vinculado únicamente al dictado de una resolución arbitraria, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha ampliado su alcance para incluir también las omisiones que tengan un impacto equivalente.

En palabras de la STS 294/2019, de 3 de junio:

«Toda autoridad o funcionario, no solo debe comprender, sino que tiene que comprometerse en poner fin a una situación antijurídica dentro de los límites de su competencia».

De este modo, la falta de actuación en situaciones donde existe un deber claro de resolver puede ser interpretada como una resolución implícitamente denegatoria, lo que constituye una conducta arbitraria y contraria a la legalidad.

Disyuntivas operativas: fiscalización plena vs limitada

Cuando hemos visto los recursos con los que contamos y los riesgos inherentes a la Corporación, tenemos que decidir en el marco de la función interventora, que modalidad de fiscalización es la más adecuada para la entidad que se controla, es decir: fiscalización previa plena, o fiscalización previa limitada.

Desde luego, aun cuando el interventor debería decantarse por la más adecuada modalidad de fiscalización, en atención a los riesgos detectados y las particulares de la entidad, la parte política presionará (y no solo la política, bajo mi experiencia personal) para que los tiempos de fiscalización de un expediente incidan lo menos posible en el procedimiento de que se trate.

El interventor en estos casos, por salud mental, por mantener un ambiente de trabajo sin conflictos tanto internos como externos, optará con total seguridad por el sistema de fiscalización previa limitada de requisitos básicos, sean cuales sean los riesgos y las características de la entidad, a "riesgo" de que el control previo pueda ser insuficiente.

Esto se puede ver muy claro en los expedientes de contratación con procedimiento abierto en sus distintas modalidades. Ejemplo de contrato de obras.

En la fase de aprobación del expediente (fase de gasto

A), con fiscalización previa plena se entraría a analizar, además de todos los aspectos de contenido económico presupuestario, el contenido íntegro de cada uno de los documentos que integran el expediente; estudio de cláusulas de los pliegos de condiciones económico administrativas como de prescripciones técnicas, análisis de referencias normativas, estudio profundo de la idoneidad de los sistemas de determinación del precio, cláusulas de criterios de valoración, etc...

Puede que analizar en profundidad un expediente de esta naturaleza, con alguna diligencia de devolución porque el órgano interventor precise de alguna corrección o alguna aclaración de algún extremo concreto para poder desempeñar de manera segura la función interventora, y si formular ningún tipo de reparo, o sea sin que se suspenda la tramitación del expediente, podría consumir alrededor de dos semanas, hasta que el expediente se devuelva al servicio gestor para que continúe con su tramitación.

En expedientes de contratación, fase de fiscalización previa en la modalidad de limitada previa de requisitos básicos, fase de aprobación del gasto (antes de publicar el anuncio de licitación) se realizará mediante la comprobación de los siguientes extremos a modo de ejemplo:

- Existencia de informe con propuesta de resolución del Jefe de la Dependencia.
- La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer.
- Si se trata de un expediente de gastos de carácter plurianual o de tramitación anticipada que no consista en reajuste de anualidades, revisión de precios o contrato menor, se incorpora el informe del Servicio de Presupuestos en el que se acredite el cumplimiento de lo preceptuado en las Bases de Ejecución del Presupuesto sobre la estimación de cobertura de crédito en presupuestos futuros para estos tipos de gasto.
- Si se trata de un contrato plurianual o de tramitación anticipada, se verifica que se valora por el Servicio de Presupuestos su repercusión en el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que exige el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para lo que se tendrá en cuenta la estimación de gastos e ingresos derivados del mismo.
- Cuando se trate de gastos de tramitación anticipada, además someterse la adjudicación a la

condición suspensiva de la efectiva consolidación de los recursos que han de financiar el gasto correspondiente.

- Que las obligaciones o gastos se generen por órgano competente.
- En las autorizaciones de gasto se comprobará que el tipo de IGIC previsto es el adecuado.

Como extremos adicionales a comprobar:

- Que existe proyecto con informe de supervisión, si procede. Cuando no exista informe de supervisión, y no resulte procedente por razón de la cuantía, que al expediente se incorpora pronunciamiento expreso de que las obras del proyecto no afectan a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.
- Que existe informe de la Asesoría Jurídica.
- Existencia de acta de replanteo previo firmada por el técnico competente.
- Que el pliego de cláusulas administrativas particulares o el documento descriptivo establece, para la determinación de la mejor oferta, varios criterios vinculados al objeto del contrato.
- Otros (...)

El mismo expediente, en la misma fase de gasto, con el sistema de fiscalización previa limitada de requisitos básicos, en la que se comprueban o verifican esos extremos esenciales, sin entrar en la mayoría de los casos en el contenido de los documentos que integran el expediente, sino su existencia; en una mañana ese expediente puede fiscalizarse y devolverse al centro gestor para que continúe con su tramitación.

Es fácil entender por qué le resulta muy difícil a un Interventor/a en una corporación local decantarse por una fiscalización previa plena, y más cuando se trate de una Ayuntamiento de cierto nivel de recursos e infraestructura que le permita llevar adelante proyectos de cierta complejidad.

El artículo 13.4 del RD (y esto es clave para entender esta problemática) señala que las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización previa limitada serán objeto de otra plena con posterioridad.

Dichas actuaciones se llevarán a cabo en el marco de las actuaciones del control financiero que se planifiquen en los términos del Título III de este reglamento.

Aquí tenemos el problema.

El propio Tribunal de Cuentas ha señalado lo siguiente:

Del total de Ayuntamientos analizados solo un 13% de los mismos elaboró el PACF, el mayor porcentaje se alcanzó a los municipios de mayor población, descendiendo a medida que es menor la dimensión del municipio.

Es destacable lo que se señala respecto a que de los Ayuntamientos que se acogieron a la modalidad de fiscalización e intervención limitada previa, en menos de la mitad se llevó a cabo alguna actuación de control posterior.

Resulta muy significativo que en un número elevado de ayuntamientos se hizo constar la insuficiencia de medios materiales y humanos y la necesidad de un refuerzo en los procedimientos electrónicos de envío de documentación y en los programas informáticos de gestión de tareas de control para llevar a cabo todas las actuaciones y efectuar el control integral, tal y como establece el RCIL.

La distorsión jurídica: el reparo de legalidad vs la omisión de la función interventora (OFI)

Otra de las anomalías detectadas en este Real Decreto y que ocasionan bastante distorsión a la hora de saber qué figura se ha de aplicar en cada caso concreto. Es la relativa los Reparos y a la Omisión de la Función Interventora.

Desde siempre, los que trabajamos en el control interno de las entidades locales, hemos conocido los reparos de legalidad, institución que, actualmente sigue teniendo lagunas, se conoce sobradamente por los funcionarios y por los órganos políticos. Me atrevería decir que es incluso conocida por la ciudadanía que se preocupa por leer la prensa, dado que los reparos se han vinculado a algún que otro procedimiento judicial con repercusión mediática.

Pero en el RD 424/2017 de 28 de abril, se introduce una figura que no existía en el ámbito local: la Omisión de la Función interventora, que sí se regula en el Estado, pero no se contemplaba para las Entidades locales en el RD 2/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Esta figura ha supuesto muchos quebraderos de cabeza interpretativos, en su aplicación; aunque sencillamente creo que es la migración del reparo a esta figura de la Omisión.

Las características básicas del reparo podemos desgajarlas en las siguientes:

- Se puede formular cuando la Intervención está fiscalizando o interviniendo un expediente, en el ejercicio por tanto de la función interventora en cada una de las fases de ejecución presupuestaria que conlleve la tramitación del expediente.
- El reparo se emite con anterioridad a que se dicte el acto administrativo de que se trate.
- Se produce, en puridad, cuando el órgano interventor no está de acuerdo con la tramitación del expediente, tanto en la forma como en el fondo.

La figura de la Omisión de la Función Interventora se trata de un supuesto en que se ha prescindido de la fiscalización o intervención previa, que por la norma de aplicación estaba sujeta función interventora, y pese que no se ha cumplido con este trámite preceptivo, se ha sometido dicha propuesta al órgano competente para su resolución o acuerdo.

La OFI no procede respecto a expedientes que no deben estar sujetos al trámite de función interventora previa. La norma no aclara si la OFI procede cuando se detecta por ejemplo una contratación verbal o no exista expediente, o en el caso de las prórrogas tácitas de contratos que conocemos como las famosas continuidades.

¿Qué ocurre en este caso?

Pues parece estar generalizadamente aceptado que la figura de la OFI es aplicable en estos supuestos, realizando una especie de ficción, considerando que se han omitido fases de la función interventora, que en realidad son inexistentes porque no hay expediente que fiscalizar. El caso de las prórrogas tácitas se considera que de haberse licitado en tiempo y forma el contrato se debiera haber realizado la función interventora, por lo que se hace la ficción de que se ha omitido este trámite preceptivo.

Este es otro claro ejemplo de la confusión y la dificultad que entraña la aplicación del RCI que lejos de homogeneizar conceptos, en ese caso, lo que ha supuesto es que cada interventor aplique esta figura de una manera distinta, sin que nadie haya regulado normativamente o desde el Tribunal de Cuentas o Intervención General de la Administración del Estado se hayan dictado pautas claras para que en el ámbito del control interno se sepa cuando aplicar la figura del reparo y cuando la OFI en casos concretos.

Desde luego, hay una cosa clara: antes del RD 424/2017 estos supuestos planteados como OFI hubiesen dado

lugar a la formulación de un Reparación de legalidad sin más interpretaciones.

Por otra parte, no he llegado a entender por qué en el caso de los Reparos en los procedimientos de resolución de discrepancias (levantar reparos) tanto en los municipios del Título X de la Ley de bases de Régimen Local, como en los de régimen común, la competencia indelegable es del alcalde, y en el procedimiento de OFI se hace esta distinción. Es decir, en los de régimen común es el alcalde el que convalida la OFI y en los del Título X es la Junta de Gobierno quien efectúa esta convalidación o resuelve el procedimiento del artículo 28.

El órgano de control como garante de la transparencia financiera

Para finalizar, ¿Cómo se puede exigir a una entidad local que no dispone ni de medios técnicos, ni tiene cubierta su plaza de intervención por una persona profesionalmente cualificada, que remita la ingente información que exige la Orden HAP 2105/2012 por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información prevista en la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?

¿Por qué el RD 424/2017, no ha recogido nada de estas funciones dado que se han convertido en estructurales para el órgano de control interno?

Ya en Consejo de Estado con ocasión del Dictamen de 26 de septiembre de 2012, respecto al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que culminó con la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, señaló que "no se incluye ninguna previsión para atemperar eventualmente la brevedad de plazos y la envergadura de la documentación e información a remitir por los municipios de pequeña población.

La crítica es doble: primero, el RCI ignora estas funciones que consumen la mayor parte del tiempo operativo; segundo, el Interventor asume una responsabilidad personal no solo por el envío, sino por la veracidad e idoneidad de datos que a menudo proceden de estructuras administrativas ineficientes. No existe previsión normativa para atemperar estos plazos en los municipios pequeños, ignorando la realidad de la "inmensa mayoría" de la planta local.

Ejemplo de suministro de información periódica:

- Periodo medio de pago a proveedores.
- Información sobre morosidad.

- Información trimestral sobre ejecución presupuestaria.
- Liquidación del presupuesto.
- Líneas fundamentales del presupuesto.
- Presupuestos anuales.
- Coste efectivo de los servicios.
- Remisión al TCu de contratos y convenios.
- Remisión al Tcu de actuaciones en materia de control interno (...).

(...entre otras)

Conclusión

El éxito del RD 424/2017 no se mide por su elegancia formal, sino por su viabilidad operativa. Actualmente, nos encontramos ante un triunfo tecnocrático que, paradójicamente, deviene en tragedia práctica para el municipalismo español. La brecha entre la norma y la realidad solo se sostiene gracias a la solvencia técnica y la determinación del profesional de control, quien se ve forzado a transformar la resistencia administrativa en cultura organizativa.

Como reflexión final a este trabajo, cabe señalar que quienes a diario nos enfrentamos a la aplicación del RCI, sabemos que las dificultades que se plantean aquí y que no son las únicas, no son un descubrimiento.

Sabemos también que la norma quiso ordenar, estandarizar y fortalecer el control, pero nos dejó el desafío de convertir sus principios en práctica real, con recursos limitados y expectativas muy altas.

El verdadero impacto de la norma no depende de su redacción, sino de nuestra interpretación profesional, nuestra solvencia técnica y nuestra determinación para aplicarla con rigor.