



Comentarios al Reglamento de control interno de las Entidades Locales

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

Coordinadoras

Núria Josa Arbonès

*Mercedes Vega
García*

© Núria Josa Arbonès y Mercedes Vega García (Coord.), 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: 2025

Depósito Legal: M-18312-2025

ISBN versión impresa: 978-84-7052-996-2

ISBN versión digital: 978-84-7052-997-9

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

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. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

ÍNDICE SISTEMÁTICO

Abreviaturas	17
Presentación	21
Preámbulo	25

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo I. Del ámbito de aplicación y los principios del ejercicio del control interno	31
Artículo 1. Objeto y régimen jurídico	31
Artículo 2. Ámbito de aplicación	34
Artículo 3. Formas de ejercicio	41
Artículo 4. Principios del ejercicio del control interno	46
Capítulo II. De los deberes y facultades del órgano de control	52
Artículo 5. De los deberes del órgano de control	52
Artículo 6. De las facultades del órgano de control	61

TÍTULO II

DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA

Capítulo I. Del ejercicio de la función interventora	67
Artículo 7. De las distintas fases de la función interventora	67
Artículo 8. Del contenido de la función interventora	73
Capítulo II. Del procedimiento para el ejercicio de la función interventora sobre los derechos e ingresos	79
Artículo 9. Fiscalización previa de derechos e ingresos	79
Capítulo III. Del procedimiento para el ejercicio de la función interventora sobre gastos y pagos	87
Sección 1.^a Disposiciones comunes	87
Artículo 10. Momento y plazo para el ejercicio de la función interventora	87
Artículo 11. Fiscalización de conformidad	91
Artículo 12. Reparos	93
Artículo 13. Régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos	102

Artículo 14. Reparos y observaciones complementarias en la fiscalización e intervención limitada previa	110
Artículo 15. Discrepancias	112
Sección 2.^a. De la fiscalización previa de la aprobación o autorización de gastos y de la disposición o compromiso de gasto de la entidad local	119
Artículo 16. Régimen general	119
Artículo 17. Exención de fiscalización previa	125
Sección 3.^a. De la intervención previa del reconocimiento de la obligación y de la inversión	130
Artículo 18. Intervención de la liquidación del gasto	130
Artículo 19. Contenido de las comprobaciones	132
Artículo 20. Intervención de la comprobación material de la inversión	137
Sección 4.^a. De la intervención formal y material del pago	150
Artículo 21. De la intervención formal del pago, objeto y contenido	150
Artículo 22. Conformidad y reparo	156
Artículo 23. De la intervención material del pago, objeto y contenido	160
Sección 5.^a. De la fiscalización previa de las órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija	168
Artículo 24. Fiscalización previa de las órdenes de pago a justificar	168
Artículo 25. Fiscalización previa de las órdenes de pago de anticipos de caja fija	172
Artículo 26. Especialidades en cuanto al régimen de los reparos	177
Artículo 27. Intervención de las cuentas justificativas de los pagos a justificar y anticipos de caja fija	180
Sección 6.^a. De la omisión de la función interventora	186
Artículo 28. De la omisión de la función interventora	186
TÍTULO III	
DE LA FUNCIÓN DE CONTROL FINANCIERO	
Capítulo I. Del ejercicio del control financiero	200
Artículo 29. Formas de ejercicio	200
Artículo 30. Obtención de información, documentación y asesoramiento técnico en las actuaciones de control financiero	216
Artículo 31. Planificación del control financiero	221
Capítulo II. Del control permanente	231
Artículo 32. Ejecución de las actuaciones de control permanente	231
Capítulo III. De la auditoría pública	243
Artículo 33. Ejecución de las actuaciones de auditoría pública	243
Artículo 34. Colaboración en las actuaciones de auditoría pública	257
Capítulo IV. Del resultado del control financiero	264
Artículo 35. De los informes del control financiero	264

Artículo 36. Destinatarios de los informes.	276
---	-----

TÍTULO IV

INFORME RESUMEN Y PLAN DE ACCIÓN

Artículo 37. Informe resumen.	281
Artículo 38. Plan de acción	286

TÍTULO V

DEL RÉGIMEN DE CONTROL SIMPLIFICADO

Artículo 39. Ámbito de aplicación	291
Artículo 40. Régimen de control interno	294
Disposición adicional primera. Municipios de gran población y regímenes especiales de Madrid y Barcelona	299
Disposición adicional segunda. Régimen de control interno local en los territorios forales	304
Disposición adicional tercera. Formación continua por parte de los funcionarios encargados del control	309
Disposición adicional cuarta. Régimen jurídico de los Convenios celebrados entre la Intervención General de la Administración del Estado y las Corporaciones Locales	312
Disposición adicional quinta. Remisión al Tribunal de Cuentas	315
Disposición adicional sexta. Acceso a la información correspondiente a las auditorías realizadas por auditores privados	316
Disposición adicional séptima. Fiscalización de expediente electrónico	320
Disposición derogatoria única. Derogación normativa	322
Disposición transitoria única. Primer ejercicio de realización de auditorías de cuentas anuales	323
Disposición final primera. Título competencial	325
Disposición final segunda. Entrada en vigor	327

Por último conforman el real decreto siete disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos finales. En la línea de lo ya expuesto en el primer apartado y de conformidad con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, la disposición adicional cuarta habilita a las Entidades Locales la posible formalización de Convenios con la Intervención General de la Administración del Estado. Asimismo, la disposición adicional tercera reconoce la necesidad de que el personal controlador cuente con el adecuado nivel de cualificación profesional y garantiza que la Intervención General de la Administración del Estado contribuirá a la consecución de dicho logro mediante la programación de iniciativas de formación, sin perjuicio de la que puedan promover otros agentes implicados en la formación de los funcionarios que desempeñen las tareas de control interno.

V

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, el Reglamento que se aprueba cumple con la doble función de desarrollar las previsiones incorporadas en el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, a raíz de la promulgación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración, 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.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Hacienda y Función Pública, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 28 de abril de 2017.

TÍTULO I Disposiciones generales

CAPÍTULO I Del ámbito de aplicación y los principios del ejercicio del control interno

Artículo 1. *Objeto y régimen jurídico*

1. La presente disposición tiene por objeto el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 213 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

2. 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.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

El artículo inicial 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 (RCIL en adelante), establece el marco para la aplicación de la normativa que se desarrolla a lo largo de toda la disposición reglamentaria, por referencia a la normativa legal de la que trae causa la aprobación del propio RCIL.

Extiende su aplicación a todas las entidades que forman el sector público local, tal y como se define en el siguiente artículo, y prevé además la sujeción del ejercicio del control a las normas que en desarrollo de la Ley y el Reglamento puedan dictar las propias entidades locales.

Concordancias. Para la aplicación del presente artículo véase también:

— Artículo 213 del 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 (TRLRHL en adelante). Control interno.

— Artículo 214 del TRLRHL. Ámbito de aplicación y modalidades de ejercicio de la función interventora.

— Artículo 215 del TRLRHL. Reparos.

— Artículo 216 del TRLRHL. Efectos de los reparos.

— Artículo 217 del TRLRHL. Discrepancias.

— Artículo 218 del TRLRHL. Informes sobre resolución de discrepancias.

— Artículo 219 del TRLRHL. Fiscalización previa.

— Artículo 220 TRLRHL. Ámbito de aplicación y finalidad del control financiero.

— Artículo 221 del TRLRHL. Control de eficacia.

— Artículo 222 del TRLRHL. Facultades del personal controlador.

— Artículo 2 del RCIL. Ámbito aplicación del RCIL.

— Título V del RCIL. Del régimen de control simplificado.

— Disposición adicional primera del RCIL. Municipios de gran población y regímenes especiales de Madrid y Barcelona.

— Disposición adicional segunda del RCIL. Régimen de control interno local en los territorios forales.

2. COMENTARIO

2.1. Objetivo del RCIL

En su primer apartado, el artículo define claramente el objetivo del RCIL: regular el régimen jurídico del control interno que deben ejercer los órganos interventores en las entidades del sector público local. Esta regulación se alinea y trae causa del mandato legal contenido en el artículo 213 del TRLRHL. Artículo que fue modificado para darle su redacción actual (junto con el 218 de la misma norma, y que también se desarrolla en el RCIL), mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL en adelante), encomendando al Gobierno regular los procedimientos de control interno y la metodología de aplicación, con el fin de, entre otros objetivos, lograr un control económico-presupuestario más riguroso y reforzar el papel del control interno en las entidades locales.

Así, el mandato recogido en el artículo 213 prevé cubrir un vacío legal, desarrollando reglamentariamente con carácter general el ejercicio del control interno en las entidades locales, y hacer posible la aplicación generalizada de técnicas de control, como la auditoría en sus diversas vertientes, a las entidades locales en términos homogéneos a los desarrollados en otros ámbitos del sector público.

Aunque el texto del artículo hace referencia únicamente al artículo 213 del texto legal, a lo largo de su articulado desarrolla los distintos aspectos del ejercicio del control interno que se contienen en los artículos 214 a 222 del Título IV Control y fiscalización.

2.2. Normativa reguladora

El segundo apartado del artículo 1 dispone que el ejercicio del control interno se realizará conforme a lo establecido el TRLRHL, en el presente Reglamento y en las normas reguladoras aprobadas por las entidades locales en desarrollo de las anteriores disposiciones.

Es importante destacar la precisión que incorpora de sujeción de la función de control interno también a las propias normas reguladoras que puedan aprobar las entidades locales en desarrollo de las disposiciones de la Ley y del RCIL.

Esta precisión es un reflejo del respeto al principio de autonomía local, como expresamente se recoge en la exposición de motivos: *«Adicionalmente, cabe señalar 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»*.

En este sentido en el propio contenido del RCIL se hacen menciones en distintos artículos a la posibilidad de que la entidad local regule particularmente la modalidad de aplicación de determinadas normas. Por ejemplo, la posibilidad de optar o no por el régimen de fiscalización limitada previa o la aprobación de requisitos básicos adicionales a los establecidos por acuerdo del Consejo de Ministros (ACM en adelante) para el sector público estatal (ambas en el artículo 13). En otros casos no se hace mención expresa de la posibilidad de regulación por la entidad local de determinados procedimientos, pero la falta de detalle que al respecto puede contenerse en el RCIL, aconseja, como se señala en el comentario a varios de los artículos, que la entidad local lo concrete a través de regulación propia en el instrumento jurídico que resulte más apropiado.

El artículo 1 del RCIL extiende expresamente la aplicación de la normativa que contiene a las entidades del sector público local, tal y como las define en el posterior artículo 2, sin distinción de regímenes o configuraciones jurídicas. No obstante, sí prevé peculiaridades en su aplicación en determinadas situaciones:

— En el título V, para contemplar un régimen de control simplificado de aplicación potestativa para aquellos municipios que cuentan con una menor dimensión en su actividad económico-financiera.

— En la disposición adicional primera, para contemplar su aplicación a los municipios de gran población y los regímenes especiales de Madrid y Barcelona.

— En la disposición adicional segunda, para contemplar la competencia que en virtud del régimen foral especial y los derechos históricos forales corresponda a las instituciones del País Vasco y Navarra con relación a las entidades locales.

Artículo 2. *Ámbito de aplicación*

1. El control al que se refiere el título VI del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales será ejercido sobre la totalidad de entidades que conforman el sector público local por los órganos de intervención con la extensión y los efectos que se determinan en los artículos siguientes.

2. A los efectos de este Reglamento forman parte del sector público local:

- a) La propia Entidad Local.**
- b) Los organismos autónomos locales.**
- c) Las entidades públicas empresariales locales.**
- d) Las sociedades mercantiles dependientes de la Entidad Local.**
- e) Las fundaciones del sector público dependientes de la Entidad Local.**
- f) Los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los Presupuestos Generales de la Entidad Local.**

g) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia adscritos a la Entidad Local 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.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Este artículo, que define y detalla el ámbito de aplicación del RCIL, es uno de los artículos nucleares de la norma, puesto que determina el conjunto de entidades que forman el sector público local, esto es, el ámbito subjetivo de aplicación de las normas y modalidades de control que se desarrollan en los posteriores artículos.

Así, se establece que el control interno que se regula se aplica a todas las entidades que integran el sector público local, del que forman parte:

— La propia entidad local, en cualquiera de las formas de administración local a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL en adelante).

— Las entidades que, con las distintas formas jurídicas que pueden adoptar, dependen de la propia entidad local y que en su conjunto forman el sector público institucional local.

La definición del conjunto de entidades que integran el sector público local de cada una de las entidades locales adquiere relevancia en actividades de control reguladas en el RCIL tales como:

a) Conjunto de entidades a considerar para determinar la aplicación de un modelo de control eficaz, según dispone el artículo 4.3.

b) Delimitación de las entidades a las que se aplica el control permanente o la auditoría pública, y su planificación de actuaciones, según disponen los artículos 29 y 30.

c) Alcance subjetivo del informe resumen anual, previsto en el artículo 37.

Concordancias. Para la aplicación del presente artículo véase también:

— Artículo 3 de la LBRL. Entidades Locales territoriales.

— Artículo 2.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP en adelante). Ámbito subjetivo.

— Artículo 5 de la LRJSP. Órganos administrativos.

— Artículo 120 de la LRJSP. Régimen de adscripción.

— Artículo 122 de la LRJSP. Régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial.

— Artículo 129 de la LRJSP. Régimen de adscripción de las fundaciones.

— Artículo 2.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF en adelante). Ámbito de aplicación subjetivo.

— Disposición adicional novena de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP en adelante).

— Artículo 2 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales (RLEP en adelante). Alcance subjetivo Inventario de Entes del Sector Público local.

2. COMENTARIO

2.1. Órgano de control

El apartado 1 del artículo 2 señala a quién corresponde el ejercicio del control interno sobre la totalidad de entidades que conforman el sector público local, tal y como se define en el siguiente apartado 2, e indica que tal función le corresponde «a los órganos de intervención», referencia genérica, que en otros artículos de RCIL se menciona como «órgano interventor», pero que no es definido ni concretado en el propio RCIL.

Para ello se puede acudir a lo señalado en el artículo 5 de la LRJSP que define a los órganos administrativos, como «*las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo*».

Y, sobre esta base, las funciones legalmente reconocidas al Interventor, tanto en la LBRL, como en el Real Decreto 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 (RJFHN en adelante), además de en el RCIL, permite considerarlo como un órgano administrativo de carácter unipersonal en las entidades locales, que, si bien no tiene facultad de dictar actos con efectos frente a terceros, sí nace como órgano cuya actuación es preceptiva en el ámbito de sus funciones.

Cabe por tanto identificar la referencia que el RCIL realiza al órgano interventor/órgano de intervención, al de interventor local, sin perjuicio de la existencia de puestos en la estructura que configure la unidad administrativa donde se encuadre, que puedan ejercer funciones similares de colaboración, en los términos permitidos en el RJFHN.

2.2. Sector público local

En la definición del «perímetro de control» de la entidad local, es decir el conjunto de entidades que forman el sector público local a las que se aplica el modelo de control interno regulado en el RCIL, y en lo que se refiere a las entidades del sector público institucional local, el apartado segundo del artículo 2, señala en las letras b) a g) las concretas formas jurídicas que pueden adoptar estas entidades e incluye en el apartado h) una «cláusula de cierre» advirtiendo de que también forman parte del sector público institucional local *«Las entidades con o sin personalidad jurídica distintas a las mencionadas en los apartados anteriores con participación total o mayoritaria de la entidad local»*.

Este concepto de «sector público institucional» se recoge en el apartado 2 del artículo 2 de la LRJSP, que señala que *«El sector público institucional se integra por:*

a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas. (...)».

La delimitación de las distintas formas jurídicas que forman parte del sector público institucional en el ámbito local no va más allá, por cuanto en el Título II dedicado a regular el sector público institucional, el artículo 82 solo menciona la obligación de incorporarlas al Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local y el artículo 84 únicamente se refiere a las entidades que forman el sector público institucional estatal y no tiene carácter básico, y ello con independencia de que algunos de los artículos que regulan estas figuras jurídicas sí tienen carácter básico y son de aplicación a la correspondiente entidad en el ámbito local.

Por su parte la LOEPSF no contiene ninguna referencia al sector público institucional y su delimitación. Únicamente el apartado 2 del artículo 2, relativo al ámbito de aplicación subjetivo señala:

«El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas».

En esta misma materia, el artículo 2 del RLEP, crea el «Inventario de Entes del Sector Público Local» que, según señala su artículo 2, debe estar integrado, además de por las correspondientes administraciones públicas locales, por:

— Los organismos autónomos y entidades publicadas empresariales vinculadas o dependientes de las citadas administraciones públicas.

— Las sociedades mercantiles participadas o controladas directa o indirectamente de forma mayoritaria por la entidad local.

— Las instituciones sin ánimo de lucro controladas o financiadas mayoritariamente.

— Los consorcios participados mayoritariamente, o minoritariamente o si cumplen determinadas condiciones.

— Aquellos entes no incluidos en los párrafos anteriores, que se clasifiquen como agentes del sector público local por las instituciones con competencia en materia de contabilidad nacional citadas en el artículo 3.1 del presente Reglamento.

Respecto de esta enumeración de entidades del sector público local, debe destacarse que su fin es servir a los fines propios del seguimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

En cuanto a las leyes propias del sector público local, la LBRL y el TRLRHL, tampoco contienen un detalle preciso de las entidades que integran el sector público institucional local.

Así la LBRL, en el artículo 85 hace referencia a los organismos autónomos locales, entidades públicas empresariales locales y sociedades mercantiles locales como formas de gestión directa de los servicios públicos, en el artículo 57 prevé los consorcios, y en el artículo 103 bis, a propósito del cálculo de la masa salarial del personal laboral, o en la disposición adicional 9.^a, menciona además a las fundaciones y «otros entes públicos».

El TRLRHL alude en diversas disposiciones a los «organismos autónomos, entes y sociedades mercantiles dependientes de la entidad local», pero sólo contempla como entidades dependientes de la entidad local a integrar en sus presupuestos a los organismos autónomos y las sociedades mercantiles íntegramente participadas por la entidad local, y en materia de control interno el artículo 213 solo menciona a los organismos autónomos y a las sociedades mercantiles dependientes.

Es por tanto el artículo 2 del RCIL la única norma que, con carácter general, a los efectos de la aplicación de las normas de control interno, contiene una enumeración y detalle de las entidades que integran el sector público institucional local.

Estas entidades, atendiendo a su naturaleza jurídica, pueden agruparse en dos categorías: las entidades con personalidad jurídico-pública y las entidades con personalidad jurídico-privada.

Así, las entidades jurídico-públicas están integradas por:

- Los organismos autónomos de la entidad local.
- Las entidades públicas empresariales de la entidad local.
- Los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los presupuestos generales de la entidad local.
- Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia adscritos a la entidad local de conformidad con la LRJSP. El artículo 120 de esta ley regula los criterios para determinar a qué administración pública de las consorciadas debe adscribirse el consorcio, que, una vez realizada tal adscripción, queda sometido al régimen de control de la administración consorciada a la que se adscribe, tal y como prevé el artículo 122.

En cuanto a las entidades con personalidad jurídico-privada, están integradas por:

— Las sociedades mercantiles dependientes de la entidad local. Por tales debe entenderse, no solo aquellas de capital íntegramente propiedad de la entidad local, si no también atendiendo a criterios de la normativa mercantil, aquellas en las que la entidad local ostenta una participación superior al 50% de su capital, sumando tanto la participación de la propia entidad local como las que tengan sus entidades dependientes, o aquellas de las que, sin poseer la mayoría de su capital, tenga sobre ellas control en los términos del artículo 42 del Código de Comercio.

— Las fundaciones del sector público dependientes de la entidad local. No hay una definición general de las características que, desde un punto de vista jurídico, ha de tener una fundación pública para ser considerada fundación pública local, debiendo acudir a las respectivas normativas autonómicas que regulan su sector fundacional. También, como en el caso de los consorcios, para el caso de fundaciones del sector público en las que participen varias administraciones públicas, en las que ninguna tenga la mayoría, la LRJSP establece en el artículo 129 las reglas para adscribirlas a una de las administraciones participantes.

Adicionalmente, para el caso de la última categoría de entidades que forman parte del sector público institucional local, las mencionadas en el apartado h) del artículo 2, entidades con o sin personalidad jurídica distintas a las mencionadas en los apartados anteriores con participación total o mayoritaria de la entidad local, habrá de estarse a la normativa específica que las regula para determinar si forman parte del «perímetro de control» y a qué actuaciones de control deben ser sometidas.

En todo caso, al delimitar el «perímetro de control» en una entidad local, han de utilizarse criterios jurídicos, es decir los criterios que se contienen en la LRJSP

o en el propio RCIL para determinar cuáles son las entidades integrantes del sector público institucional local sometidas a control. Ya que pueden existir también otras entidades, participadas por la entidad local, y que le hayan sido adscritas en términos de Contabilidad Nacional, pero si estas jurídicamente, sobre la base de los criterios mencionados, no forman parte de su sector público institucional, no estarían sometidas a las obligaciones de control que se establecen en el RCIL.

Es el caso de una sociedad mercantil pública en su conjunto, pero en la que ninguna de las administraciones públicas participantes tiene la mayoría. La sociedad, en términos de Contabilidad Nacional estará adscrita a aquella de las administraciones públicas que, según los criterios del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, sea procedente, pero esa adscripción no implica que forme parte jurídicamente de su sector público institucional ni que deba ser sometida a las obligaciones de control por el órgano interventor de la entidad local. Este criterio se expone claramente en el informe de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE en adelante) de 13 de octubre de 2022.

A la vista de lo señalado sobre las entidades integrantes del sector público local, sobre las que debe recaer el control interno, es conveniente que el órgano interventor realice un detallado análisis de cuáles son las entidades dependientes de la entidad local sometidas a su control, esto es, determine su «perímetro de control» de acuerdo con los criterios que se han expuesto en este apartado, para poder realizar una correcta planificación de actuaciones de control y de los recursos necesarios para ello.

Finalmente cabe hacer mención de lo dispuesto en la disposición adicional novena de la LGP, que prevé que el Estado promueva la celebración de convenios con las comunidades autónomas o las entidades locales con el objeto de coordinar el régimen presupuestario, financiero, contable y de control de las sociedades mercantiles en las que participen, de forma minoritaria, entidades que integran el sector público estatal, la Administración de las comunidades autónomas o de las entidades locales, o antes a ellas vinculados o dependientes, cuando la participación en las mismas considerada conjuntamente fuera mayoritaria o conllevara su control político. Por tanto, la celebración de un convenio de este tipo podría aparejar que una sociedad mercantil que inicialmente no entra dentro del perímetro de control, por no ser mayoritaria la correspondiente entidad local, finalmente deba ser auditada por el órgano interventor.

Artículo 3. *Formas de ejercicio*

1. El control interno de la actividad económico-financiera del sector público local se ejercerá por el órgano interventor mediante el ejercicio de la función interventora y el control financiero.

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

En los supuestos en que así lo determine la normativa aplicable, se realizará la función interventora en los consorcios, cuando el régimen de control de la Administración pública a la que estén adscritos lo establezca.

3. El control financiero tiene por objeto verificar el funcionamiento de los servicios del sector público local en el aspecto económico financiero para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que los rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera, comprobando que la gestión de los recursos públicos se encuentra orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía, la calidad y la transparencia, y por los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales.

4. El control financiero así definido comprende las modalidades de control permanente y la auditoría pública, incluyéndose en ambas el control de eficacia referido en el artículo 213 del Texto Refundido de la Ley de las Haciendas Locales.

5. El órgano interventor ejercerá el control sobre entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas por los sujetos que integran el sector público local, que se encuentren financiadas con cargo a sus presupuestos generales, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Subvenciones.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

El artículo 3 del RCIL regula las formas de ejercicio del control interno en las entidades del sector público local definidas en el artículo anterior, estableciendo dos modalidades: la función interventora y el control financiero, y definiendo el contenido básico de cada una de estas dos modalidades y su ámbito de aplicación subjetivo a las entidades que forman parte del sector público local definidas en el artículo 2.

Además, incluye una referencia expresa a la competencia del órgano de control interno local respecto del control financiero a realizar sobre las entidades

colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas por las entidades locales con cargo a sus presupuestos.

Concordancias. Para la aplicación del presente artículo véase también:

- Artículo 213 del TRLRHL. Control interno.
- Artículo 214 del TRLRHL. Ámbito de aplicación y modalidades de ejercicio de la función interventora.
- Artículo 220 del TRLRHL. Ámbito de aplicación y finalidad del control financiero.
- Artículo 221 del TRLRHL. Control de eficacia.
- Artículo 122.1 de la LRJSP. Régimen de control de los consorcios.
- Disposición adicional cuarta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS en adelante). Contratación de la colaboración para la realización de controles financieros de subvenciones con auditores privados.
- Disposición adicional decimocuarta de la LGS. Entidades locales.
- Artículo 7 del RCIL. De las distintas fases de la función interventora.
- Artículo 8 del RCIL. Del contenido de la función interventora.
- Artículo 12 del RCIL. Reparos.
- Artículo 29 del RCIL. Formas de ejercicio.
- Artículo 34 del RCIL. Colaboración en las actuaciones de auditoría pública.

2. COMENTARIO

2.1. Función interventora

La función interventora se configura como un control previo que se realiza mediante la inserción, en cada uno de los actos administrativos en los que se concreta la gestión económico-financiera, de un trámite cuyo objeto es verificar la legalidad de todo acto de gestión antes de que se apruebe, de modo que, en caso de que el órgano de control interno detecte que no se ajusta a la normativa establecida, la aprobación del acto se suspende hasta que se subsanen los defectos encontrados o se resuelva la discrepancia en su caso.

Es por tanto un control *ex ante*, que revisa únicamente la legalidad de los actos administrativos sometidos a su control. Esta limitación de la extensión de esta modalidad de control a cuestiones de legalidad se advierte en distintas disposiciones del propio RCIL; así el artículo 7.2 hace referencia a que «*la intervención formal consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos*

legales necesarios (...)», por su parte el artículo 8.2 señala *«El ejercicio de la función interventora no atenderá a cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones fiscalizadas»*, y el artículo 12.1, al definir los reparos que puede emitir el órgano de control señala que dichos reparos *«deberán ser motivados con razonamientos fundados en las normas en las que se apoye el criterio sustentado (...)*».

Esta modalidad de control, que cabe considerar de mayor intensidad, se aplica sólo en la entidad local y en sus organismos autónomos, lo cual es congruente con que son las dos formas jurídicas de la estructura local en las que el sometimiento de su gestión económico-financiera a la normativa administrativa es también de mayor intensidad.

Además, el apartado 2 de este artículo introduce un párrafo para salvaguardar la posibilidad de que la administración local, en ejercicio de su autonomía, pueda extender también la aplicación de la función interventora a los consorcios adscritos.

La normativa aplicable a los consorcios es la recogida en la LRJSP (artículos 118 y siguientes). En concreto, el artículo 119 recoge que *«los consorcios se regirán por lo establecido en esta Ley, en la normativa autonómica de desarrollo y sus estatutos»*.

Y, en particular, en lo que se refiere al régimen de control, el artículo 122 de dicha Ley, señala que los consorcios estarán sujetos al régimen de control de la administración pública a la que estén adscritos. Al respecto, el artículo 120 regula los criterios para determinar a qué administración pública de las consorciadas debe adscribirse el consorcio, y así, una vez realizada tal adscripción, queda sometido al régimen de control de la administración consorciada a la que se adscribe.

Si la administración a la que se adscribe es una entidad local, la modalidad de control a la que estará sometido, con carácter general, es la de control financiero, mediante auditoría pública, y, como se señala en el artículo 29.3. A. f), a auditoría cuentas con carácter anual, que será responsabilidad del órgano de control interno de la entidad local. No obstante, esta obligación ha de entenderse modificada posteriormente, por la vigente redacción del artículo 122.3 de la LRJSP, que sólo obliga a someter a auditoría las cuentas anuales de aquellos consorcios en los que concurran al menos dos de las tres circunstancias que se señalan en el citado artículo. Lo cual no impide que, en los consorcios en los que no concurran esas circunstancias, y por tanto en los que no existe la obligación legal de someter anualmente sus cuentas a auditoría, el órgano de control interno decida incluirlos en su Plan Anual de Control Financiero (PACF en adelante), bien porque así lo determinan sus análisis de riesgo, bien porque deba cumplir con el mandato de control eficaz que recoge el artículo 4 del RCIL y

sobre ese consorcio no se hubiera realizado ninguna actuación de control en los dos ejercicios anteriores.

Pero, como se ha señalado, este artículo del RCIL prevé que la entidad local a la que está adscrito el consorcio pueda, en virtud de normativa propia, establecer que sus consorcios adscritos estén también sometidos a función interventora. En ese caso, el órgano de control interno de la administración pública a la que están adscritos debe ejercer también esta modalidad de control, y consecuentemente también quedarán sometidos a control permanente. Esto es, el régimen de control de los consorcios en este caso será el mismo que debe ejercerse sobre los organismos autónomos de la entidad local. Por tanto, cuando a lo largo del RCIL se hace mención del régimen de control de la «propia entidad local y sus organismos autónomos» (por ejemplo, en el artículo 9.1) ha de entenderse que también alcanza a los consorcios, pero únicamente si esta forma jurídica está sometida por normativa propia a función interventora.

Si el régimen de control interno de la administración a la que están adscritos no prevé para los consorcios el ejercicio de la función interventora, pero para un consorcio en concreto las administraciones consorciadas estiman que se debe someter al consorcio a un control previo (o a un control financiero adicional a la auditoría pública) tal previsión debería plasmarse en los estatutos del consorcio, y, en ese caso, determinar quién será el órgano responsable de su ejercicio. Y en ningún caso este control será el control interno regulado en el TRLRHL y en el RCIL.

Así, si se da esta circunstancia, en la que las administraciones consorciadas deciden establecer un modelo de control interno propio del consorcio, debe reiterarse que en todo caso la auditoría pública del consorcio es competencia del órgano interventor de la entidad local, en particular la auditoría de cuentas, cuando deba realizarse obligatoriamente o cuando el órgano de control así lo decida.

2.2. Control financiero

Al contrario que la función interventora, el control financiero es un control con un alcance mucho más amplio; no sólo tiene por objeto cuestiones de legalidad, si no que puede alcanzar a la verificación de aspectos relacionados con los principios de buena gestión financiera, incluyendo por tanto cuestiones de eficacia, eficiencia y economía. Además, se incluyen expresamente como posible objeto de control los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales derivados de la LOEPSF.

Toda la regulación de control financiero en el RCIL constituye un aspecto novedoso en el ámbito local, que hasta entonces únicamente contaba con la escueta regulación contenida en el artículo 220 del TRLRHL.

Mediante la regulación que contiene el título III del RCIL se dispone de un amplio conjunto de normas y metodología para su desarrollo práctico por los órganos de control interno en las entidades locales, además, su aproximación a la regulación de las modalidades del control financiero permanente y la auditoría pública en el ámbito estatal tiene la indudable ventaja de poder acceder y utilizar la metodología, y normas técnicas utilizadas por la IGAE. Con independencia de que como el propio RCIL señala, hay determinada metodología desarrollada por la IGAE que es de aplicación obligada, no potestativa, como así se prevé en el apartado 4 del artículo 29 del RCIL.

2.3. Control sobre entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas

En el último apartado de este artículo se recoge la competencia del órgano de control interno para realizar el control financiero a beneficiarios de subvenciones y ayudas públicas concedidas con cargo a los presupuestos de la entidad local, de acuerdo con lo que se establece en la LGS.

En sentido estricto, esta competencia no se incluye entre las funciones de control interno competencia del órgano de control, ya que no recae sobre los sujetos que se incluyen en el perímetro de control definido en el artículo 2 del RCIL, y es un control distinto de la función interventora o el control permanente que se realiza sobre los gastos en subvenciones, ya que en estos casos los sujetos sobre los que recae el control sí son gestores públicos.

Tampoco se refiere a ella expresamente ningún artículo del TRLRHL, más allá de lo señalado en el último inciso del artículo 214.2 «d) *La intervención y comprobación material de las inversiones y de la aplicación de las subvenciones*», ni hay menciones posteriores en el RCIL. Sí se incluye, en el artículo 4 del RJFHN, al detallar otras actuaciones de control atribuidas por el ordenamiento jurídico al órgano interventor.

Su fundamento deriva del contenido de la disposición adicional decimocuarta de la LGS al señalar que «*La competencia para ejercer el control financiero de las subvenciones concedidas por las corporaciones locales y los organismos públicos de ellas dependientes corresponderá a los órganos o funcionarios que tengan atribuido el control financiero de la gestión económica de dichas corporaciones a que se refieren los artículos 194 y siguientes de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales*» (actuales artículos 213 y siguientes del TRLRHL).

Adicionalmente, el último párrafo de la citada disposición adicional decimocuarta extiende al control financiero de subvenciones en el ámbito local la aplicación del contenido del Título III de la LGS en lo que se refiere a:

1. Objeto del control financiero, artículo 44 de la Ley.

2. La obligación de colaboración de los beneficiarios, las entidades colaboradoras y los terceros relacionados con el objeto de la subvención o justificación, artículo 46 de la Ley.

3. Facultades y deberes del personal controlador, artículos 47 y 48 de la Ley.

No se hace mención de la extensión al control de subvenciones en el ámbito local de los artículos siguientes, los relativos al procedimiento de control, la documentación de las actuaciones o los efectos de los informes de control de subvenciones, que deberán ser regulados en el ámbito de cada entidad local, pero nada impide que los órganos de control interno de las entidades locales adopten en sus controles la metodología que se deriva de esta regulación, en particular la elaboración anual de un plan de control de subvenciones sobre la base de un análisis de riesgos.

Finalmente, ha de mencionarse la posibilidad que contempla el tercer apartado de la disposición adicional cuarta de la LGS, para recabar la colaboración con los órganos de control interno locales de empresas privadas de auditoría para la realización de controles financieros de subvenciones, quedando reservadas a sus propios órganos de control las actuaciones que supongan el ejercicio de las potestades administrativas. Esta posibilidad cabe articularla de modo similar a la recogida en el artículo 34.3 de RCIL, respecto de la posibilidad de contratar la colaboración de auditores privados para realizar actuaciones de auditoría pública.

Artículo 4. *Principios del ejercicio del control interno*

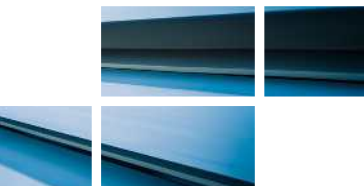
1. El órgano interventor de la Entidad Local, en el ejercicio de sus funciones de control interno, estará sometido a los principios de autonomía funcional, ejercicio desconcentrado y procedimiento contradictorio.

2. El órgano interventor de la Entidad Local ejercerá el control interno con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión sea objeto del control. A tales efectos, los funcionarios que lo realicen tendrán independencia funcional respecto de los titulares de las entidades controladas.

3. El órgano interventor dispondrá de un modelo de control eficaz y para ello se le deberán habilitar los medios necesarios y suficientes.

A estos efectos el modelo asegurará, con medios propios o externos, el control efectivo de, al menos, el ochenta por ciento del presupuesto general consolidado del ejercicio mediante la aplicación de las modalidades de función interventora y control financiero. En el transcurso de tres ejercicios consecutivos y en base a un análisis previo de riesgos, deberá haber alcanzado el cien por cien de dicho presupuesto.

4. El órgano interventor de la Entidad Local dará cuenta a los órganos de gestión controlados de los resultados más relevantes de las comprobaciones efectuadas y recomendará las actuaciones que resulten aconsejables. De igual



La aprobación 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 (RCIL), constituyó un hito normativo decisivo para el fortalecimiento del control interno en el ámbito local. Hasta entonces, el marco regulador estaba configurado casi exclusivamente por los artículos 213 a 223 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, cuyo contenido —heredero directo de la Ley 39/1988— había permanecido prácticamente inalterado durante más de treinta años. El RCIL vino a colmar ese vacío reglamentario, estableciendo por primera vez un marco jurídico completo, sistemático y detallado para el ejercicio del control interno en el sector público local, aportando seguridad jurídica, criterios técnicos homogéneos y herramientas prácticas para su aplicación efectiva.

Por primera vez, se presenta una obra de comentarios artículo por artículo del RCIL, elaborada por un equipo de nueve profesionales con amplia y contrastada experiencia en órganos de control interno de distintas administraciones públicas. La coordinación ha estado a cargo de Mercedes Vega García, Subdirectora General de Estudios y Coordinación de la IGAE, y Núria Josa Arbonès, Interventora General de la Diputación de Girona. Siete años después de su entrada en vigor, esta obra colectiva ofrece una lectura técnica, rigurosa y actualizada de cada precepto, a la luz de la experiencia acumulada, de los pronunciamientos doctrinales y de las numerosas consultas prácticas suscitadas en estos años de aplicación.

Cada comentario incorpora referencias normativas, criterios interpretativos y propuestas operativas, convirtiendo esta publicación en una herramienta de referencia tanto para quienes desempeñan funciones de control como para quienes se preparan para ejercerlas.

La obra está estructurada siguiendo fielmente el articulado del reglamento, lo que permite una consulta ágil y directa. Su sistemática favorece la localización inmediata de los contenidos y su aplicación práctica en el día a día de los órganos de control.

Dirigido especialmente a interventores, secretarios-interventores, técnicos de control y personal gestor del sector público local, este libro constituye una guía imprescindible para la implementación, desarrollo y mejora continua del control interno en las entidades locales.

