

---

# La función de certificación que corresponde a la Intervención General del Ayuntamiento de Madrid al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Social

*Ayuntamiento de Madrid*<sup>1</sup>

## 1. ANTECEDENTES

Por Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, se crea el Fondo estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Social, destinado a financiar la realización por los ayuntamientos de inversiones generadoras de empleo y actuaciones de carácter social, de competencia municipal, que contribuyan a la sostenibilidad económica, social y ambiental.

La norma, dictada en el ejercicio de competencias estatales exclusivas que, en algunos casos, alcanzan al dictado de normas de carácter básico (disposición final primera del Real Decreto-ley), recoge algunas previsiones sobre la justificación de la realización de las inversiones, tanto de ejecución de obras, adquisición de servicios y suministros (art. 16), como de otras actuaciones de interés social (art. 21). En ambos casos, dice la norma estatal, se deberá presentar, entre otros documentos, una memoria acreditativa de las actuaciones realizadas y un certificado suscrito por el Interventor o Secretario-Interventor en el que, para el caso de los contratos mencionados en el art. 16, se acredite la ejecución del contrato, el pago del precio, el acta de recepción y, para las obras, la certificación final de las mismas.

El presente informe trata de analizar la competencia, en su caso, del Interventor General del Ayuntamiento de Madrid para la expedición de este certificado, partiendo del régimen jurídico especial aplicable a la Ciudad, que deriva de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (LCREM), y las normas que se han dictado para su desarrollo.

---

<sup>1</sup> Este informe ha sido redactado por Cayetano Prieto Romero, director general de Organización y Régimen Jurídico del Ayuntamiento de Madrid.

## II. LAS FUNCIONES DEL INTERVENTOR O SECRETARIO- INTERVENTOR EN EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN

De acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), el interventor general municipal se configura, para los municipios de gran población, como órgano directivo [art. 130.1 B *f*)] al que corresponde la función pública de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia. Ejerce sus funciones con plena autonomía respecto de los órganos y entidades municipales y cargos directivos cuya gestión fiscalice, teniendo completo acceso a la contabilidad y a cuantos documentos sean necesarios para el ejercicio de sus funciones (art. 136.1 y 2).

La disposición transitoria tercera del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, recoge las mismas funciones para este cuerpo de habilitación de carácter estatal.

El art. 14 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en concordancia con los arts. 4 y 6.1 de la misma disposición, detalla el ámbito funcional en que consiste el control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y el de la contabilidad, que corresponde a la intervención.

Por su parte, el art. 204 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 (TRHL) dispone que a la Intervención de las entidades locales le corresponde llevar y desarrollar la contabilidad financiera y el seguimiento, en términos financieros, de la ejecución de los presupuestos de acuerdo con las normas generales y las dictadas por el Pleno de la corporación. El art. 214 del mismo texto establece que la función interventora tendrá por objeto fiscalizar todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquéllos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso. Los capítulos III y IV del título VI desarrollan de forma pormenorizada las relevantes funciones que corresponden al personal funcionario que las ejercen.

La disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), abunda en la misma línea al establecer que son funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal, el control y la fiscaliza-

ción interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación. Estas funciones, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios, serán ejercidas por la subescala de Intervención-tesorería.

Asimismo, esta norma indica que la función de fe pública corresponde a la secretaría. Es decir, con carácter general, las funciones de certificación —incluida en la general de fe pública— corresponde en exclusiva a la subescala de secretaría, sin que quepa ninguna excepción a dicha regla por razón de la naturaleza del acto o documento sobre los que deba certificarse.

En definitiva, tras el examen de las disposiciones citadas, puede constatarse que no existe mención legal alguna, en el régimen general de las entidades locales, de la que se desprenda que la Intervención deba certificar los aspectos a que hace referencia el art. 16.3 del Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, toda vez que excede de las funciones propias de dicho órgano. Las funciones que le corresponden, siendo obviamente públicas y necesarias, no comprenden las de fe pública, que corresponden, al amparo de la disposición adicional segunda de EBEP, a la subescala de Secretaría. Sin entrar a valorar si este régimen general de carácter básico puede resultar alterado por lo dispuesto en el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, conviene que nos refiramos al régimen especial de la ciudad de Madrid.

### III. ESPECIAL REFERENCIA A LA CIUDAD DE MADRID

Para el análisis de este régimen especial debemos acudir a la LCREM, en cuanto regula las peculiaridades del mismo por ser capital del Estado y sede de las instituciones generales. Sólo en las materias no reguladas en dicha Ley, será de aplicación a la ciudad de Madrid lo dispuesto en la legislación estatal básica en materia de gobierno y administración local, y, en su caso, en la legislación autonómica de desarrollo, y la restante legislación del Estado y de la Comunidad de Madrid, en función de la distribución constitucional y estatutaria de competencias (art. 1.2).

Con ello se resalta el carácter especial de la LCREM, que establece el régimen jurídico singular de la ciudad de Madrid en cuanto gran ciudad y capital del Estado. Dicho régimen por su carácter especial prevalece respecto de la legislación estatal básica en materia de gobierno y administración local y la correspondiente autonómica de desarrollo.

Esta idea aparece reforzada en lo que se refiere al reparto de competencias entre los órganos políticos del Ayuntamiento de Madrid en la disposición adicional segunda de la LCREM, que hace un llamamiento al legislador sectorial a no alterar el esquema de reparto de funciones y responsabilidades entre los principales órganos de gobierno de la ciudad establecido en la LCREM.

La LCREM es una ley estatal básica de carácter especial, que establece un esquema de gobierno específico para la ciudad de Madrid orientado a facilitar la autonomía de la ciudad y la eficacia de su gobierno; por tanto, las modificaciones de esta norma por

otra norma estatal básica deberá referirse expresamente al objeto y el alcance de dicha modificación.

El Real Decreto-ley no contiene ninguna modificación expresa de la LCREM, por lo tanto, su contenido habrá de entenderse sin perjuicio de las especialidades contenidas en la LCREM, como seguidamente analizaremos.

El art. 23 de la LCREM regula la Intervención General como el órgano directivo al que corresponde el control interno de la gestión económica y financiera del sector público municipal y la función contable. Dicha función se ejercerá con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle. Además, la Intervención General del Ayuntamiento de Madrid ejercerá sus funciones en los términos establecidos en el TRHL, al que ya hemos hecho referencia.

En general, podemos afirmar que el régimen especial de Madrid en esa materia coincide a grandes rasgos con el de los municipios de gran población, analizado en la primera parte de este informe. La diferencia sustancial estriba en que, en los municipios sujetos a este último régimen, las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera deben estar separadas [art. 133 *b*) de la LBRL], mientras que en el régimen especial de Madrid ambas funciones corresponden a la Intervención General.

Por lo que respecta a las funciones de fe pública de los actos y acuerdos de los órganos unipersonales y las demás funciones de fe pública, la LCREM precisa en su art. 55 que salvo aquellas que estén atribuidas al Secretario General del Pleno, al Secretario de la Junta de Gobierno y al Secretario del Consejo de administración de las entidades públicas empresariales, serán ejercidas por los titulares de los órganos directivos o personal funcionario al servicio del Ayuntamiento de la ciudad de Madrid que se determinen por la Junta de Gobierno.

Es decir, atendiendo a las especiales características de la organización administrativa del Ayuntamiento de Madrid, el importante volumen de trabajo que desarrolla y la necesidad de establecer medidas que permitan impulsar la eficacia de la actuación administrativa, la LCREM asignó a la Junta de Gobierno la competencia para determinar los órganos a los que corresponde ejercer las funciones de fe pública que, como se ha visto, en el régimen común corresponde en exclusiva a la secretaría.

Por otra parte, nótese que se trata de una disposición de carácter organizativo, que solo puede ser complementada o desarrollada por el Ayuntamiento de Madrid al amparo de su potestad de autoorganización en cuanto elemento esencial de su autonomía constitucionalmente garantizada.

En virtud de estas previsiones legales, el Pleno del Ayuntamiento de Madrid aprobó el 29 de septiembre de 2008 el Reglamento por el que se regulan las funciones de fe pública en el Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Públicos. Según esta disposición, la fe pública, que comprende, entre otras, la expedición de certificaciones y copias auténticas de los expedientes, libros y documentos, se ejercerá de acuerdo con lo dispuesto en la LCREM y lo que acuerde la Junta de Gobierno al determinar los titulares de los

órganos directivos o el personal funcionario al servicio del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos autónomos que podrán ejercerla.

Por Acuerdo de 28 de noviembre de 2008, la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid determinó los órganos competentes para el ejercicio de las funciones de fe pública en las Áreas de Gobierno, los Distritos y los Organismos Públicos, estableciendo su art. 2 que la expedición de certificaciones corresponde a los titulares de los órganos directivos competentes en la materia de que se trate. Es un criterio material, por tanto, el que determina en el ámbito de la administración municipal de Madrid la competencia para la expedición de certificaciones en el ejercicio de la función de fe pública, adoptado conforme a la LCREM y con fundamento en la potestad autoorganización y la autonomía municipal.

De acuerdo con este criterio se puede deducir, por tanto, que la Intervención General del Ayuntamiento de Madrid, en cuanto órgano directivo, podrá certificar sobre aquellos aspectos sobre los que recae su función, esto es, sobre la fiscalización de los actos que dan lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, de los ingresos y de los pagos que de aquéllos se derivan, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos. Si el acto sobre el que recae la certificación no se refiere al acto de la fiscalización, sino a otros aspectos del procedimiento de competencia material de otro órgano, por ejemplo, actos que integran el procedimiento de contratación, patrimonio, gestión de los pagos, etc., será el órgano directivo competente en esa materia el que ejercerá la función de fe pública, comprensiva de la expedición de certificaciones y copias auténticas de los expedientes, libros y documentos.

En el caso que se plantea en este informe, los órganos directivos promotores y responsables de la ejecución de los contratos respecto de la ejecución del contrato, acta de recepción y, para las obras, la certificación final de las mismas; la Tesorería respecto de los pagos efectuados; o los órganos directivos que gestionan los servicios y prestaciones sociales, en su caso, al amparo del art. 21.3 del Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, serán los órganos competentes para expedir las correspondientes certificaciones.

La función interventora, con respecto a estas competencias materiales y con independencia de su trascendencia desde el punto de vista del control de la legalidad del gasto, tiene un carácter derivado o accesorio, ya que no tiene entidad o sustancia propia si no es por referencia a la competencia material cuyo ejercicio comporta la realización del gasto.

Así se deduce de las normas estatales citadas, del propio régimen especial de la ciudad de Madrid y de las normas y acuerdos tomados para la determinación de los órganos a cuyos titulares corresponde el ejercicio de la función pública.

La obligación de certificación que el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, impone a las entidades locales y, en concreto, a la ciudad de Madrid debe cohonestarse e integrarse en el marco jurídico vigente, respetuoso con la propia legislación básica en

materia de régimen local, la de haciendas locales, la de régimen especial de la Ciudad —con especial atención a lo establecido y ya expuesto en el art. 1 y disposición adicional segunda de la LCREM—, y sin que aquella norma pueda suponer una vulneración del art. 4.1 *a*) de la LBRL, en cuanto reconoce a los municipios las potestades normativa y de autoorganización.

No se discuten en el presente supuesto las garantías relativas al correcto ejercicio de la función de fe pública que, en todo caso, se respetan en el marco normativo aludido. Se trata únicamente de que la atribución de tal función llevada a cabo por la norma estatal, que ha de materializarse en la expedición de un certificado, tenga pleno encaje en el marco jurídico especial de la ciudad de Madrid y responda a las exigencias constitucionales de la autonomía local.

#### IV. CONCLUSIONES

A la vista de los antecedentes normativos expuestos y de la fundamentación jurídica seguida en los epígrafes anteriores, consideramos que el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, no puede atribuir la función de certificar unos datos concretos como los mencionados en este informe a un órgano sin competencia sobre las materias de que se trata, todo ello de acuerdo con la normativa básica estatal examinada y el régimen especial de la ciudad de Madrid.

Esta conclusión encuentra respaldo, además, en lo previsto en la disposición adicional segunda de la LCREM, según la cual la legislación sectorial no podrá alterar la distribución interna de competencias realizada por esta Ley entre el Pleno, el alcalde y la Junta de Gobierno, lo que importa a fin de preservar la competencia de este último órgano para determinar la forma más efectiva de organizar las competencias y funciones de los órganos que integran la Administración de Madrid. Añade, además, esta disposición que las competencias que, a la entrada en vigor de la LCREM, la legislación sectorial atribuye a los distintos órganos del Ayuntamiento de Madrid, se ejercerán conforme a la distribución de competencias prevista en la misma.

En definitiva, en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid, la competencia para certificar respecto de la ejecución del contrato, acta de recepción y la certificación final de las obras corresponde a los órganos directivos promotores y responsables de la ejecución de los contratos; respecto de los pagos efectuados, al titular de la Tesorería; y, por último, respecto de los servicios y prestaciones sociales, los órganos directivos que hayan actuado como órganos de gestión.