



PROPOSTA D'ACORD

APROVACIÓ DEL DICTAMEN RELATIU A LA INTERPRETACIÓ DE DETERMINADES NORMES D'ACTUACIÓ PREVISTES AL REIAL DECRET 424/2017, DE 28 D'ABRIL, PEL QUAL ES REGULA EL RÈGIM JURÍDIC DEL CONTROL INTERN A LES ENTITATS DEL SECTOR PÚBLIC LOCAL I A LA VULNERABILITAT DELS PRINCIPIS RECTORS DEL CONTROL INTERN

En data 25 de gener de 2019 el col·legiat senyor Carlos García Lucas i la col·legiada senyora Esther Egea Soto presenten un escrit adreçat al Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya en el que formulen una consulta sobre la vulnerabilitat dels principis rectors del control intern per aplicació del Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local, així com la interpretació de determinades normes d'actuació prescrites en la normativa esmentada.

S'adjunta amb aquesta sol·licitud el decret dictat per l'Alcaldia de l'Ajuntament de Vila-seca en data 9 d'agost de 2018 i un document titulat "Consideracions en relació amb l'informe de la Secretaria de l'Ajuntament de Vila-seca de 17 de setembre de 2018" signat per la Interventora general de la Generalitat de Catalunya en data 21 de setembre de 2018.

L'article 6 dels Estatuts preveu que un dels fins essencials del Consell és el de representar la professió especialment en les seves relacions amb les administracions públiques, d'acord amb les necessitats de la societat en relació a aquestes professions.

L'article 7 dels Estatuts preveu que són funcions pròpies del Consell, entre altres, exercir la representació i la defensa generals dels secretaris, interventors i tresorers d'administració local en l'àmbit de Catalunya.

L'article 8 dels Estatuts preveu que les relacions del Consell amb l'Administració de la Generalitat es regeixen pels principis de coordinació i cooperació i que el Consell es relaciona amb l'Administració de la Generalitat per mitjà del departament d'aquesta que resulti competent, i pot correspondre aquesta relació amb òrgans diferents de l'Administració Autònoma en el cas d'haver de versar sobre aspectes institucionals i corporatius, que prevegi la normativa sobre col·legis professionals, o sobre el contingut de la professió i les funcions públiques que la defineixen.

En atenció al contingut dels documents adjuntats amb la consulta, el Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya considera necessari donar resposta a la mateixa, mitjançant l'emissió d'un dictamen, per tal de deixar fixat alhora el posicionament del Consell de Col·legis sobre els aspectes que es recullen en el mateix i que afecten a l'exercici de les funcions d'Intervenció en el marc de la nova regulació continguda al Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local.

El Consell de Col·legis també considera que ha de pronunciar-se sobre determinats aspectes tenint en compte que representa a la professió en les seves relacions amb les administracions públiques i alhora defensa aquesta professió, i molt especialment, es relaciona amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya pel que fa al contingut de la professió i les funcions públiques que la defineixen.

En concret, i als efectes de l'emissió del present dictamen s'ha de tenir en compte que en el cas que en un expedient de resolució de discrepàncies derivat d'un informe de fiscalització, i d'acord amb el que preveu l'article 15 del Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local, es donés trasllat del mateix a la Intervenció General de Generalitat de Catalunya perquè emetés informe, cal assenyalar dos aspectes importants:

- a) Aquest informe no és en cap cas vinculant.
- b) El Cos de funcionaris d'Intervenció de la Generalitat de Catalunya no està integrat per funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional, sense perjudici que puguin prestar-hi els seus serveis en règim de comissió de serveis, i per tant no ha acreditat coneixements específics corresponents a l'Administració local i les seves normes d'aplicació.
- c) No existeix cap tipus de relació de jerarquia entre la Intervenció de la Generalitat i els interventors i interventores que presten els seus serveis a les corporacions locals catalanes.

De conformitat amb el que preveu l'article 18 apartats 1 i 9 dels Estatuts del Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya, la Junta general

ACORDA

Primer. **APROVAR** el dictamen relatiu a la interpretació de determinades normes d'actuació previstes al Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local i a la vulnerabilitat dels principis rectoris del control intern, que s'adjunta com annex a aquest acord.

Segon. **FORMULAR** una queixa davant la Interventora general de la Generalitat de Catalunya amb els termes que s'indiquen a continuació:

- a) La cooperació jurídica de la Generalitat de Catalunya amb els ens locals ha de venir precedida de la corresponent publicitat que indiqui quins són aquests mitjans de cooperació i de quina forma es pot accedir als mateixos, sense que sigui admissible jurídicament que es tracti d'un servei públic "a la carta" o exercitat "ad hoc", segons directrius polítiques, i en cap cas tingui el caràcter d'un servei públic accessible per a tots els ens locals en termes d'igualtat.

- b) No és admissible, al contrari, és totalment reprobable, que la cooperació jurídica de la Generalitat de Catalunya amb els ens locals sigui un mitjà a disposició dels càrrecs electes locals per a desprestigiar i vulnerar els drets, que com a empleats públics, ostenta el personal funcionari que realitza les funcions reservades a funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional als ens locals de Catalunya.

- c) Resulta incongruent i paradoxal que sigui la Interventora general de la Generalitat de Catalunya qui té encomanada la funció de resoldre les discrepàncies que li plantegin els presidents i plens de les corporacions locals, havent de comunicar-ho a l'òrgan interventor, qui desconeixi totalment les funcions reservades per llei a aquest personal i el seu abast i situï en la més absoluta indefensió a aquest personal, a banda de qüestionar la seva professionalitat davant de l'ens local al què presta els seus serveis, amb motiu de l'emissió de documents com l'indicat a la part expositiva, que ni tan sols indiquen la seva naturalesa jurídica ni l'empara jurídica per a la seva emissió ni aprofundeixen en les actuacions concretes i denoten una inadequada interpretació dels principis rectoris de control intern previstos a la normativa vigent.

Tercer. **INSTAR** a la Direcció general d'Administració Local de la Generalitat de Catalunya a dur a terme les actuacions necessàries per tal de salvaguardar els drets que corresponen al personal funcionari que desenvolupa les funcions d'Intervenció i Tresoreria a l'Ajuntament de Vila-seca.

Quart. **MANIFESTAR** a la Direcció general d'Administració Local de la Generalitat de Catalunya la total predisposició d'aquest Consell de Col·legis a col·laborar en tot allò que sigui escaient als efectes de garantir i millorar les condicions en les que s'exerciten les funcions reservades als funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional.

Cinquè. **MANIFESTAR** a la Interventora general de la Generalitat de Catalunya que, d'acord amb les facultats que li atribueix el Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local, seria recomanable que col·laborés amb especialistes en la matèria local o amb el propi Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de

Catalunya, als efectes d'emetre informe o dictàmens sobre temes referits al control en l'Administració local, sense perjudici de la possibilitat de sol·licitar els informes o els dictàmens necessaris per tal d'emetre informe en termini i tenint en compte que aquell termini s'interromp en cas que sigui necessari sol·licitar aclariments o informes per a la resolució de la discrepància.

Sisè. **NOTIFICAR** aquest acord al col·legiat senyor Carlos García Lucas, a la col·legiada senyora Esther Egea Soto, a la Direcció General d'Administració Local del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, a la Dirección general de función pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, al Conseller del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya, a la Interventora general de la Generalitat de Catalunya i a l'Alcalde de l'Ajuntament de Vila-seca.

ANNEX

DICTAMEN

RELATIU A LA INTERPRETACIÓ DE DETERMINADES NORMES D'ACTUACIÓ PREVISTES AL REIAL DECRET 424/2017, DE 28 D'ABRIL, PEL QUE ES REGULA EL RÈGIM JURÍDIC DEL CONTROL INTERN A LES ENTITATS DEL SECTOR PÚBLIC LOCAL I A LA VULNERABILITAT DELS PRINCIPIS RECTORS DEL CONTROL INTERN

Aquest dictamen s'emet per tal de donar resposta a la consulta formulada pel col·legiat senyor Carlos Garcia Lucas, funcionari de l'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional, de la subescala d'Intervenció-Tresoreria, categoria superior i per la senyora Esther Egea Soto, funcionària de carrera de l'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional, de la subescala d'Intervenció-Tresoreria, categoria d'entrada, que actualment es troben destinats a l'Ajuntament de Vila-seca.

L'objecte de la consulta versa sobre la vulnerabilitat dels principis rectors del control intern de les entitats del sector públic per aplicació del Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local (en endavant RRJCIEL), així com la interpretació de determinades normes d'actuació prescrites en la normativa esmentada. De manera més concreta, la consulta s'estructura en els següents aspectes:

- a) Poden els acords resolutoris derivats de Decrets de l'Alcaldia alterar i modificar les normes i prescripcions establertes al RRJCIEL?
- b) Quin és el tipus de control que li correspon a l'exercici de la funció interventora d'acord amb les prescripcions del RRJCIEL?
- c) Existeix cap impediment legal per tal que l'exercici de la funció comptable pugui complementar les funcions de l'òrgan de control en els termes del RRJCIEL?
- d) L'exercici de funcions de gestió i control poden recaure en el mateix òrgan de la Intervenció de Fons sense que pugui ser interpretada com a deixadesa de funcions el seu desdoblament atenent la incompatibilitat d'aquelles?
- e) Pot la nova semàntica incorporada pel RRJCIEL a l'exercici de la funció interventora, alterar les actuacions de l'òrgan de control previstes en les normes internes de control intern de l'Ajuntament?
- f) La falta de l'exercici de la funció interventora (la qual es confirma amb el corresponent informe preceptiu o en el seu cas, diligència), pot donar lloc a l'omissió en els termes assenyalats en l'article 28 RRJCIEL? En el seu cas, aquest fet pot habilitar als funcionaris de l'Administració local amb habilitació de

caràcter nacional a no tramitar cap pagament fins que no sigui resolta l'omissió, malgrat hi hagi acord exprés de l'òrgan resolutori?

NORMATIVA D'APLICACIÓ

La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local, ha consagrat com a funcions necessàries a totes les corporacions locals, i reservades a funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional, les funcions de secretaria, comprensiva de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu, el control i fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària, i la comptabilitat, tresoreria i recaptació.

Article 92 bis. Funcionaris d'administració local amb caràcter nacional

Son funcions públiques necessàries en totes les Corporacions Locals, on la responsabilitat administrativa està reservada a funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional:

- ✓ *La de secretaria, comprensiva de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu.*
- ✓ *El control i fiscalització interna de la gestió econòmica-financera i pressupostària i la comptabilitat, tresoreria i recaptació.*

El Govern mitjançant Reial Decret regularà les especialitats de la creació, classificació i supressió de llocs reservats a funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional, així com les que puguin correspondre al seu règim disciplinari i de situacions administratives.

Dintre del desplegament de la norma assenyalada es poden destacar, principalment, dos reglaments; un de caràcter genèric per a totes les funcions esmentades anteriorment i un altre de caràcter singular per les funcions de control i fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària.

- Amb caràcter general, el Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional.

Aquest Reial Decret, es dicta en l'àmbit de les competències que l'article 149.1.14 i 18 de la Constitució atribueix a l'Estat, porta causa de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració local, que modifica la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local, i regula el nou règim jurídic dels Funcionaris d'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional, amb la finalitat, entre altres objectius, de garantir la professionalitat i l'eficàcia de les funcions de control intern a les entitats locals. Entre els principals objectius d'aquest Reial decret, es poden esmentar els següents:

- ✓ *Evitar els problemes de solapaments competencials entre administracions fins ara existents.*
- ✓ *Així mateix, reforçar i clarificar les funcions reservades als funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, perquè s'entén que són bàsiques per al funcionament*

de les corporacions locals, especialment la funció interventora, per aconseguir un control econòmic-pressupostari més rigorós, en el marc del desplegament de l'article 213 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, la qual cosa ha de contribuir a millorar la presa de decisions pels càrrecs electes en l'exercici del mandat representatiu que tenen encomanat constitucionalment.

- ✓ *Permetre una gestió més eficaç i homogènia d'aquest col·lectiu a tot el territori nacional, atesa la importància de les funcions que exerceixen a les corporacions locals, i la seva repercussió en l'interès general*
- Amb caràcter singular, el Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local.

Aquest Reial decret determina un nou escenari en el control intern de l'activitat econòmica-financera del sector públic local que ha de ser desenvolupat per l'òrgan interventor mitjançant l'exercici de la funció interventora i el control financer.

El RRJCIEL porta causa de la mateixa Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, que modifica els articles 213 i 218 del text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, aprovat mitjançant el Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, amb la finalitat, entre altres objectius, d'aconseguir un control econòmic-pressupostari més rigorós i reforçar el paper de la funció interventora a les entitats locals. Es destaquen els següents aspectes:

- ✓ Aborda la regulació de les disposicions comunes de l'exercici del control intern a les entitats locals.
- ✓ Desenvolupa els deures i les facultats de l'òrgan interventor, entre els quals destaca el deure de posar en coneixement de l'òrgan competent les possibles infraccions administratives, comptables o penals que es puguin apreciar en l'exercici de les funcions de control.
- ✓ Estructura el control intern en dues modalitats: funció interventora i control financer. Així mateix, aquest es configura en dos règims d'exercici diferenciats: el control permanent i l'auditoria pública, i en tots dos s'inclou el control d'eficàcia.
- ✓ Preveu que l'exercici de la funció interventora es pot dur a terme mitjançant la fiscalització i intervenció prèvia ordinària o bé mitjançant un règim de fiscalització limitada prèvia
- ✓ Recull l'habilitació a les entitats locals per a poder elevar la resolució de les discrepàncies a l'òrgan de control competent per raó de la matèria de l'Administració que tingui atribuïda la tutela financera. L'elevació de la resolució de discrepàncies s'ha

d'adreçar a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat o, en cas que la comunitat autònoma tingui atribuïda la tutela financera, a la intervenció general de la comunitat autònoma, sense perjudici de la facultat d'aquests òrgans per sol·licitar els informes o dictàmens que siguin necessaris als efectes d'emetre informe.

- ✓ Regula els principis generals de l'exercici del control intern, entre els quals s'ha de destacar l'obligatorietat d'assegurar un model de control efectiu: l'òrgan interventor de l'entitat local ha d'exercir el control intern amb plena autonomia respecte de les autoritats i les altres entitats la gestió de les quals sigui objecte del control. A aquests efectes, el personal funcionari que porti a terme el control intern han de tenir independència funcional respecte dels titulars de les entitats controlades.

D'acord amb aquest marc normatiu, a continuació es fan les següents consideracions en el desenvolupament de la consulta plantejada.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA. LES RESOLUCIONS I ACORDS DELS ÒRGANS MUNICIPALS NO PODEN ALTERAR NI MODIFICAR LES PREVISIONS CONTINGUDES AL REIAL DECRET 424/2017, DE 28 D'ABRIL, PEL QUE ES REGULA EL RÈGIM JURÍDIC DEL CONTROL INTERN A LES ENTITATS DEL SECTOR PÚBLIC LOCAL

L'article 103.3 de la Constitució Espanyola estableix la garantia d'imparcialitat en l'exercici de les funcions públiques, que troba el seu fonament últim, de caràcter històric i objectiu, en la necessitat de garantir la imparcialitat del personal funcionari en l'exercici de les seves funcions.

L'article 14 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, que aprova el Text Refós de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic recull els drets individuals dels empleats públics funcionaris i, en el seu apartat b) estableix el següent dret: "al compliment efectiu de les seves funcions o tasques pròpies de la seva condició professional d'acord amb la progressió assolida en la seva carrera professional."

L'article 54 de la mateixa norma, en el seu apartat 2, indica que els empleats públics obeeiran les instruccions i ordres professionals dels seus superiors, llevat que constitueixin una infracció manifesta de l'ordenament jurídic, en què ho posaran immediatament en coneixement dels òrgans d'inspecció procedents.

Així mateix, la STC 287/1994, de 27 d'octubre, defineix aquesta garantia d'imparcialitat com el dret a romandre en les seves funcions i càrrec públic sense pertorbacions il·legítimes.

En relació als principis de l'exercici de control intern previst en el RRJCIEL, cal citar els articles següents:

"Article 4. Principis de l'exercici del control intern.

1 L'òrgan interventor de l'entitat local, en l'exercici de les seves funcions de control intern, està sotmès als principis d'autonomia funcional, exercici desconcentrat i procediment contradictori.

2. L'òrgan interventor de l'entitat local ha d'exercir el control intern amb plena autonomia respecte de les autoritats i les altres entitats la gestió de les quals sigui objecte del control. A aquests efectes, els funcionaris que el portin a terme han de tenir independència funcional respecte dels titulars de les entitats controlades...

3. L'òrgan interventor ha de disposar d'un model de control eficaç i per a això se li han d'habilitar els mitjans necessaris i suficients.

4. L'òrgan interventor de l'entitat local ha de donar compte als òrgans de gestió controlats dels resultats més rellevants de les comprovacions efectuades i ha de recomanar les actuacions que siguin aconsellables"

"Article 11. Fiscalització de conformitat.

L'òrgan interventor ha de fer constar la seva conformitat mitjançant una diligència signada sense necessitat de motivar-la quan com a resultat de

la verificació dels aspectes als quals s'estengui la funció interventora, l'expedient objecte de fiscalització o intervenció s'ajusti a la legalitat."

En relació a les finalitats de la comptabilitat pública local cal citar l'article 205 del text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, aprovat mitjançant el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març:

"Article 205. Finalitats de la comptabilitat pública local.

....

j) *Possibilitar l'exercici dels controls* de legalitat, financer i eficàcia.*

I la regla 9 de l' Ordre HAP/1781/2013, de 20 de setembre, per la qual s'aprova la Instrucció del model normal de comptabilitat local, indica que:

** correspon a la intervenció o l'òrgan de l'entitat local que tingui atribuïda la funció de comptabilitat, coordinar les funcions o les activitats comptables de l'entitat local, emetre les instruccions tècniques oportunes i inspeccionar-ne l'aplicació*

Segons els principis rectoris del control intern, l'òrgan interventor de l'entitat local, en l'exercici de les seves funcions:

- Està sotmès als principis d'autonomia funcional, exercici desconcentrat i procediment contradictori.
- Actua amb plena autonomia respecte de les autoritats i resta d'entitats.
- Té independència funcional respecte dels titulars de les entitats sotmeses a control.

Queda palesa la plena autonomia funcional de l'òrgan interventor respecte de les autoritats, les quals, tot i que disposen de la potestat d'autoorganització no poden alterar ni modificar la normativa en funció de les seves necessitats polítiques.

La independència, permet a l'òrgan interventor actuar amb absoluta llibertat en l'emissió del seu judici professional, per la qual cosa ha d'estar lliure de qualsevol condicionant intern o extern que pugui violentar la seva percepció o dictamen.

Aquesta independència pot estar amenaçada, per diversos factors com, per exemple, el risc de no avaluar apropiadament el resultat o el risc de la intimidació que és el generat per la possibilitat de ser dissuadit o condicionat per pressions inadequades, ja sigui directa o indirectament, i en particular causades per òrgans de govern de l'entitat controlada.

L'òrgan interventor, com a conseqüència de l'atribució legal no pot deixar de realitzar l'actuació de control en casos de falta d'independència, com si passa en el sector privat (rebuig d'encàrrec). Això no obsta per a que es puguin identificar les causes i les pràctiques de gestió que impedeixen aquella independència i prendre les mesures que es tinguin al seu abast per a remoure els obstacles que ho ocasiona.

Encara que la normativa preveu la independència funcional, la Intervenció està integrada orgànicament en l'ens fiscalitzat, que té atribuïda, entre altres funcions, la disciplinària i la retributiva. Aquest fet pot condicionar l'exercici de la funció de control.

La independència de l'òrgan de control intern ha d'estar garantida, no només de iure (front gestors i òrgans polítics) sinó també de facto (front tasques absorbents

que limitin notablement la seva capacitat d'actuació). En el mateix sentit el control intern ha de col·laborar en tot moment amb les institucions de control extern, incardinant actuacions i objectius, sempre sotmesos a la llei i al Dret.

En cas contrari podria donar-se la situació que un òrgan polític aprovés unes línies d'actuació amb caràcter executiu que vulneressin la normativa vigent i que professionalment no poguessin ser subscrietes per l'òrgan interventor, per la qual cosa la funció interventora no tindria sentit i quedaria buida de contingut pel que fa a les seves finalitats i objectius, que és l'exercici de la funció de control intern amb independència.

En concordança amb el que es preveu a la normativa vigent no resulta admissible jurídicament que una resolució o acord:

- Deixi sense efecte o modifiqui les instruccions o indicacions donades per l'òrgan interventor en l'exercici de les seves funcions i en el marc de les atribucions que li atorga la normativa vigent.
- Requereixi o ordeni a l'òrgan interventor com ha d'exercir la seva funció interventora, atorgant-li terminis de tramitació amb ple coneixement de la impossibilitat del seu compliment o de forma totalment injustificada vers el funcionament ordinari de la resta de serveis administratius.
- Indiqui el resultat de la fiscalització de la Intervenció, amb una clara invasió de les funcions reservades a l'òrgan interventor, invocant un inexistent règim jurídic referit a la manca d'emissió d'informe o diligència en el termini legalment establert, similar al silenci positiu en la resolució i notificació d'actes administratius, i que no regula el RRJCIEL.
- Modifiqui les prescripcions de la normativa vigent pel que fa a l'exercici de les funcions reservades a l'òrgan interventor.

Per tant, un eventual "incompliment" d'aquestes resolucions o acords que infringirien de forma manifesta l'ordenament jurídic, i suposarien buidar de contingut les previsions del Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local, no podria ser constitutiu d'exigència de cap tipus de responsabilitat a l'òrgan interventor.

A la vista de tot l'exposat, es considera el següent:

Les resolucions i acords dels òrgans municipals no poden alterar ni modificar les previsions contingudes al Reial Decret 424/2017, de 28 d'abril, pel que es regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local, de forma que la seva eventual inobservança per l'òrgan interventor no es pot qualificar com una omissió de les seves obligacions en exercici de la funció interventora, ans el contrari, l'òrgan interventor ha d'actuar de conformitat amb els principis rectors del control intern previstos en la normativa citada, atès que la funció interventora es una funció reservada que s'ha d'exercir amb independència funcional i administrativa.

SEGONA. EL TIPUS DE CONTROL QUE CORRESPON A L'ÒRGAN D'INTERVENCIÓ ÉS EL CONTROL PREVI DE LEGALITAT EN LA SEVA DOBLE VESSANT DE LEGALITAT ADMINISTRATIVA I LEGALITAT FINANCERA

La funció interventora es manifesta en l'exercici d'un control previ de legalitat. Així es determina a l'article 214 del Reial Decret Legislatiu 2/2004 de 5 de març, que aprova el Text Refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals (en endavant TRLRHL)

El primer que hem de dir és que, dins de l'esfera del control hi conviuen dos àmbits, que si bé estan relacionats, constitueixen realitats separades. Són la legalitat administrativa i la legalitat financera. Ambdues conflueixen en el procés fiscalitzador però dintre d'aquest han de diferenciar-se.

Posem un exemple: una proposta d'aprovació del reconeixement d'obligacions per diferents despeses o l'aprovació dels plecs d'un expedient de contractació, en els que la tramitació administrativa és impecable, però que s'ha efectuat sense tenir consignació pressupostària suficient i adequada, comportarà que no puguin ser fiscalitzades de conformitat i, a sensu contrari, malgrat que hi hagi consignació al pressupost, si la proposta infringeix la normativa contractual o en l'expedient d'una licitació d'un contracte d'obres no hi figura l'acta de replanteig o hi manca algun dels elements del projecte d'obres, tampoc podria donar-se una fiscalització de conformitat, per molta solvència i consignació pressupostària que hi hagués.

Sobre aquesta distinció s'ha pronunciat l'Advocacia de l'Estat i l'IGAE en diversos informes, com el de data 25 de maig de 2011 on s'estima necessari recordar que **els actes administratius generadors de despesa pública estan subjectes a una doble condicionalitat: l'Administració ha d'estar habilitada per la Llei per a produir l'acte, però al propi temps l'actuació administrativa només pot desenvolupar-se dintre dels mitjans financers posats a disposició del gestor per les normes pressupostàries.**

Això comporta la subjecció del procediment a un doble bloc normatiu: l'administratiu i el financer.

- **El principi de legalitat administrativa** comporta, en el seu aspecte substantiu o material, la necessitat que el contingut de l'acte administratiu s'ajusti a la norma (legal o reglamentària) que possibilita la seva emanació i, en el seu aspecte formal i procedimental, que l'esmentat acte es dicti com a conseqüència d'haver seguit el concret procediment establert en la normativa sectorial corresponent (sense perjudici de les previsions de caràcter general previstes en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic).
- **El principi de legalitat financera** ofereix també un doble aspecte: substantiu o material i formal o procedimental. El primer comporta la necessitat que l'acte administratiu que generi l'obligació econòmica a càrrec de l'Administració compti amb la deguda cobertura pressupostària. El segon aspecte, referit al formal o procedimental, comporta que un cop dictat l'acte administratiu que genera l'obligació econòmica a càrrec de l'Administració (i comptant que l'esmentat acte disposa de la suficient consignació pressupostària) la seva execució o, el que és el mateix, la realització del pagament que comporta l'obligació econòmica constituïda pel citat acte, s'efectua conforme a les normes que disciplinen l'execució de la despesa pública.

Per tant, una de les característiques fonamentals de l'exercici de la funció interventora és que es tracta d'un control de legalitat que té caràcter intern i preventiu. No només es fiscalitza la legalitat en la seva vessant pressupostària – temporalitat, especialitat, especificació i, en el seu cas, plurianualitat de la despesa -, sinó també les normes

substantives aplicables a les diferents situacions administratives, com pot ser la normativa contractual, subvencional, procediment administratiu, etc.

La IGAE va establir en el seu informe de data 23 de setembre de 1996 que *“En la fiscalització prèvia es comprova (...) l'adequació de la disposició que es va dictar a la legalitat en el seu conjunt, no només a la legislació pressupostària. Per a determinar les disposicions que siguin d'aplicació a cada cas concret ha d'estar-se al contingut i a la naturalesa de l'acte administratiu que es dictarà”*.

Finalment també aclareix l'IGAE en el seu informe de data 20 de febrer de 1998 que, pel que fa a la despesa pública, en situació de conflicte preval el principi de legalitat per sobre del principi d'economia.

En relació a l'anterior, i per exemple en matèria contractual, es considera oportú assenyalar que **els contractes menors estan subjectes a funció interventora, malgrat que la norma preveu la exempció de la fiscalització per aquest tipus de contractes, però no pas l'exempció de la intervenció de l'obligació de la despesa, en els termes de la norma que li és d'aplicació.**

Cal fer una especial referència a la fiscalització dels contractes menors és un dels temes més controvertits a partir de l'entrada en vigor de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant LCSP), que va introduir novetats importants reduint els límits quantitius i els tipus de contractes en els quals es pot utilitzar aquest procediment.

A partir d'aquests requisits que han de tenir els contractes menors, s'ha d'analitzar com ha de jugar l'exempció de fiscalització prèvia que estableix el RRJCIEL (ja establerta anteriorment a l'article 219 TRLRHL).

La LCSP distingeix entre contractes i despeses menors, establint casos en els que es pot realitzar una tramitació més simplificada que permet una major acumulació de fases de gestió pressupostària.

Quan ens trobem davant contractes menors que no es tramiten com a bestretes de caixa fixa, l'exempció es refereix a la fiscalització prèvia (fase d'autorització i disposició de la despesa). Per tant, aquests contractes sí que es troben sotmesos a intervenció en la resta de fases de gestió pressupostària (reconeixement de l'obligació i ordre de pagament) i en aquelles l'òrgan interventor haurà d'informar el que procedeixi.

Per analitzar amb detall les facultats de l'òrgan interventor en aquesta intervenció prèvia del reconeixement de l'obligació i els efectes de l'exempció de la fiscalització prèvia es interessant analitzar el que va dir l'IGAE en els seus informes de dates 29 de juliol de 2016 i 26 de setembre del mateix exercici en els quals resol la discrepància plantejada amb motiu de la intervenció prèvia de la despesa derivada d'un contracte menor.

En ambdós casos s'arriba a les mateixes conclusions, que són les següents:

- *Los contratos menores, al igual que los asimilados a ellos en virtud de la legislación contractual, están exentos de la fiscalización previa del artículo 150.2, letra a), de la citada LGP, por lo que son examinados por primera vez en la fase de la intervención previa del reconocimiento de la obligación.*

- *Sobre el alcance que tiene la documentación que se debe exigir en dicha intervención previa del reconocimiento de la obligación, con base en sendos informes de 7 de agosto de 1998 y de 7 de septiembre de 2011, establece que, teniendo en cuenta la normativa contractual del momento así como el Acuerdo del Consejo de Ministros, dicha intervención previa se debe realizar conforme a este Acuerdo, de manera que los extremos a comprobar serán los previstos en los apartados primero y segundo del mismo, así como los adicionales contemplados en los tipos de expediente que respondan a la fase de reconocimiento de la obligación de los tipos de gasto mencionados. En definitiva, dichos extremos adicionales para los expedientes de reconocimiento de obligaciones en los contratos menores pueden resumirse de acuerdo con la normativa contractual del momento en la incorporación al expediente de la factura correspondiente que reúna los requisitos reglamentariamente establecidos.*
- *Los reparos formulados por la Intervención Delegada no se basan en el incumplimiento de ninguno de los extremos de preceptiva comprobación establecidos en el artículo 152.1 de la LGP, ni en los apartados Primero y Undécimo.1.5 del Acuerdo del Consejo de Ministro sde 30 de mayo de 2008.*
- *Por tanto, los defectos observados por la Intervención Delegada, según el citado artículo 154.3 de la LGP podrían dar lugar a la formulación de observaciones complementarias, pero sin que las mismas tengan, en ningún caso, efectos suspensivos en la tramitación del expediente o bien, en su caso, a la solicitud de aclaraciones al Centro gestor, en base a lo dispuesto en el artículo 3.4 del Real Decreto 2188/1995.*
- *Por último, la Intervención General advierte que algunas de las observaciones resaltadas están relacionadas con criterios de economía y oportunidad y no con criterios de legalidad, por lo que no deben ser motivo de reparo, si bien, pueden ser objeto de análisis en el control financiero permanente o, en su caso, auditoría pública a realizar en el Organismo.*

Es per això, que la Intervenció General conclou en el següents termes:

“Se resuelve la discrepancia planteada a favor del criterio mantenido por el órgano gestor por entender que los reparos formulados por la Intervención Delegada con fecha 18 de mayo de 2016 no se basan en ninguno de los extremos de preceptiva comprobación establecidos en el artículo 152.1 de la LGP ni en los apartados Primero y Undécimo.1.5 del citado Acuerdo de Consejo de Ministros 30 de mayo de 2008. (...)

Ello sin perjuicio del análisis, valoración y conclusiones que la Intervención Delegada pueda realizar en el ejercicio del control financiero permanente o, en su caso, auditoría pública sobre la actuación global del Organismo o, en particular, sobre el conjunto de actuaciones relativas a la sucesión de estos contratos con el mismo

objeto, actuaciones de control que tienen un alcance más amplio que las desarrolladas en el ámbito de la función interventora”.

En definitiva, l'exempció de fiscalització quan ens trobem amb fiscalització prèvia limitada suposa que ens hem de limitar a l'anàlisi, en la intervenció prèvia del reconeixement de l'obligació, dels extrems fixats en l'acord corresponent (en termes generals, la conformitat o acta de recepció i factura que compleixi els requisits generals), deixant al control financer la resta de l'anàlisi.

En aquest sentit, l'article 18 RRJCIEL regula expressament el que correspon realitzar en la intervenció prèvia del reconeixement de l'obligació i de la inversió (sense perjudici dels altres extrems que es regulin en les Bases d'execució del Pressupost o en l'acord corresponent als elements de revisió dins de l'exercici de la funció interventora en règim de requisits bàsics -fiscalització prèvia limitada-, si aquesta ha estat acordada per l'Ajuntament)

“ Article 18. Intervenció de la liquidació de la despesa.

1. Les liquidacions de despeses o el reconeixement d'obligacions estan sotmesos a intervenció prèvia, independentment que tinguin el seu origen en la llei o en negocis jurídics vàlidament formalitzats.

2. L'òrgan interventor ha de conèixer l'expedient amb caràcter previ a l'acord de liquidació de la despesa o reconeixement de l'obligació.

En aquest moment ha de quedar acreditat documentalment que es compleixen tots els requisits necessaris per al reconeixement de l'obligació, entre els quals hi ha d'haver, si s'escau, l'acreditació de la realització de la prestació o el dret del creditor de conformitat amb els acords que van autoritzar i van comprometre la despesa, així com el resultat favorable de la comprovació material de la inversió.

Article 19. Contingut de les comprovacions.

Sense perjudici del que estableix l'article 13 d'aquest Reglament, quan s'efectuï la intervenció prèvia de la liquidació de la despesa o el reconeixement d'obligacions s'ha de comprovar, a més:

a) Que les obligacions responen a despeses aprovades i, si s'escau, fiscalitzades favorablement, llevat que l'aprovació de la despesa i el reconeixement de l'obligació s'hagin d'efectuar simultàniament.

b) Que els documents justificatius de l'obligació s'ajusten a les disposicions legals i reglamentàries que siguin aplicables. En tot cas, en la documentació ha de constar:

1r Identificació del creditor.

2n Import exacte de l'obligació.

3r Les prestacions, serveis o altres causes de les quals derivi l'obligació del pagament.

c) Que s'ha comprovat materialment, quan escaigui, la realització efectiva i conforme de l'obra, el servei, el subministrament o la despesa, i que s'ha dut a terme, si s'escau, aquesta comprovació.”

A la vista de l'exposat s'han de fer dues consideracions:

- L'expedient d'aprovació de l'obligació ha d'arribar a l'òrgan interventor, degudament tramitat i amb tota la documentació necessària per intervenir la despesa. Aquesta és una intervenció formal de l'expedient i la manca de documentació necessària podria donar lloc al retorn de l'expedient per a que sigui completat, ja que la funció Interventora es realitza amb l'expedient complet i mitjançant l'examen de tots els documents que preceptivament hagin d'estar incorporats a aquest, d'acord amb la normativa general reguladora del procediment administratiu, el TRLHL i qualsevol altra normativa sectorial o de regulació específica.
- Quan l'expedient està complet, l'òrgan Interventor intervindrà l'obligació d'acord amb el règim que tingui aprovat (fiscalització plena o fiscalització prèvia limitada). En el cas d'haver-se aprovat per la Corporació local la intervenció d'acord amb requisits bàsics, únicament es podran fer objeccions essencials si no es compleix alguns dels requisits recollits en l'acord corresponent o en les bases d'execució. La resta de qüestions que resultin de l'examen de l'expedient hauran de ser tramitades com a observacions de l'òrgan Interventor i revisades posteriorment en l'exercici del control financer.

En cas de tractar-se de fiscalització prèvia plena, determinats autors (García Hernández, J. (2016). El fraccionamiento de los contratos menores y su no fiscalización: Consecuencias penales. Revista Derecho Local. Septiembre.) consideren que en el moment de reconèixer l'obligació serà quan l'interventor haurà de fer els seus reparaments si considera que existeixen factures pel mateix concepte i proveïdor que es reiteren en el temps, que puguin considerar-se un fraccionament il·legal en el cas que superin els imports del contracte menor, o si les factures es reiteren en períodes superior a l'any. En l'actualitat, hem d'entendre que s'ha de verificar la concurrència de la resta de requisits previstos a la LCSP, i en concret els previstos a l'article 118.3, com són la comprovació del compliment dels requisits del contracte menor per part de l'òrgan de contractació, sent així recomanable que quedi una constància documental per tractar-se d'una conducta obligatòria.

Ja que la LCSP no estableix una manera concreta de comprovació ex post del compliment dels límits de contracte menor, si estem davant d'una fiscalització plena, ni tampoc un sistema de constància documental en l'expedient, aquests extrems han de ser objecte de comprovació per l'òrgan interventor local principalment (sense perjudici d'aplicació del control financer) amb la intervenció del reconeixement de l'obligació, com a forma de funció interventora ja sigui ordinària o limitada, sent l'informe del centre gestor responsable de l'execució de la despesa un element formal (per tal que es pugui validar el compliment de legalitat administrativa i el de legalitat financera abans esmentat) que dona objectivitat a les actuacions públiques, atenent la problemàtica que presenta aquest tipus de despeses, ja que es poden donar amb assiduïtat actuacions susceptibles de fraccionament contractual amb les conseqüències que poden comportar. A títol il·lustratiu veure l'article publicat en la prestigiosa revista de DERECHO LOCAL de data 1 de setembre de 2016 "el fraccionamiento de los contratos menor y su no fiscalización: consecuencias penales".

En concordança amb el que es preveu a la normativa vigent, no resulta admissible jurídicament fer un judici de valor sobre documents concrets d'un expedient, sense haver examinat l'expedient complet i reconeixent que no s'emet una opinió fundada sobre si s'han seguit les normes d'actuació de la funció interventora, com s'afirma al document

titulat "Consideracions en relació amb l'informe de la Secretaria de l'Ajuntament de Vila-seca de 17 de setembre de 2018" signat per la Interventora general de la Generalitat de Catalunya en data 21 de setembre de 2018.

A la vista de tot l'exposat, es considera el següent:

El tipus de control que correspon a l'òrgan d'intervenció és el control previ de legalitat en la seva doble vessant de legalitat administrativa i legalitat financera i es situen en plans diferents, no sent possible entendre que la consignació del crèdit adequat i suficient, dispensa una actuació o tràmit propi del procediment administratiu substantiu.

La forma de realitzar aquest control estarà sotmesa a la regulació específica que cada Corporació local hagi aprovat, sense perjudici de les observacions que pugui realitzar l'òrgan Interventor en l'exercici de les seves funcions, que no necessàriament hauran de tenir la qualificació d'objecció essencial.

TERCERA. NO EXISTEIX CAP IMPEDIMENT LEGAL PER TAL QUE L'EXERCICI DE LA FUNCIO COMPTABLE COMPLEMENTI L'EXERCICI DE LA RESTA DE FUNCIONS DE L'ORGAN D'INTERENCIÓ

La comptabilitat pública es configura com un instrument per a la presa de decisions dels diversos col·lectius interessats en l'activitat pública econòmic-financera del sector públic local i com a tal ha de respondre a les necessitats de cadascú d'aquests grups d'interessats:

- Òrgans de representació política: El ple de la corporació local, junta de govern local, alcaldia, regidors i regidores delegats.
- Òrgans de gestió: Els òrgans amb funcions d'instrucció i resolució d'expedients, tant en el nivell polític com en l'administratiu.
- Òrgans de control intern: Els òrgans encarregats del control intern de les entitats comptables en les seves diferents accepcions: funció interventora i controls financer i d'eficàcia.
- Òrgans de control extern: El Tribunal de Comptes i els òrgans de control extern de les comunitats autònomes, així com la comissió especial de comptes de cada entitat local.
- Altres:
 - ✓ Els òrgans de les administracions públiques que exerceixin funcions de tutela en relació amb l'entitat comptable.
 - ✓ Els òrgans de la Unió Europea, tant administratius com de control.
 - ✓ Els creditors de la mateixa entitat comptable.
 - ✓ Els analistes financers i econòmics.
 - ✓ Altres entitats públiques i privades, associacions, usuaris dels serveis prestats per l'entitat comptable i ciutadans en general.

L'exigència d'una informació comptable que hagi de reflectir la imatge fidel del patrimoni, la situació financera i els resultats de l'entitat comptable, no només comporta que la seva elaboració s'ajusti al compliment dels principis comptables, sinó que a més, haurà de complir els principis pressupostaris derivats del caràcter normatiu del pressupost.

La importància dels principis pressupostaris i dels principis comptables, rau en el fet que sense el seu estricte compliment en l'execució i registre dels actes i fets amb transcendència pressupostària, econòmica o financera, els estats i comptes anuals que s'elaboren al final del període corresponent, no seran representatius de la imatge fidel i, per tant, no subministraran tota la informació exigida legalment als seus destinataris.

Existeix una correlació entre el control i la comptabilitat. A aquest efecte la Comissió de principis i normes comptables públiques, recollits en el Pla Comptable de Comptabilitat Pública de 1994, va definir els requisits de la informació comptable, entre el quals es definia el de verificabilitat, com aquella informació continguda en els comptes anuals que ha de ser susceptible de control i revisió, tant intern com extern.

La verificabilitat interna dependrà de les normes de control intern. La verificabilitat externa representa una garantia necessària pels destinataris de la informació

respecte al compliment dels requisits que s'han d'exigir, per la correcta aplicació del compliment de la normativa aplicable.

Els requisits abans assenyalats han estat modificats pel nou marc conceptual, recollits en el Pla General de Comptabilitat Pública de 2010, i que han estat derivats a l' Ordre HAP/1781/2013, de 20 de setembre, per la qual s'aprova la Instrucció del model normal de comptabilitat local.

Així la informació inclosa en els comptes anuals ha de complir els requisits o les característiques següents:

- ✓ *Claredat: La informació és clara quan els destinataris d'aquesta, partint d'un coneixement raonable de les activitats de l'entitat i de l'entorn en què actua, poden comprendre el seu significat.*
- ✓ *Rellevància: La informació és rellevant quan és d'utilitat per a l'avaluació de successos (passats, presents o futurs), o per a la confirmació o la correcció d'avaluacions anteriors. Això implica que la informació ha de ser oportuna, i comprendre tota la que tingui importància relativa, és a dir, que la seva omissió o inexactitud pugui influir en la presa de decisions econòmiques de qualsevol dels destinataris de la informació.*
- ✓ *Fiabilitat: La informació és fiable quan està lliure d'errors materials i biaixos i es pot considerar una imatge fidel del que pretén representar. El compliment d'aquest requisit implica que:*
 - *La informació sigui completa i objectiva.*
 - *El fons econòmic de les operacions prevalgui sobre la seva forma jurídica.*
 - *S'hagi de ser prudent en les estimacions i les valoracions a efectuar en condicions d'incertesa.*
- ✓ *Comparabilitat: La informació és comparable quan es pugui establir la seva comparació amb la d'altres entitats, així com amb la de la mateixa entitat corresponent a diferents períodes.*

Per tant, el compliment dels requisits de la informació comptable dependrà de les normes de control intern i va més enllà de la funció interventora, encara que cal prendre en consideració que el control intern de l'activitat econòmica-financera del sector públic local l'ha d'exercir l'òrgan interventor mitjançant l'exercici de la funció interventora i el control financer.

Precisament, és la nova dimensió del control financer, previst en el RRJCIEL, el que necessita nodrir-se de la comptabilitat amb la finalitat, entre altres objectius, d'aconseguir un control econòmic pressupostari més rigorós i d'altra banda donar compliment a les finalitats de la comptabilitat pública local com són, entre d'altres la de possibilitar l'exercici dels controls de legalitat, financer i d'eficàcia.

També cal tenir present la regulació continguda als següents preceptes del TRLRHL:

- ✓ Article 208: les entitats locals, a la finalització de l'exercici pressupostari, formaran el compte general que posarà de manifest la gestió realitzada en els aspectes econòmic, financer, patrimonial i pressupostari.

- ✓ Article 209.2: Els comptes de la pròpia entitat i dels organismes autònoms reflectiran la situació econòmica- financera i patrimonial, els resultats econòmics- patrimonials i l'execució i liquidació dels pressupostos.
- ✓ Article 212.2: El compte general format per la Intervenció serà sotmès abans del dia 1 de juny a informe de la Comissió Especial de Comptes de l'entitat local, que estarà constituïda per membres dels diferents grups polítics integrants de la corporació

I a les següents regles de l' Ordre HAP/1781/2013, de 20 de setembre, per la qual s'aprova la Instrucció del model Normal de Comptabilitat Local:

- Respecte a la comptabilitat:

- ✓ Regla 12. El model normal del sistema d'informació comptable per a l'Administració local (d'ara endavant SICAL-Normal) té per objecte registrar totes les operacions de naturalesa pressupostària, econòmica, financera i patrimonial que es produeixin en l'àmbit de l'entitat comptable, així com mostrar, a través d'estats i informes, la imatge fidel del seu patrimoni, de la seva situació financera, del resultat econòmic patrimonial i de l'execució del seu pressupost, per satisfer les finalitats que es descriuen en la regla 13.

- ✓ Regla 13. El SICAL-Normal ha de permetre el compliment de les següents finalitats:

a) Subministrar la informació econòmica i financera que sigui necessària per a la presa de decisions, tant en l'ordre polític com en el de gestió.

b) Facilitar informació per a la determinació del cost i rendiment dels serveis públics.

c) Proporcionar les dades necessàries per a la formació i rendició del Compte General de l'entitat local, així com dels comptes, estats i documents que hagin d'elaborar-se o remetre's als òrgans de control extern.

d) Possibilitar l'exercici dels controls de legalitat, financer i d'eficàcia.

i) Facilitar les dades i altres antecedents que siguin precisos per a la confecció dels comptes nacionals de les unitats que componen el sector de les Administracions Públiques.

f) Facilitar la informació necessària per a la confecció d'estadístiques economicofinanceres per part del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

g) Subministrar informació d'utilitat per a altres destinataris, com a associacions i institucions, empreses i ciutadans en general.

- Respecte al compte general:

- ✓ Regla 44. El Compte General de l'entitat local mostrarà la imatge fidel del patrimoni, de la situació financera, dels resultats i de l'execució del pressupost.

- ✓ Regla 47. El Compte General de cada exercici serà format per la Intervenció o òrgan de l'entitat que tingui atribuïda la funció de comptabilitat.

- ✓ Regla 49. L'aprovació del Compte General és un acte essencial per a la fiscalització d'aquest pels òrgans de control extern, que no requereix la conformitat amb les actuacions reflectides en ella, ni genera responsabilitat per raó de les mateixes.
- ✓ Regla 50. Els comptedants (El President de la entitat local, els Presidents o Directors dels organismes autònoms i de les entitats públiques empresarials, els Presidents del Consell d'Administració de les societats mercantils dependents de la entitat local i els liquidadors de les societats mercantils dependents de la entitat local en procés de liquidació) són responsables de la informació comptable, és a dir, de subministrar informació veraç i que els comptes anuals reflecteixin la imatge fidel del patrimoni, de la situació financera, del resultat econòmic patrimonial i de l'execució del pressupost de l'entitat comptable.

Als comptedants els correspon rendir, abans del 15 de maig de l'exercici immediat següent al que corresponguin i degudament autoritzats, els comptes que hagin d'enviar-se a l'òrgan de control extern.

La responsabilitat en què es concreta la rendició de comptes és independent de la responsabilitat en la qual incorrin els qui van adoptar les resolucions o van realitzar els actes reflectits en aquests comptes.

Tanmateix i pel que fa al Pla General Comptable establert en la ICAL, es preveu el següent:

a) Marc conceptual de la comptabilitat pública

1r Imatge fidel dels comptes anuals.

Els comptes anuals han de subministrar informació útil per a la presa de decisions econòmiques i constituir un mitjà per a la rendició de comptes de l'entitat pels recursos que li han estat confiats. Per a això, s'han de redactar amb claredat i mostrar la imatge fidel del patrimoni, de la situació financera, del resultat econòmic patrimonial, i de l'execució del pressupost de l'entitat comptable.

b) De les normes d'elaboració dels comptes anuals.

1è- Documents que integren els comptes anuals:

Els comptes anuals comprenen el balanç, el compte del resultat econòmic patrimonial, l'estat de canvis en el patrimoni net, l'estat de fluxos d'efectiu, l'estat de liquidació del pressupost i la memòria. Aquests documents formen una unitat i han de ser redactats amb claredat i mostrar la imatge fidel del patrimoni, de la situació financera, del resultat econòmic patrimonial, i de l'execució del pressupost de l'entitat de conformitat amb aquest Pla de comptes.

11è Memòria.

La memòria completa, amplia i comenta la informació continguda en els altres documents que integren els comptes anuals. S'ha de formular tenint en compte que:

a) El model de memòria recull la informació mínima a emplenar; no obstant això, en els casos en què la informació que se sol·licita no sigui significativa no s'han d'emplenar les notes corresponents a aquesta. Si com a conseqüència d'això certes notes no tenen contingut i, per tant, no s'emplenen, s'ha de mantenir, per a les notes que sí tinguin contingut, la numeració prevista en el model de memòria d'aquest Pla i s'ha d'incorporar en l'esmentada memòria una relació de les notes que no tinguin contingut.

b) S'ha d'indicar qualsevol altra informació no inclosa en el model de la memòria que sigui necessària per permetre el coneixement de la situació i l'activitat de l'entitat en l'exercici, i faciliti la comprensió dels comptes anuals objecte de presentació, amb la finalitat que aquests reflecteixin la imatge fidel del patrimoni, de la situació financera, del resultat econòmic patrimonial i de la liquidació del pressupost de l'entitat comptable.

c) **Normes de reconeixement i valoració**

22è Fets posteriors al tancament de l'exercici.

Els fets posteriors que posin de manifest condicions que ja existien al tancament de l'exercici s'han de tenir en compte per a la formulació dels comptes anuals o, si s'escau, per a la seva reformulació, sempre abans de la seva aprovació per l'òrgan competent. Aquests fets posteriors han de motivar en els comptes anuals, en funció de la seva naturalesa, un ajust, informació en la memòria, o tots dos.

Els fets posteriors al tancament de l'exercici que posin de manifest condicions que no existien al tancament d'aquest no suposen un ajust en els comptes anuals. No obstant això, quan els fets siguin de tal importància que si no se'n facilita informació es podria distorsionar la capacitat d'avaluació dels usuaris dels comptes anuals, s'ha d'incloure en la memòria informació respecte a la naturalesa del fet posterior conjuntament amb una estimació del seu efecte o, si s'escau, una manifestació sobre la impossibilitat de fer l'esmentada estimació.

d) **Contingut de la memòria**

28. Fets posteriors al tancament.

L'entitat ha d'informar de:

a) Els fets posteriors que posin de manifest circumstàncies que ja existien en la data de tancament de l'exercici i que, per aplicació de les normes de registre i valoració, hagin suposat la inclusió d'un ajust en les xifres contingudes en els documents que integren els comptes anuals.

b) Els fets posteriors que posin de manifest circumstàncies que ja existien en la data de tancament de l'exercici que no hagin suposat,

d'acord amb la seva naturalesa, la inclusió d'un ajust en les xifres contingudes en els comptes anuals, si bé la informació continguda en la memòria s'ha de modificar d'acord amb el fet posterior esmentat.

c) Els fets posteriors que mostrin condicions que no existien al tancament de l'exercici i que siguin tan importants que, si no se subministra informació sobre això, podria afectar la capacitat d'avaluació dels usuaris dels comptes anuals.

La gestió comptable ha de dirigir-se a:

- garantir que els fets susceptible de produir drets i obligacions a les arques municipals tinguin un reflex fidel i puntual,
- donar l'adequada segregació de funcions,
- prendre les mesures oportunes per a l'accés als sistemes comptables,
- adoptar mesures respecte als arxius per a garantir la seva integritat,
- exigir determinades garanties per al control de les despeses,
- dur al Ple, de manera periòdica, informació que permeti valorar la bona marxa de l'execució pressupostària.

A la vista de tot l'exposat, la normativa de referència deixa un ampli marge de discrecionalitat a l'òrgan interventor.

Cal recordar que l'article 4.2 del Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic del funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional els atribueix la funció comptable que comprèn:

a) Llevar y desarrollar la contabilidad financiera y la de ejecución del presupuesto de la Entidad Local de acuerdo con las normas generales y las dictadas por el Pleno de la Corporación.

b) Formar la Cuenta General de la Entidad Local.

c) Formar, con arreglo a criterios usualmente aceptados, los estados integrados y consolidados de las cuentas que determine el Pleno de la Corporación.

d) Coordinar las funciones o actividades contables de la Entidad Local, emitiendo las instrucciones técnicas oportunas e inspeccionando su aplicación.

e) Organizar un adecuado sistema de archivo y conservación de toda la documentación e información contable que permita poner a disposición de los órganos de control los justificantes, documentos, cuentas o registros del sistema de información contable por ellos solicitados en los plazos requeridos.

f) Inspeccionar la contabilidad de los organismos autónomos, de las sociedades mercantiles dependientes de la Entidad Local, así como de sus entidades públicas empresariales, de acuerdo con los procedimientos que establezca el Pleno.

g) Elaborar la información a que se refiere el artículo 207 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y remitirla al Pleno de la Corporación, por conducto de la Presidencia, en los plazos y con la periodicidad establecida.

h) Elaborar el avance de la liquidación del presupuesto corriente que debe unirse al presupuesto de la Entidad Local a que se refiere el artículo 18.b) del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

i) Determinar la estructura del avance de la liquidación del presupuesto corriente a que se refiere el artículo 168 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, de conformidad con lo que se establezca por el Pleno de la Entidad Local.

j) La gestión del registro contable de facturas y su seguimiento para cumplir los objetivos de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, emitiendo los informes que la normativa exija.

k) La remisión de la información económico financiera al Ministerio de Hacienda y Función Pública, al Tribunal de Cuentas y a los órganos de control externo así como a otros organismos de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente.

Queda demostrat que una de les finalitats pròpies de la comptabilitat és contribuir a l'exercici dels principis rectors de control intern i facilitar una imatge més fidedigna dels comptes municipals.

A títol d'exemple, en cas que no es disposi d'un inventari realitzat i actualitzat, aquest fet dificultaria, entre d'altres, un control d'eficiència (pel dèficit d'informació per a la determinació del cost i el rendiment dels serveis públics), on la incidència assenyalada podrà posar-se de manifest abans, durant i posteriorment al tancament de l'exercici comptable atenent el que pot representar, és a dir, una manifestació no fidedigna del patrimoni, de la situació financera, del resultat econòmic patrimonial i de l'execució del pressupost. Per tant una dificultat d'avaluació del compte anual per part dels diferents usuaris o agents.

En darrer lloc, no es pot obviar, tal com s'ha esmentat anteriorment, que el control permanent s'ha d'exercir sobre l'entitat local i els organismes públics en què es porti a terme la funció interventora per tal de comprovar, de manera contínua, que el funcionament de l'activitat econòmica-financera del sector públic local s'ajusta a l'ordenament jurídic i als principis generals de bona gestió financera, amb la finalitat última de millorar la gestió en el seu aspecte econòmic, financer, patrimonial, pressupostari, comptable, organitzatiu i procedimental.

A la vista de tot l'exposat, es considera el següent:

La nova dimensió del control intern, previst en el Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local, necessita nodrir-se de la comptabilitat amb la finalitat, entre altres objectius, d'aconseguir un control econòmic-pessupostari més rigorós i d'altra banda donar compliment a les finalitats de la comptabilitat pública local com són, entre d'altres la de possibilitar l'exercici dels controls de legalitat, financer i d'eficàcia, existint a la normativa vigent un ampli marge de discrecionalitat a favor de l'òrgan interventor.

QUARTA. EL PRINCIPI CONTRADICTORI D'EXERCICI DE LA FUNCió INTERVENTORA AMB LES FUNCIONS DE GESTió ÉS UN ELEMENT FONAMENTAL I BÀSIC EN L'EXERCICI DEL CONTROL INTERN PER PART DE L'ÒRGAN INTERVENTOR

L'informe COSO, *Committe os Sponsoring Organizations*, que data de 1992, s'ha convertit en l'estàndard de referència internacional i conté les principals directives per a la implantació, gestió i control d'un sistema de fiscalització i control intern.

D'acord amb l'informe "COSO 2013 Marco Integrado" un sistema efectiu de control intern persegueix reduir a un nivell acceptable el risc de no assolir els objectius de l'organització (objectius operatius, de report i de compliment normatiu). Per a aquesta efectivitat el model ha d'estar compost per 5 components (entorn de Control, avaluació de riscos, activitats de control, informació i comunicació i supervisió) i 17 principis i punts d'enfoc que presenten les característiques fonamentals de cada component i que estableix aquest informe.

El primer component, entorn de control (ambient en el qual es desenvolupen totes les activitats de l'organització sota la gestió de l'administració), que abasta el conjunt de normes, processos i estructures que constitueixen les bases per a dur a terme el control intern mitjançant l'organització, és la base de la resta de components i suposa disciplina i estructura. Aquest entorn requereix, entre d'altres d'una assignació adequada de responsabilitats.

En el document elaborat per l'Institut d'Auditors Interns al 2014 "*Entorno de Control: Siete preguntas que cualquier consejero debe plantearse. Recuperado*" recomana que per a tenir una estructura organitzativa definida i ben comunicada cal:

- *Disponer de un organigrama actualizado, comunicar el mismo internamente y comprobar que responde a la organización en sus diferentes dimensiones.*
- *Definir con claridad, para cada función, las actividades y responsabilidades clave: quien gestiona, aprueba y autoriza qué, en función del tipo de operación.*
- *Comprobar que existen políticas adecuadas de segregación de funciones o actividades.*

Hem de cridar l'atenció sobre el document elaborat també per l'Institut d'Auditors Interns d'Espanya denominat "*Aplicación del Marco Integrado de Control Interno (COSO) en el Sector Público Español*", que estableix un marc de referència al sector públic, per tal que cada organització pugui visualitzar el grau de maduresa del seu model de control intern i pugui posar en marxa bones pràctiques que "*le permitan adquirir los adecuados niveles de excelencia en el ámbito del gobierno corporativo, auditoría interna y gestión de riesgos*".

Per dur a terme aquest anàlisi, apliquen un model de maduresa a Coso 2013, per a intentar identificar els passos que una organització del sector públic emprèn en el moment de definir, implantar, i posar en funcionament els 17 principis dels 5 components.

El document parteix de la definició de control intern de Coso, després introdueix cadascun dels cinc components i, finalment, aplica a cada principi associat el model de maduresa.

D'aquesta manera dins del principi tres: La direcció estableix amb la supervisió de l'òrgan de govern, les estructures, línies de report i nivells d'autoritat i responsabilitat apropiats per assolir els objectius, estableix els següents nivells:

*Nivel 1: Existe una definició de la estructura organizativa de la Administración General o entidad, bajo criterios de gestión financiera, eficacia y eficiencia, **evitando duplicidades en las funciones, contemplando una adecuada segregación de funciones y asegurando la supervisión.***

Per tant, ens trobem en un nivell bàsic d'aquest principi l'adequada segregació de funcions.

INTOSAI, (*per les seves sigles en anglès*), és l'Organització Internacional de les Entitats Fiscalitzadores Superiors; una organització no governamental amb un status especial amb el Consell Econòmic i social de les Nacions Unides, que agrupa a entitats fiscalitzadores superiors de tot el món, amb subgrups de caràcter regional com la EUROSAI, on es troben representats el Tribunal de Comptes d'Espanya i els similars de les Comunitats Autònomes que ho han creat, la OLACEFS (*Llatinoamèrica i el Carib*), la ARABOSAI, etc. La INTOSAI es preocupa, entre altres activitats, d'emetre normes en l'àmbit de la fiscalització que permetin exercir correctament el control dels recursos públics.

Tots dos organismes internacionals estableixen com a requisit previ per a l'exercici de la fiscalització la segregació de funcions. Aquesta es constitueix en una peça bàsica en el control intern, destinada a prevenir o reduir el risc d'errors o irregularitats i especialment el frau intern en les organitzacions.

La seva funció és la d'assegurar que un individu no pugui dur a terme totes les fases d'una operació/transacció des de la seva autorització, passant per la custòdia d'actius, el manteniment dels registres mestres necessaris i la seva auditoria, fiscalització o control.

La segregació de funcions ens assenyala, per tant, que cap persona ha de tenir la gestió completa d'una operació des del seu inici fins al seu final, tant com a mecanisme de protecció d'aquesta persona com de la pròpia Administració.

Per aquest motiu, essent la funció natural que correspon a l'òrgan d'intervenció, la funció interventora, (*Informar si els expedients que se sotmeten al seu coneixement compleixen la legalitat en tots els seus extrems*), difícilment casa aquesta funció fiscalitzadora amb la de gestionar qualsevol àrea municipal, doncs resulta molt complex mantenir la independència objectiva necessària a l'hora de fiscalitzar i intervenir alguna cosa que un mateix gestiona o tramita.

És contradictori ser jutge i part alhora. Si es produís aquesta circumstància, l'actuació de l'òrgan interventor estaria "contaminada", amb la pèrdua d'imparcialitat que aquesta doble (i contradictòria) actuació implica, i no es donaria compliment al requisit bàsic d'una necessària segregació de funcions per a un adequat exercici de la funció fiscalitzadora interna.

Aquesta circumstància també ha estat posada de manifest pels OCEX, òrgans de control extern espanyol: les Sindicatures de Comptes de les diferents Comunitats Autònomes. Cal citar, per exemple, l'Informe que, sobre el control intern de l'Excm. Ajuntament d'Alacant de l'exercici 2011 realitza la Sindicatura de Comptes Valenciana, i que en la pàgina 46 esmenta:

"A més de les esmentades anteriorment en el present Informe, com a resultat del treball de fiscalització realitzat procedeix efectuar les recomanacions que s'assenyalen a continuació:

1. És convenient elaborar un organigrama actualitzat de l'Entitat, i manuals de funcions de les diferents àrees.

/.../...

6. així mateix la Intervenció no ha de participar en la gestió econòmica de l'Entitat."

De la mateixa manera ha estat recalcat, en nombrosos documents per part del Tribunal de Comptes, entre els quals pot citar-se, com més il·lustratiu, l'Informe número 722, de 20 de juny de 2006, que porta per títol *MOCIÓ SOBRE EL CONTROL INTERN, I COM PORTAR LA COMPTABILITAT, GESTIÓ DE PERSONAL I CONTRACTACIÓ EN LES ENTITATS LOCALS*, en el qual es duu a terme una anàlisi de les deficiències i irregularitats més rellevants detectades en els Informes de fiscalització específics sobre les Entitats locals aprovats en el període 1998 a 2005.

En aquest informe es manifesta:

*"Per una altra part, amb empara en el contingut de l'article 166 del TRRL i especialment en els municipis de menor capacitat econòmica i de gestió, als funcionaris amb habilitació de caràcter nacional (es refereix als Interventors) se'ls encomanen funcions de gestió i administració per l'escassetat de personal en la Corporació o la falta de qualificació i mitjans tècnics pel desenvolupament del treball. **Aquesta situació és contrària als principis de control, segons els quals l'òrgan gestor no ha de coincidir amb el fiscalitzador.***

En les entitats localss'observa que l'impuls, tramitació i culminació dels expedients es concentra en les Secretaries i les Intervencions Generals....a qui igualment li correspon informar sobre la conveniència i legalitat d'aquells, amb el resultat de solapar-se les funcions de direcció administrativa encomanades a aquells i les d'assessorament jurídic i econòmic, difuminant-se la responsabilitat gestora de qui també ha de pronunciar-se en dret sobre els mateixos assumptes que gestiona."

Cal recordar que l'autorevisió, com a concepte, és contrari a les Normes d'Auditoria del Sector Públic (NASP). Així la NASP 3.1.2 estableix que "en todo lo relacionado con su actuación profesional tanto los órganos de control como los auditores gozarán y mantendrán una posición de independencia y actuarán con total objetividad" i la NASP 4.2.2 assenyalava entre les circumstàncies que podrien fer perdre a l'auditor la imparcialitat la de "ser responsable de la comptabilitat de l'entitat o haver-ho estat anteriorment, de forma que afecte a les operacions o programes auditats".

Per tant, l'entrada en vigor del RRJCIEL ha establert dintre de les seves finalitats principals la de reforçar el paper de la funció interventora i la d'aconseguir un control econòmic-pressupostari més rigorós, per la qual cosa s'ha volgut donar cobertura a les deficiències derivades de les normes sobre l'organització en la segregació de funcions dels òrgans de control i que han estat advertides de forma reiterada pel Tribunal de Comptes i OCEX, inclús per les "Cortes Generales".

A través de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, de las Cortes Generales, en la seva resolució de 24 d'abril de 2018 (BOE 20 de juny de 2018) en coordinació amb els òrgans de control extern de les Comunitats Autònomes s'insta a evitar l'acumulació excessiva de funcions d'intervenció en un únic lloc i el desenvolupament de funcions addicionals a les de control intern.

A la vista de tot l'exposat, es considera el següent:

La diferenciació de funcions en l'exercici de les funcions de l'òrgan interventor ha estat establerta amb molta intensitat en el RRJCIEL, al referir-se, reiteradament, al principi de contradicció de la funció interventora en relació als criteris dels òrgans responsables de la gestió, determinant el principi contradictori un element fonamental i bàsic en l'exercici de control intern per part de l'òrgan interventor.

Aquest principi justifica l'existència d'una diferenciació clara entre el departament o responsable de gestió de la despesa i el departament o responsable del control de la despesa.

CINQUENA: LA NOVA SEMÀNTICA INCORPORADA PEL RRJCIEL SIMPLEMENT DELIMITA CONCEPTES I HARMONITZA TERMES RELATIUS A LA FUNCió INTERVENTORA, SENSE EN CAP CAS ALTERAR LES FUNCIONS PREVISTES A LA NORMATIVA VIGENT, ENTRE ELLES LA INTERVENCIó DELS RECONeixEMENTS D'OBLIGACIONS

Fins a l'aprovació del RRJCIEL, la referència a l'exercici de la funció interventora es troba en el TRLRHL que el seu article 214 apartat 1 determina que *“La funció interventora tindrà per objecte fiscalitzar tots els actes de les entitats locals i dels seus organismes autònoms que donin lloc al reconeixement i liquidació de drets i obligacions o despeses de contingut econòmic.....amb la finalitat de que la gestió s'ajusti a les disposicions aplicable en cada cas”*.

L' apartat 1 de l'article esmentat es reproduïx en termes similars en l'apartat 2 de l'article 3 del RRJCIEL: *“La funció interventora té per objecte controlar els actes de l'entitat local i dels seus organismes autònoms,..... que donin lloc al reconeixement de drets o a la realització de despeses.... amb la finalitat d'assegurar que la seva gestió s'ajusti a les disposicions aplicables en cada cas.*

Fins a l'aprovació del RRJCIEL, les fases ADO de la funció interventora previstes a l'article 214.2 TRLHL es denominaven intervenció crítica on es configura la semàntica “fiscalització”. El RRJCIEL defineix les fases en el mateixos termes que la LGP i el Reial Decret 2188/1995 de 28 de desembre, que desenvolupa el règim de control intern de la IGAE, diferenciant entre la fiscalització (pels actes que reconeguin drets de contingut econòmic, autoritzin o aprovin despeses, disposin o comprometin despeses i acordin

moviments de fons i valors) i la intervenció (per la resta de fases, entre les que es troba la fase O). En aquesta fase, l'article 59 del RD 500/1990, de 20 d'abril, pel qual es desenvolupa la normativa d'Hisendes Locals, en matèria de pressupostos determina que *“Prèviament al reconeixement de les obligacions haurà d'acreditar-se documentalment davant l'òrgan competent la realització de la prestació o el dret del creditor de conformitat amb els acords que en el seu dia van autoritzar i comprometre la despesa.....les entitats locals establiran en les bases d'execució del pressupost els documents i requisits que d'acord amb el tipus de despeses, justifiquin el reconeixement de l'obligació..”*).

En el nou marc normatiu del RRJCIEL, el control intern local, no pot seguir desenvolupant la seva tasca tal i com venia fent fins al dia 1 de juliol de 2018, data en que va entrar en vigor.

Amb l'aplicació de les noves funcions, s'han de modificar velles rutines i incorporar altres noves formes d'actuar amb coordinació amb la gestió. Ara bé, cal deixar clar que aquesta coordinació no és en cap cas una subordinació, sense perjudici de valorar que el pes de les tasques que imposa la LOEPSF i les seves normes de desenvolupament són altament consumidores de recursos materials i humans.

El RRJCIEL delimita conceptes i harmonitza termes relatius a la funció interventora, salvant algunes incoherències normatives llargament constatades, entre altres, sobre la confusió entre fiscalització i intervenció. El propi RRJCIEL ho reconeix, quan ho assumeix en la seva exposició de motius *“ També s'ha d'assenyalar l'esforç per harmonitzar els conceptes i els termes emprats a les diferents normes reguladores del control intern, local o estatal, ja que les diferències no van més enllà de qüestions merament semàntiques, o bé es van recollir de conformitat amb el marc tècnic del moment en què es va promulgar la normativa de referència.”*

Davant l'entrada en vigor del RRJCIEL, i per tal de complir amb el control rigorós i els principis rectors que encomana la norma assenyalada i donar cobertura als procediments administratius amb més garanties era requisit indispensable adaptar la tramitació administrativa. Sobretot per tal que l'òrgan interventor no es presenti a si mateix observacions i de manera molt especial les objeccions suspensives, amb els efectes jurídics que això representa, fet que provocaria una divergència entre les funcions de control i gestió.

En aquest sentit, **cal desdoblar la funció de gestió (vinculada al centre gestor responsable de la despesa) i la de control intern en previsió a les facultats que ostenta l'òrgan de control (les autoritats, sigui quina sigui la seva naturalesa, així com els caps o directors d'oficines públiques, organismes autònoms i societats mercantils locals, i els qui en general exerceixin funcions públiques o efectuïn el seu treball en aquestes entitats, han de prestar la deguda col·laboració i suport als funcionaris encarregats de la realització del control)**. En cas contrari l'òrgan de control no pot exercir les seves funcions amb les corresponents garanties atenent a les determinacions del RRJCIEL.

També cal tenir present que, amb l'aprovació del RRJCIEL, les tasques d'Intervenció surten reforçades per tal de potenciar l'objectivitat i la transparència en la tramitació dels expedients així com evitar situacions il·legals que comprometin a la Corporació.

Tot i que la seva entrada en vigor i, per tant, l'obligació de la seva aplicació no ho va ser fins el dia 1 de juliol de 2018, res impedia als Ajuntaments la seva posada en marxa amb anterioritat, i per tant, l'adequació dels mitjans de manera anticipada per tal de poder complir amb els preceptes del RRJCIEL el dia de la seva entrada en vigor.

De tal manera que la regulació, per tal d'anar avançant cap el canvi que suposa per a la funció interventora el dia 1 de juliol, en les Bases d'Execució del Pressupost de les corporacions locals esdevé una bona eina directament aplicable amb l'aprovació del pressupost, i es pot servir d'instruccions internes per tal de facilitar la seva aplicació.

En el cas que aquestes instruccions o les bases d'execució incloguin algun mot potser no exactament al previst al RRJCIEL aquest fet no pot desvirtuar tota la tasca de control intern i el que comporta el concepte de fons.

Per tant, prenent en consideració que les liquidacions de despeses i reconeixement d'obligacions resten sotmeses a intervenció prèvia, ja tinguin origen en la llei o negocis jurídics celebrats vàlidament, el primer que cal fer es concretar l'import del deute mitjançant liquidació, procedint posteriorment a la seva aprovació per òrgan competent.

Si el tercer ha complert amb la seva obligació sorgeix l'obligació i a tal efecte serà necessari determinar l'import del deute mitjançant l'oportuna liquidació que pot emanar del tercer (factura), d'una persona aliena a l'Administració (certificació d'obra del director facultatiu contractat) o de la pròpia Administració.

Un cop emesa la liquidació i realitzats els tràmits escaients (conformitat del servei, acta de recepció, etc) és quan la liquidació s'ha de sotmetre a fiscalització com a requisit necessari per a que l'òrgan competent procedeixi al reconeixement de l'obligació dictant l'oportú acte administratiu que suportarà el document comptable "O".

En el moment en què l'òrgan interventor conegui l'expedient, haurà, per tant, d'estar documentalment acreditat que es compleixen tots els requisits necessaris per al reconeixement de l'obligació, entre els quals es trobarà, en el seu cas, l'acreditació de la realització de la prestació o el dret del creditor de conformitat amb els acords que van autoritzar i comprometre la despesa, així com el resultat favorable de la comprovació material de la inversió.

D'aquesta manera la intervenció prèvia del reconeixement de l'obligació és un mecanisme de tancament de la fiscalització prèvia, tenint en compte que l'interventor ha de comprovar que l'expedient ha estat fiscalitzat en les dues fases anteriors. En cas que no s'hagués fiscalitzat haurà d'informar l'omissió de fiscalització que s'ha produït, en el sentit que veurem més endavant.

Aquesta fase d'intervenció compren dues ordres d'actuacions que encaixen en la intervenció formal i la intervenció material. La comprovació documental s'exerceix sobre els documents justificatius de la despesa realitzada, i la comprovació material consisteix en la comprovació de la realitat física de la inversió per a veure si s'ajusta a les condicions del contracte o, en general, a les que figurin en el corresponent expedient de despesa.

Cronològicament, la comprovació material és anterior a la liquidació de la despesa i a la comprovació documental, en la qual s'integra d'alguna manera, doncs els resultats obtinguts en la mateixa donen lloc a documents que s'han de tenir en compte per la intervenció en la liquidació.

A la vista de tot l'exposat, es considera el següent:

El RRJCIEL delimita conceptes i harmonitza termes relatius a la funció interventora, salvant algunes incoherències normatives llargament constatades, entre altres, sobre la confusió entre fiscalització i intervenció.

Tant el concepte de fiscalització com el de la intervenció de la despesa tenen la finalitat del control d'aquesta en els termes que especifica la normativa d'aplicació específica, sense que la nova semàntica incorporada pel RRJCIEL alteri la normativa vigent que regula les funcions de l'òrgan interventor.

SISENA: LA FALTA DE L'EXERCICI DE LA FUNCIO INTERVENTORA DONA LLOC A LA L'OMISSIO REGULADA A L'ARTICLE 28 RRJCIEL I HABILITARIA PER A NO TRAMITAR CAP PAGAMENT FINS QUE NO SIGUI RESOLTA L'OMISSIO

El control intern de l'activitat econòmica-financera del sector públic local l'ha d'exercir l'òrgan interventor mitjançant l'exercici de la funció interventora i el control financer.

La funció interventora té per objecte controlar els actes de l'entitat local i dels seus organismes autònoms, sigui quina sigui la seva qualificació, que donin lloc al reconeixement de drets o a la realització de despeses, així com els ingressos i pagaments que se'n derivin, i la inversió o l'aplicació en general dels seus fons públics, amb la finalitat d'assegurar que la seva gestió s'ajusti a les disposicions aplicables en cada cas.

Una de les novetats més significatives del RRJCIEL és la regulació de l'omissió de la funció interventora que contempla, per primera vegada, les conseqüències d'aquesta actuació.

I és que el títol II recull, en l'exercici d'aquesta funció, dos aspectes que fins a aquest moment no estaven desenvolupats.

D'una banda, l'exercici de la funció interventora en la fase d'intervenció de la comprovació material de la inversió i, d'altra banda, el procediment a seguir en cas de produir-se alguna ommissió de la funció interventora.

D'acord amb allò exposat l'article 28 del RRJCIEL, regula el següent:

“Article 28. De l'omissió de la funció interventora.

1. En els supòsits en què, d'acord amb el que disposa aquest Reglament, la funció interventora sigui preceptiva i s'hagi omès, no es pot reconèixer l'obligació, ni tramitar el pagament, ni intervenir favorablement en aquestes actuacions fins que es conegui i es resolgui l'omissió esmentada en els termes que preveu aquest article.

2. Si l'òrgan interventor, quan conegui d'un expedient, observa ommissió de la funció interventora, ho ha de manifestar a l'autoritat que l'hagi iniciat i ha d'emetre alhora la seva opinió respecte de la proposta, a fi que, amb la unió d'aquest informe a les actuacions, el president de l'entitat local pugui decidir si continua el procediment o no i les altres actuacions que, si s'escau, siguin procedents.

En els casos en què l'omissió de la fiscalització prèvia es refereixi a les obligacions o despeses la competència de les quals sigui del ple, el president de l'entitat local ha de sotmetre a decisió del ple si continua el procediment i les altres actuacions que, si s'escau, siguin procedents.

Aquest informe, que no té naturalesa de fiscalització, s'ha d'incloure en la relació que esmenten els apartats 6 i 7 de l'article 15 d'aquest Reglament i ha de posar de manifest, com a mínim, els aspectes següents:

a) Descripció detallada de la despesa, amb inclusió de totes les dades necessàries per a la seva identificació, entre les quals s'han de fer constar, almenys, l'òrgan gestor, l'objecte de la despesa,

l'import, la naturalesa jurídica, la data de realització, el concepte pressupostari i l'exercici econòmic al qual s'imputa.

b) Exposició dels incompliments normatius que, segons l'interventor informant, es van produir en el moment en què es va adoptar l'acte amb omissió de la preceptiva fiscalització o intervenció prèvia, en què s'enunciïn expressament els preceptes legals infringits.

c) Constatació que les prestacions s'han portat a terme efectivament i que el seu preu s'ajusta al preu de mercat, per a la qual cosa s'han de tenir en compte les valoracions i els justificants aportats per l'òrgan gestor, que ha de sol·licitar els assessoraments o informes tècnics que siguin necessaris amb aquesta finalitat.

d) Comprovació de l'existència de crèdit pressupostari adequat i suficient per a satisfer l'import del a despesa.

e) Possibilitat i conveniència de revisió dels actes dictats amb infracció de l'ordenament, que ha d'apreciar l'interventor en funció de si s'han efectuat o no les prestacions, el caràcter d'aquestes i la seva valoració, així com dels incompliments legals que s'hagin produït. Per a això, s'ha de tenir en compte que el resultat de la revisió de l'acte s'ha de materialitzar acudint a la via d'indemnització de danys i perjudicis derivada de la responsabilitat patrimonial de l'Administració com a conseqüència que s'hagi produït un enriquiment injust a favor seu o que hagi incomplert l'obligació al seu càrrec, per la qual cosa, per raons d'economia processal, només seria pertinent instar la revisió esmentada quan sigui presumible que l'import d'aquestes indemnitzacions seria inferior al que es proposa.

3. En els municipis de gran població correspon a l'òrgan titular del departament o de la regidoria d'àrea a què pertanyi l'òrgan responsable de la tramitació de l'expedient o al qual estigui adscrit l'organisme autònom, sense que aquesta competència pugui ser objecte de delegació, acordar, si s'escau, la submissió de l'assumpte a la junta de govern local perquè adopti la resolució procedent.

4. L'acord favorable del president, del ple o de la junta de govern local no eximeix de l'exigència de les responsabilitats que, si s'escau, pertocuin. “

Per tal d'analitzar si, davant de la no formalització de l'exercici de la funció interventora, es produeix una omissió caldrà la corresponent validació de les següents variables:

- *c1) Validació de si l'exercici de la funció interventora és obligatòria i que no s'ha iniciat en els termes de la norma.*
- *c2) Validació de l'existència de la consumació de l'acord administratiu abans de formalitzar la funció interventora.*
- *c3) Validació del procediment d'objeccions davant l'omissió de la funció interventora.*

Un cop validat l'anterior i en cas de confirmar-se l'omissió caldrà procedir en els termes assenyalats a l'article 28 RRJCIEL.

c1) Validació de si l'exercici de la funció interventora és obligatòria i que no s'ha iniciat en els termes de la norma.

Tal com s'ha esmentat abans, la funció interventora tindrà per objecte fiscalitzar tots els actes de les entitats locals i dels seus organismes autònoms que donin lloc al reconeixement i liquidació de drets i obligacions o despeses de contingut econòmic, els ingressos i pagaments que d'aquells es deriven, i la recaptació, inversió i aplicació, en general, dels cabals públics administrats, amb la finalitat que la gestió s'ajusti a les disposicions aplicables en cada cas.

No obstant això, en matèria de despeses, no estaran sotmeses a fiscalització prèvia les despeses de material no inventariable, contractes menors, així com les de caràcter periòdic i altres de tracte successiu, una vegada intervinguda la despesa corresponent al període inicial de l'acte o contracte del que deriven o les seves modificacions, així com altres despeses menors de 3.005,06 euros que, d'acord amb la normativa vigent, es facin efectives a través del sistema de bestretes de caixa fixa, sense perjudici de la corresponent adaptació que cada organització vulgui realitzar respectant els límits esmentats.

Així les coses, qualsevol despesa (a excepció d'allò manifestat) requerirà l'informe preceptiu i previ a l'aprovació de la despesa, tal com estableix el TRLRHL, el RRJCIEL, i si escau, les normes de funció interventora contingudes en els Reglaments de Control Intern de cada Entitat i les seves Bases d'Execució del pressupost.

En relació a la funció interventora i per verificar l'inici per a la seva realització cal citar els articles del RRJCIEL, que s'esmenten:

“Article 7. De les diferents fases de la funció interventora.

1. L'exercici de la funció interventora comprèn les fases següents:

a) La fiscalització prèvia dels actes que reconeguin drets de contingut econòmic, autoritzin o aprovin despeses, disposin o comprometin despeses i acordin moviments de fons i valors.

b) La intervenció del reconeixement de les obligacions i la intervenció de la comprovació material de la inversió.

c) La intervenció formal de l'ordenació del pagament.

d) La intervenció material del pagament.

2. La funció interventora s'ha d'exercir en les seves modalitats d'intervenció formal i material. La intervenció formal consisteix en la verificació del compliment dels requisits legals necessaris per a l'adopció de l'acord mitjançant l'examen de tots els documents que preceptivament hagin d'estar incorporats a l'expedient. En la intervenció material s'ha de comprovar l'aplicació real i efectiva dels fons públics.”

“Article 10. Moment i termini per a l'exercici de la funció interventora.

1. L'òrgan interventor ha de rebre l'expedient original complet, una vegada reunits tots els justificants i emesos els

informes preceptius, i quan l'òrgan competent estigui en disposició de dictar acord.

2. L'òrgan interventor ha de fiscalitzar l'expedient en el termini de deu dies hàbils. Aquest termini es redueix a cinc dies hàbils quan s'hagi declarat urgent la tramitació de l'expedient o s'apliqui el règim especial de fiscalització i intervenció prèvia que regulen els articles 13 i 14 d'aquest Reglament.

A aquests efectes, **el còmput dels terminis esmentats anteriorment s'inicia l'endemà de la data de recepció de l'expedient original i una vegada es disposi de la totalitat dels documents.**

Quan l'òrgan interventor faci ús de la facultat a què es refereix l'article 6.4, se suspèn el termini de fiscalització que preveu aquest article i queda obligat a donar compte d'aquesta circumstància al gestor.....”

Més enllà d'allò exposat, **de manera complementària i per una major seguretat jurídica,** és rellevant tenir present si es donen les circumstàncies i els requisits per entendre que s'ha establert l'inici del còmput de la funció interventora (en el termes del RRJCIEL), atenent a que l'òrgan interventor ha de rebre l'expedient original complet, una vegada reunits tots els justificants i emesos els informes preceptius, i, en conseqüència després d'haver-se formulat la proposta de l'acte administratiu fiscalitzable però abans que aquesta s'aprovi. A aquests efectes, **el còmput temporal per informar s'inicia l'endemà de la data de recepció de l'expedient original i una vegada es disposi de la totalitat dels documents.**

L'expedient ha d'estar format per documents originals. S'entendrà complert quan tingui el contingut esmentat anteriorment.

L'exercici de la funció interventora és anterior al moment en el qual recaigui la resolució sobre l'expedient que es concreta en la signatura de l'òrgan competent aprovant la despesa, autoritzant el compromís o reconeixent l'obligació. **La signatura prèvia d'aquestes decisions de despesa invalida el procediment de fiscalització al tenir les mateixes caràcter ferm en el moment que se sotmetin a la funció interventora, la qual ja no es podrà exercir.**

En base a l'anterior és recomanable la definició de la documentació necessària per poder realitzar la funció interventora.

En aquest sentit cal tenir present que documentar significa, en poques paraules, capturar informació de l'actuació amb uns requisits determinats d'autenticitat, fiabilitat, integritat i usabilitat que permetin considerar-la fidedigne. Una deficient gestió de documents, pot derivar a que la informació no estigui disponible quan es requereix, el que fa que incideixi negativament en la qualitat del control i per tant de la transparència.

D'acord amb els antecedents, el més habitual per documentar és el corresponent expedient administratiu atenent que és a través d'aquest on s'articula la tramitació de la despesa pública, per la qual cosa s'haurà d'estar en allò disposat en les normes reguladores corresponents (Llei 39/2015, de 1 d' octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, el Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel que s'aprova el reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats

locals, normes pròpies internes de les Corporacions, com per exemple Bases d'execució del pressupost, etc.).

Una premissa bàsica perquè es pugui formalitzar la funció interventora és la confirmació de l'inici d'aquella en els termes que preceptua el reglament.

Per tant, perquè hi hagi una omisió de la funció interventora s'han de complir aquests dos requisits:

- 1. Que la realització de la funció interventora sigui obligatòria.**
- 2. Que no s'hagi iniciat en els termes que assenyala només el RRJCIEL.**

c2) Validació de l'existència de la consumació de l'acord administratiu abans de formalitzar la funció interventora.

La funció interventora s'efectua sobre l'entitat local, els organismes autònoms i els consorcis, quan així ho determini la normativa aplicable. És a dir, la funció interventora es duu a terme únicament en els ens que estan subjectes al regim jurídic administratiu i a pressupost limitatiu.

El seu objectiu és controlar l'adequació a la legalitat dels actes administratius derivats de l'activitat econòmica per cada fase de l'execució de la despesa, sense efectuar altres valoracions referents a l'eficiència o oportunitat que corresponen al control financer

En relació a la funció interventora i per verificar els requisits necessaris per a la seva realització cal citar els següents del RRJCIEL:

“Article 11. Fiscalització de conformitat.

L'òrgan interventor ha de fer constar la seva conformitat mitjançant una diligència signada sense necessitat de motivar-la quan com a resultat de la verificació dels aspectes als quals s'estengui la funció interventora, l'expedient objecte de fiscalització o intervenció s'ajusti a la legalitat.”

Article 12. Objecions.

1. Si l'òrgan interventor es manifesta en desacord amb el fons o amb la forma dels actes, documents o expedients examinats, ha de formular les seves objeccions per escrit. Aquestes objeccions han de ser motivades amb raonaments fundats en les normes en què es fonamenti el criteri sustentat i han de comprendre totes les objeccions observades a l'expedient....

2. Si l'objecció afecta l'aprovació o disposició de despeses, el reconeixement d'obligacions o l'ordenació de pagaments, se suspèn la tramitació de l'expedient fins que aquella se solucioni en els casos que estableix l'article 216.2 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.....”

Tanmateix la funció interventora està connectada principalment a les fases pressupostàries de despesa i s'ha d'exercir bé com a fiscalització prèvia, bé com a intervenció prèvia:

- ✓ La fiscalització prèvia és la facultat que competeix a l'òrgan interventor d'examinar, abans que es dicti la resolució corresponent (Fase A/D), qualsevol acte, document o expedient susceptible de produir drets o obligacions de contingut econòmic o moviment de fons i valors, amb la finalitat d'assegurar, segons el procediment establert legalment, la seva conformitat amb les disposicions aplicables en cada cas.
- ✓ La intervenció prèvia de la liquidació de la despesa o reconeixement d'obligacions és la facultat de l'òrgan interventora per comprovar, abans que es dicti la resolució corresponent (Fase O) que les obligacions s'ajusten a la llei o als negocis jurídics subscrits per les autoritats competents i que el creditor ha complert o garantit, si s'escau, la seva prestació correlativa.

Tanmateix la intervenció formal de l'ordenació del pagament és la facultat atribuïda a l'òrgan interventor per verificar l'expedició correcta de les ordres de pagament (Fase P).

La intervenció material del pagament és la facultat que competeix a l'òrgan interventor per verificar que aquest pagament l'ha disposat un òrgan competent i es fa a favor del perceptor i per l'import establert (Fase K).

Segons el que s'ha exposat, per donar-se una omissió de la funció d'intervenció cal, amb o sense confirmació de l'inici del còmput de la funció interventora, que no s'hagi formalitzat la funció interventora prèviament, abans de l'adopció de l'acord, en el termes del RRJCIEL, és a dir:

- a) L'existència de l'informe de la Intervenció en les fases A i D de la despesa (fiscalització).
- b) L'existència de l'informe de la Intervenció en la fase O de la despesa (intervenció)

Per tant, l'element diferenciador de l'omissió de la funció d'intervenció és l'existència de la consumació de l'acte administratiu abans de formalitzar la funció interventora en les fases A, D i O, atenent que és a partir d'aquesta darrera fase on la norma prohibeix taxativament cap tràmit fins que no es resolgui l'omissió esmentada.

c3) Validació del procediment d'objeccions davant l'omissió de la funció interventora.

Fixat l'anterior, i en el supòsit clarament diferenciat de l'objecció, l'article 28 RRJCIEL, recull que en aquells supòsits en els quals sigui preceptiva la funció interventora i aquesta s'hagués omès, no es podrà reconèixer l'obligació, ni tramitar el pagament, ni intervenir favorablement aquestes actuacions fins que es conegui i es resolgui l'omissió realitzada.

Cal recordar en aquest punt que de conformitat amb l'article 28.d) de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, aquest fet constituiria una infracció molt greu en els termes establerts en aquesta norma.

Amb caràcter previ a l'anàlisi d'aquest nou supòsit, és essencial determinar quins casos podran qualificar-se com d' "omissió de la funció interventora" i les seves peculiaritats i diferències respecte de les "objeccions" de la intervenció.

- En primer lloc, hem d'atendre a la fase de la despesa en què es produeix, a la vista de la distinció jurídica existent entre fiscalització i intervenció, actuacions ambdues incloses en la funció interventora -article 8 RRJCIEL -, i el recollit en el referit article 28.

Com s'ha comentat anteriorment, per fiscalització prèvia ha d'entendre's "la facultat que competeix a l'òrgan interventor d'examinar, abans que es dicti la corresponent resolució, tot acte, document o expedient susceptible de produir drets o obligacions de contingut econòmic o moviment de fons i valors, amb la finalitat d'assegurar, segons el procediment legalment establert, la seva conformitat amb les disposicions aplicables en cada cas.

Mentre que "la intervenció prèvia de la liquidació de la despesa o reconeixement d'obligacions és la facultat de l'òrgan interventor per comprovar, abans que es dicti la corresponent resolució, que les obligacions s'ajusten a la llei o als negocis jurídics subscrits per les autoritats competents i que el creditor ha complert o garantit, si escau, la seva correlativa prestació"

Així serà sempre en l'última fase, la fase O (aprovació de certificacions d'obra i/o reconeixement de l'obligació), en la que l'actuació interventora ja no serà de fiscalització, sinó d'intervenció, i per tant serà quan es posi de manifest l'omissió de la funció interventora, doncs serà quan es pretengui procedir a reconèixer l'obligació.

- En segon lloc hem d'atendre a la nul·litat o anul·labilitat dels actes administratius que han estat aprovats, ja que, amb caràcter general, la falta d'informes preceptius serà un supòsit d'anul·labilitat de l'acte administratiu precedent.

Aquesta qualificació d'anul·lable li donarà, com és sabut, el caràcter de convalidable, doncs existeix la possibilitat de "convertir" en vàlid un acte anul·lable esmenant els vicis que presenta, en els termes que preveu la normativa vigent.

Així doncs, perquè sigui possible considerar que ens trobem davant una ommissió de la funció interventora, sempre ha d'existir un acte administratiu en el que concorreu un vici d'anul·labilitat, que serà esmenable, i per tant la seva despesa convalidable.

L'òrgan interventor identificarà aquests supòsits atenent a aquest matís, a la vista de la factura o document similar i de l'expedient corresponent que arribi a les seves dependències. El mateix contindrà, almenys, una proposta de despesa o documentació similar, o fins i tot la Fase A del mateix correctament fiscalitzada, amb absència de fiscalització en fase D.

Ha de tenir-se en compte que si l'acte incorre en algun vici de nul·litat, no serà possible la seva esmena o convalidació i procedirà sempre acudir a l'objecció suspensiva de la intervenció per ommissió d'un requisit essencial, que com és sabut, paraitzarà el procediment.

L'ommissió suposa que a l'expedient li manca algun requisit essencial i, per tant, incideix en la seva validesa.

La doctrina (Moreno Marroig) considera que l'acte de fiscalització prèvia es un acte consistent en una declaració de judici intern, preceptiu, però no vinculant, plasmat en un informe. Per la qual cosa, la seva omissió implica vici d'anul·labilitat.

En favor d'aquesta postura s'ha pronunciat per exemple la STS núm. 805/2018 ,de 21 de maig, que admet la convalidació de la despesa aprovada en relació a la liquidació d'una certificació d'obra. Aquesta postura també es mantinguda per Pascual Garcia que considera que l'omissió no és un vici que determini la nul·litat, tenint en compte les causes previstes en la normativa de procediment administratiu.

D'aquesta manera, procedirà acudir a l'òrgan competent per tal que convalidi l'omissió i es pugui continuar amb la tramitació del pagament, evitant majors perjudicis que puguin derivar per a l'Administració en forma, per exemple, d'interessos de demora.

Per tant, l'omissió es convalidable tal i com ha dit la STS de 4 d'octubre de 2005.

Els supòsits d'omissió de la funció interventora exigiran que existeixi expedient i tràmit administratiu previ, supòsit clarament diferenciat de les objeccions de la intervenció que hauran d'emetre's en els casos de requisits essencials considerats, tals com la inexistència de procediment administratiu corresponent, de contracte, inexistència de prestació deguda o inexistència de crèdit adequat i suficient.

A la vista d'un possible cas d'omissió de la funció interventora identificat sobre la base dels elements assenyalats -fase O de la despesa i acte administratiu previ viciat d'anul·labilitat-, l'òrgan interventor haurà de seguir el procediment explícitament establert a l'apartat 2 del referit article 28 RRJCIEL:

“.....2. Si l'òrgan interventor en conèixer d'un expedient observés omissió de la funció interventora ho manifestarà a l'autoritat que hagués iniciat aquell i emetrà al mateix temps la seva opinió respecte de la proposta, a fi que, unint aquest informe a les actuacions, pugui el President de l'Entitat Local decidir si contínuia el procediment o no i altres actuacions que si escau, procedeixin.

En els casos que l'omissió de la fiscalització prèvia es refereixi a les obligacions o despeses la competència de les quals sigui de Ple, el President de l'Entitat Local haurà de sotmetre a decisió del Ple si continua el procediment i les altres actuacions que, si escau, procedeixin....”

De conformitat amb el mateix, i una vegada hi hagi a les dependències d'intervenció la factura o document similar i l'expedient corresponent, caldrà:

1. En primer lloc, posar-se en coneixement de l'autoritat que va iniciar l'expedient, això és, de l'òrgan gestor.

Així, l'òrgan interventor emetrà la corresponent comunicació a l'òrgan gestor, identificant la despesa que ha estat autoritzat, disposat o reconegut sense que s'hagi dut a terme el tràmit de fiscalització i intervenció prèvia corresponent, -essent aquest preceptiu i previ- i fent saber que, unit al corresponent informe, es farà arribar al President de l'Entitat Local perquè a la vista del mateix, decideixi el que procedeixi.

En aquest punt, l'òrgan gestor podrà recaptar les valoracions, els justificants, els assessoraments o informes tècnics que resultin precisos perquè la intervenció emeti el seu informe.

2. En segon lloc i de forma simultània, haurà d'emetre informe l'òrgan interventor sobre aquest assumpte en el qual manifesti la seva opinió sobre la proposta. Aquest informe, tindrà tres característiques:

I. No tindrà caràcter de fiscalització - i, per tant, no conclourà mai en una objecció-, sinó que s'emet en exercici del control permanent.

II. Posarà de manifest el següent contingut mínim:

a. La descripció detallada de la despesa, incloent:

1. L'òrgan gestor,
2. l'objecte de la despesa,
3. L'import,
4. La naturalesa jurídica,
5. La data de realització,
6. El concepte pressupostari i
7. L'exercici econòmic al que s'imputa.

b. L'exposició dels incompliments normatius que, segons el parer de l'interventor informant, es van produir al moment en què es va adoptar l'acte amb omissió de la preceptiva fiscalització o intervenció prèvia, enunciant expressament els preceptes legals infringits. Això és, les infraccions de l'ordenament jurídic que s'haguessin posat de manifest d'haver sotmès l'expedient a fiscalització o intervenció prèvia al moment processal oportú.

c. La comprovació de:

1. L'efectiva realització de les prestacions degudes i
2. La constatació que el seu preu s'ajusta al de mercat, comprovant que el gestor aporta valoracions i justificants que ho acreditin acompanyats de l'assessorament o informes tècnics precisos i -no realitzant un peritatge-.

d. La comprovació de l'existència de crèdit suficient i adequat.

L'opinió raonada de l'òrgan interventor sobre la possibilitat i conveniència de revisar els actes administratius dictats amb infracció de l'ordenament jurídic, atenent a l'efectiva realització de la prestació, al seu caràcter i valoració; així com als incompliments legals identificats.

És important assenyalar que la tramitació de l'omissió de la funció interventora no dilueix l'exigència de responsabilitat.

III. Haurà d'incloure's com un cas més en l'informe anual de resolucions adoptades pel President de l'Entitat Local contràries a les objeccions

efectuades i principals anomalies detectades en matèria d'ingressos-
art.15.6 i 7 RRJCIEL-

Aquest informe és essencial en la tramitació de l'omissió de funció interventora que com assenyalàvem, té com a finalitat la convalidació de la despesa doncs malgrat no tenir naturalesa de fiscalització, informarà, comprovarà i constatarà que s'han dut a terme efectivament cadascun dels requisits essencials de l'obligació.

A més és important assenyalar que la comprovació dels requisits de realització efectiva de les prestacions degudes a existència de crèdit adequat o suficient serà sempre positiva, doncs de no donar-se, estaríem davant l'omissió de requisits essencials en el procediment i per tant, davant la figura de l'objecció suspensiva.

El fet que l'informe no sigui de fiscalització té com a conseqüència que els òrgans gestors no podran plantejar discrepàncies respecte al mateix.

3. En tercer lloc, ambdues actuacions hauran de ser traslladades al President de l'Entitat Local perquè en prengui coneixement i decisió sobre la continuació del procediment, fent notar en aquest punt que, òbviament, quan la competència sobre l'aprovació de les actuacions resideixi en el Ple, serà aquest el competent per resoldre sobre la continuïtat del procediment. Això donarà lloc a la corresponent resolució de Presidència o acord de Ple, per la qual cosa, com assenyalàvem, es convalidarà la despesa, aprovant-se el reconeixement de l'obligació.

A la vista de tot l'exposat, es considera el següent:

Una ommissió d'intervenció pot donar lloc a dues situacions:

a) Que es puguin convalidar les actuacions per la concurrència de vicis d'anul·labilitat o

b) Que no es puguin convalidar les actuacions (per la concurrència de vicis de nul·litat de ple dret), cas aquest últim que pot determinar la necessitat de tramitar el procediment de revisió d'ofici.

Només una vegada adoptat el corresponent acte administratiu i convalidada la despesa, si és possible, podrà continuar-se el procediment establert, això és, podrà efectuar-se el pagament i fiscalitzar-se en Fase P de manera habitual.

CONCLUSIONS

1. Les resolucions i acords dels òrgans municipals no poden alterar ni modificar les previsions contingudes al RRJCIEL, de forma que la seva eventual inobservança per l'òrgan interventor no es pot qualificar com una omisió de les seves obligacions en exercici de la funció interventora, ans el contrari, l'òrgan interventor ha d'actuar de conformitat amb els principis rectors del control intern previstos en la normativa citada, atès que la funció interventora es una funció reservada que s'ha d'exercir amb independència funcional i administrativa.

2. El tipus de control que correspon a l'òrgan d'intervenció és el control previ de legalitat en la seva doble vessant de legalitat administrativa i legalitat financera i es situen en plans diferents, no sent possible entendre que la consignació del crèdit adequat i suficient, dispensa una actuació o tràmit propi del procediment administratiu substantiu.

3. La nova dimensió del control intern, previst en el RRJCIEL, necessita nodrir-se de la comptabilitat amb la finalitat, entre altres objectius, d'aconseguir un control econòmic-pressupostari més rigorós i d'altra banda donar compliment a les finalitats de la comptabilitat pública local com són, entre d'altres la de possibilitar l'exercici dels controls de legalitat, financer i d'eficàcia, existint a la normativa vigent un ampli marge de discrecionalitat a favor de l'òrgan interventor

4. La diferenciació de funcions en l'exercici de les funcions de l'òrgan interventor ha estat establerta amb molta intensitat en el RRJCIEL, al referir-se, reiteradament, al principi de contradicció de la funció interventora en relació als criteris dels òrgans responsables de la gestió, determinant el principi contradictori un element fonamental i bàsic en l'exercici de control intern per part de l'òrgan interventor.

5. El RRJCIEL delimita conceptes i harmonitza termes relatius a la funció interventora, salvant algunes incoherències normatives llargament constatades, entre altres, sobre la confusió entre fiscalització i intervenció. Tant el concepte de fiscalització com el de la intervenció de la despesa tenen la finalitat del control d'aquesta en els termes que especifica la normativa d'aplicació específica, sense que la nova semàntica incorporada pel RRJCIEL alteri la normativa vigent que regula les funcions de l'òrgan interventor.

6. Una omisió d'intervenció pot donar lloc a dues situacions:

- a) Que es puguin convalidar les actuacions per la concurrència de vicis d'anul·labilitat o
- b) Que no es puguin convalidar les actuacions (per la concurrència de vicis de nul·litat de ple dret), cas aquest últim que pot determinar la necessitat de tramitar el procediment de revisió d'ofici.

Només una vegada adoptat el corresponent acte administratiu i convalidada la despesa, si és possible, podrà continuar-se el procediment establert, això és, podrà efectuar-se el pagament i fiscalitzar-se en Fase P de manera habitual.

CONCLUSIÓ FINAL

A la vista d'algunes de les afirmacions contingudes al document titulat "Consideracions en relació amb l'informe de la Secretaria de l'Ajuntament de Vila-seca de 17 de setembre de 2018" signat per la Interventora general de la Generalitat de Catalunya en data 21 de setembre de 2018 i que el Consell de Col·legis considera mancades de rigor i fonamentació jurídica, i d'una extrema gravetat, atenent a les funcions assignades pel RRJCIEL a la Intervenció de la Generalitat de Catalunya, es manifesta el següent:

- a) Afirmar que la factura-ja sigui electrònica o en paper- és el document suficient per tal poder exercir la funció interventora, suposa obviar els procediments interns que pugui tenir establerts cada entitat local, així com la necessitat d'acreditar el dret del creditor en els termes exposats en aquest dictamen.

Com s'ha exposat anteriorment, d'acord amb la normativa vigent, és necessari que la factura vingui acompanyada de l'informe de la conformitat dels serveis prestats, comprovació de l'existència de contracte prèviament fiscalitzat, si s'escau, comprovació material, i adequació de la factura a la normativa corresponent, així com l'adequació a qualsevol altre requisit formal, de contingut o comptable que sigui necessari.

La intervenció de conformitat haurà de realitzar-se per escrit per part de l'òrgan d'intervenció.

- b) Afirmar que s'havia d'haver procedit al pagament de les factures al ser l'acord de Junta de Govern Local un mandat d'obligat compliment, no valorant en cap moment les determinacions de la Tresoreria municipal, suposa obviar que el procediment de pagament només es realitzarà un cop convalidades les actuacions que derivin de l'omissió de la fiscalització, per la qual cosa caldrà la prèvia revisió i validació de l'òrgan d'intervenció.
- c) Afirmar que l'òrgan interventor no pot al·legar ommissió de fiscalització si ell mateix ha provocat l'omissió incomplint els terminis legalment establerts per emetre els seus informes i per realitzar els actes de comptabilització, no procedeix jurídicament, quan no s'aporta cap dada objectiva que corrobore aquesta afirmació i no es disposa de cap empara normativa per arribar a aquesta conclusió jurídica.
- d) Davant una ommissió de fiscalització no és possible l'exercici de la funció interventora en els termes expressats als articles 10 i 18 RRJCIEL, ni procedir al pagament de cap factura.
- e) Només l'òrgan interventor pot qualificar el tipus d'informe que realitza: d'omissió de fiscalització o de fiscalització, i cap altre òrgan o empleat públic municipal.
- f) Només l'òrgan interventor pot exercir les funcions reservades a aquest òrgan per la normativa vigent, estant prohibit el seu exercici per cap altre òrgan o empleat públic municipal.
- g) L'actuació de l'òrgan interventor i de la tresorera de qualsevol entitat local d'acord amb la normativa vigent no pot comportar l'exigència de cap tipus de responsabilitat respecte a aquests òrgans.**