

## **FUNDAMENTOS DEL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES LOCALES:**

### **II.- LA FUNCION INTERVENTORA (1):**

#### **1.- INTRODUCCIÓN:**

#### **2.- LA FUNCIÓN INTERVENTORA EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES LOCALES:**

##### **2.1.- Definición legal:**

##### **2.2.- Características:**

##### **2.3.- El alcance de la verificación en el ejercicio de la función interventora: el cumplimiento de la legalidad presupuestaria o financiera y demás normativa aplicable (legalidad administrativa):**

#### **3.- EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA:**

##### **3.1.- Ámbito subjetivo: El sector público local de carácter administrativo:**

##### **3.2.- Ámbito objetivo:**

#### **4.- CONTENIDO Y MODALIDADES EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA:**

##### **4.1.- Contenido y manifestaciones de la función interventora:**

##### **4.2.- Modalidades de ejercicio:**

#### **5.- EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA SOBRE DERECHOS E INGRESOS:**

##### **5.1.- El procedimiento general en materia de fiscalización previa de derechos e ingresos:**

##### **5.2.- La sustitución de la función interventora en materia de derechos e ingresos por la toma de razón en contabilidad y control posterior:**

###### **5.2.1.- El acuerdo de sustitución y el necesario control posterior**

###### **5.2.2.- Actos exceptuados del acuerdo de sustitución:**

##### **5.3.- Características de la sustitución de la función interventora en materia de derechos e ingresos**

##### **5.4.- El reparo en materia de derechos e ingresos:**

## **6.- EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA SOBRE GASTOS Y PAGOS:**

### **6.1.- Procedimiento: Momento y plazo:**

### **6.2.- El resultado del control de legalidad y su incidencia en el procedimiento:**

#### **6.2.1.- La fiscalización de conformidad:**

#### **6.2.2.- El reparo:**

##### **6.2.2.1.- Concepto y características:**

##### **6.2.2.2.- Efectos de los reparos en materia de gastos:**

#### **6.2.3.- Las discrepancias planteadas por el órgano gestor al reparo de la intervención:**

##### **6.2.3.1.- Normas generales**

##### **6.2.3.2.- Órgano competente para la resolución de las discrepancias:**

##### **6.2.3.3.- La obligatoriedad en la resolución de las discrepancias:**

##### **6.2.3.4.- Procedimiento y plazos para formular y resolver la discrepancia :**

###### **6.2.3.4.1.- Planteamiento:**

###### **6.2.3.4.2.- Resolución:**

###### **6.2.3.4.3.- Elevación de discrepancias al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera**

## **7.- LA FISCALIZACIÓN PREVIA:**

### **7.1.- Regímenes de fiscalización previa:**

#### **7.1.1.- Régimen ordinario:**

#### **7.1. 2.- Régimen especial de fiscalización limitada previa:**

### **7.2.- Exención de la función interventora en la modalidad de fiscalización previa:**

#### **7.2.1.- Supuestos que comprende la exención:**

#### **7.2.2.- Fases que comprende la exención: aprobación y compromiso del gasto:**

## **8.- LA INTERVENCIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN Y DE LA INVERSIÓN:**

### **8.1.- Intervención de la liquidación del gasto o del reconocimiento de la obligación:**

8.1.1.- Objeto y momento:

8.1.2.- Contenido de las comprobaciones a realizar en esta fase:

### **8.2.- La intervención de la comprobación material de la inversión:**

8.2.1.- Momento y contenido:

8.2.2.- Procedimiento:

8.2.2.1.- Supuestos en los que la intervención de la comprobación material de la inversión es preceptiva:

8.2.2.2.- Supuestos en los que la intervención de la comprobación material de la inversión no es preceptiva:

8.2.3.- Aspectos que deberían ser objeto de regulación de la propia Entidad Local en el ejercicio del principio de auto organización:

## **9.- LA INTERVENCIÓN FORMAL DEL PAGO:**

9.1.- Objeto:

9.2.- Contenido:

9.3.- Conformidad y reparo:

## **10.- LA INTERVENCIÓN MATERIAL DEL PAGO:**

10.1.- Objeto y contenido:

10.2.- Conformidad y reparo:

## **11.- LA OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA:**

11.1.- Introducción:

11.2.- Concepto y características:

11.3.- Efectos: la orden imperativa de paralización del expediente:

11.4.- La subsanación del vicio procedimental que supone la omisión de la función interventora: El informe especial de la Intervención Local:

**11.5.- Procedencia de la revisión del acto**

**11.6.- Alcance del acuerdo de subsanación de la omisión de la fiscalización:**

**11.7.- La exigencia de responsabilidades que se hubiesen producido por la omisión de la función interventora:**

**12.- CONCLUSIONES:**

## **FUNDAMENTOS DEL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES LOCALES:**

### **II.- LA FUNCION INTERVENTORA (1)<sup>1</sup>:**

#### **1.- INTRODUCCIÓN:**

La idea de control siempre ha ido ligada a la Administración Pública debido a su condición de gestora de los intereses y recursos que pertenecen a los ciudadanos. De este modo, y con la finalidad de evitar que las decisiones se dejen únicamente a la voluntad de una única persona, se ha buscado tradicionalmente la concurrencia de dos voluntades en la realización de actos con repercusión económica para la Administración.

En este sentido debe señalarse que el destinado a verificar el cumplimiento de la legalidad, es la forma de control tradicional en los ordenamientos jurídicos de tradición napoleónica como es el español, basados en el principio del sometimiento de toda la actividad de la Administración al ordenamiento jurídico, y que actualmente se encuentra consagrado en los artículos 9 y 103 de la Constitución.

Y es tan sumamente importante para estos ordenamientos la verificación del cumplimiento de la legalidad en la actuación de la Administración Pública, que es el único objetivo de control interno que se establece para las tres modalidades del mismo: función interventora, control financiero y auditoría pública.

Finalmente, y a pesar de las críticas tradicionalmente recibidas por haberse construido sobre la desconfianza hacia el gestor, no puede obviarse que el carácter garantista de la función interventora comporta que un uso eficiente de la misma dentro del modelo de control eficaz del que -según el Real Decreto 424/2017- debe disponer el Interventor, puede y debe aportar indudablemente un valor añadido a las Entidades Locales, que se caracterizan en muchas ocasiones –debido a su tamaño y disponibilidades económicas-, por la falta de medios personales debidamente especializados.

De esta manera, al permitir corregir –antes de que se adopten los actos administrativos- las deficiencias en éstos detectadas, gracias a la función interventora se genera una garantía adicional a la autoridad administrativa que posteriormente debe dictar el acto previamente intervenido, salvaguardándole de realizar un acto del que puedan derivarse futuras responsabilidades.

Consecuentemente, y como se verá en otro capítulo, lo importante debe ser el establecimiento, dentro de cada Entidad Local, de un verdadero modelo de control interno que sea “eficaz”; utilizando a tal fin los distintos instrumentos de los que se dispone: función interventora, control financiero y auditoría pública.

---

<sup>1</sup> Serán objeto de análisis en otro capítulo las siguientes especialidades de la función interventora:

- La fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos;
- La fiscalización previa de las órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija.

## **2.- LA FUNCIÓN INTERVENTORA EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES LOCALES:**

### **2.1.- Definición legal:**

El TRLRHL –en términos similares a lo dispuesto en la LGP- establece una definición legal de la función interventora en su artículo 214.1:

*“La función interventora tendrá por objeto fiscalizar todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquéllos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.”*

Así pues, la función interventora en el ámbito de las Entidades Locales puede definirse como *“el instrumento o forma mediante el que, en cualquiera de sus modalidades y manifestaciones, se realiza por la Intervención de la Entidad Local y de forma escrita, el ejercicio del control de legalidad sobre la propuesta de un acto con contenido económico con anterioridad a su aprobación por la autoridad competente, con la finalidad de asegurar su adecuación al ordenamiento jurídico, pudiendo comportar en determinados supuestos, la suspensión en la tramitación de dicha propuesta”*.

### **2.2.- Características:**

Se trata de una función que tiene las siguientes características:

- a) Es de carácter interno, puesto que se realiza por un órgano integrado dentro del ente controlado: la Intervención de la Entidad Local;
- b) Tiene por único objeto el control de la legalidad desde un punto de vista de generalidad o universalidad, correspondiendo la valoración de otros aspectos de la actividad económica (como pueden ser su eficacia, o su oportunidad) a otro tipo de controles (control financiero y de eficacia);
- c) De carácter administrativo, puesto que se realiza dentro del procedimiento de ejecución de la actividad económico-financiera de la Entidad;
- d) De carácter omnicompreensivo, en el sentido de que quedan sujetos a la misma todos los actos de contenido económico –tanto de ingresos como de gastos como de movimientos de fondos- de las Entidades del Sector Público Local sujetas a la misma<sup>2</sup>;
- e) De carácter preceptivo -y, por tanto, obligatoria en su ejercicio-, puesto que su omisión en el procedimiento de gasto comporta no tan solo la suspensión del mismo, sino la consideración de dicha actuación como falta muy grave<sup>3</sup>;

---

<sup>2</sup> Aunque existen ciertas excepciones que serán examinadas posteriormente.

<sup>3</sup> Artículo 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

- f) De carácter previo o preventivo, puesto que debe ejercerse con anterioridad a que se dicte el acto o acuerdo sobre el que se ejerce;
- g) Que puede comportar la suspensión del acto en los supuestos del artículo 216.2 del TRLRHL<sup>4</sup>;
- h) Que se emite por escrito;
- i) De carácter gradual, puesto que se extiende todas las fases del procedimiento de gestión de los ingresos, de los gastos o de las operaciones no presupuestarias;
- j) Que se ejerce con autonomía e independencia del órgano controlado;
- k) De carácter directo, por cuanto se practica sobre los actos, tal como se reflejan en los expedientes originales y no a través de su reflejo en la contabilidad;
- l) Que responsabiliza a su autor frente a la Hacienda Pública salvo que haya salvado su responsabilidad mediante la emisión del oportuno reparo fiscal;
- m) Que no puede verificar criterios de oportunidad;
- n) En la que prima el principio de legalidad sobre el de economía.

**2.3.- El alcance de la verificación en el ejercicio de la función interventora: el cumplimiento de la legalidad presupuestaria o financiera y demás normativa aplicable (legalidad administrativa):**

Una de las cuestiones tradicionalmente planteadas en relación al ejercicio de la función interventora, es determinar cuales son las disposiciones cuya aplicación han de comprobarse al caso concreto; es decir, si la verificación que debe efectuarse por la Intervención en el ejercicio de esta modalidad de control es únicamente la adecuación del acto o acuerdo que pretende dictarse a la legalidad presupuestaria (entendiendo como tales a las normas relativas a la disciplina presupuestaria<sup>5</sup>) o, por el contrario, debe verificarse su adecuación a toda la legalidad que sea aplicable en su conjunto (legalidad administrativa<sup>6</sup>).

---

<sup>4</sup> Estos efectos serán analizados en el epígrafe destinado a los denominados “reparos esenciales”.

<sup>5</sup> Considerando la verificación de la legalidad presupuestaria en su doble vertiente: sustantiva o material y formal o procedimental.

A tales efectos es interesante traer a colación el informe de la Abogacía General del Estado de fecha 15 de octubre de 2003 en el que se señala al respecto que:

*“El primero comporta la necesidad de que el acto administrativo que genere obligación económica a cargo de la Administración del Estado cuente con la debida cobertura presupuestaria... El segundo aspecto –aspecto formal o procedimental del principio de legalidad financiera– comporta que, dictado el acto administrativo que genera una obligación económica a cargo de la Administración del Estado (y contando dicho acto con suficiente consignación presupuestaria), la ejecución del mismo, o, lo que es igual, la realización del pago que entraña la obligación económica constituida por dicho acto, se efectúe con arreglo a las normas que disciplinan la ejecución del gasto público.”*

<sup>6</sup> La Abogacía del Estado en el citado informe, señala al respecto que:

*“El principio de legalidad administrativa comporta en su aspecto sustantivo o material la necesidad de que el contenido del acto administrativo se ajuste a la norma (legal o reglamentaria) que posibilita su emanación y en su aspecto formal o procedimental que dicho acto administrativo se dicte tras seguir el concreto procedimiento establecido para ello en la normativa sectorial correspondiente (y sin perjuicio de las previsiones de carácter general establecidas en la Ley*

A tal efecto, debe señalarse que la IGAE<sup>7</sup> ha reiterado en diversas ocasiones que en el ejercicio de la función interventora debe comprobarse la adecuación del acto que pretende adoptarse a la totalidad de la normativa que le resulte aplicable, en función del contenido y naturaleza del mismo, y no únicamente su adecuación a las normas presupuestarias.

El motivo de tal afirmación es el hecho de que la existencia de crédito adecuado y suficiente es el amparo legal necesario para la realización de un gasto, pero no para el surgimiento de una obligación con cargo a la Hacienda Pública que requerirá de la existencia de una ley, un negocio jurídico o actos o hechos que según derecho, generen esta obligación.

Consecuentemente, si bien el ejercicio de la función interventora se limita a la actividad financiera de la Administración Pública, sobre ésta inciden una serie de normas que se encuadran en distintos sectores del ordenamiento jurídico –por ejemplo la normativa de contratación, de subvenciones o de personal- y no únicamente en el ordenamiento financiero, de tal forma que en el ejercicio de la función interventora confluye la verificación del cumplimiento de cualquier disposición legal (legalidad administrativa) en la medida en que incidan sobre la vertiente financiera (legalidad presupuestaria), de tal manera que las primeras también quedan comprendidas dentro en el objeto del control.

Efectivamente, la IGAE en el informe de fecha 25 de mayo de 2011 señala literalmente que:

*“Ahora bien, llegados a este punto, se estima necesario recordar que los actos administrativos generadores de gasto público, como es el caso de la encomienda de gestión objeto de discrepancia, están sujetos a una doble condicionalidad. La Administración ha de estar habilitada por la Ley para producir el acto, pero al propio tiempo la actuación administrativa sólo puede desarrollarse dentro de los medios financieros puestos a disposición del gestor por la Ley presupuestaria. Ello comporta la sujeción del procedimiento a un doble bloque normativo: el administrativo y el financiero.*

*El bloque constituido por la denominada legalidad administrativa implica, en su aspecto sustantivo, la necesidad de que el contenido del acto administrativo se ajuste a la norma (legal o reglamentaria) que habilita su adopción y, en su aspecto formal o procedimental, que dicho acto administrativo se dicte tras seguir el concreto procedimiento establecido para ello en la normativa sectorial correspondiente.*

---

30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

<sup>7</sup> Informes de 23 de septiembre de 1996 y 25 de mayo de 2011. En el primero se manifiesta literalmente que:

*“En la fiscalización previa se comprueba, como se ha indicado anteriormente, la adecuación de la disposición que se va a dictar a la legalidad en su conjunto, no sólo la legalidad presupuestaria.”*



*Por su parte, las normas financieras establecen, por una parte, la necesidad de que el acto administrativo que genere la obligación económica cuente con la debida cobertura presupuestaria; así el artículo 46 de la LGP dispone que "no podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que incumplan esta limitación...". En cuanto al segundo aspecto -aspecto formal o procedimental-, los actos administrativos que den lugar a la realización de un gasto o que generen una obligación económica, han de producirse de acuerdo con las normas que disciplinan la ejecución de los Presupuestos con el fin de garantizar la cobertura financiera suficiente para satisfacerlas y el cumplimiento de los restantes principios presupuestarios."*

Además, de no ser así, no podría entenderse el supuesto previsto en el artículo 216.2 letra c) –concretado actualmente en lo que se refiere a su contenido, por lo dispuesto en el artículo 12.3 del RCI<sup>8</sup>- que puede fundar un reparo suspensivo por parte de la Intervención de la Entidad Local.

Así pues, en todas aquellas actuaciones con contenido económico para las entidades sujetas al ejercicio de la función interventora, este control alcanzará todos los aspectos de legalidad puestos de manifiesto en todo el procedimiento, y no sólo aquellas exigencias impuestas por las normas presupuestarias.

*Ejemplo:*

*En la tramitación de un expediente de concesión de una subvención, no tan solo habrá que estar al cumplimiento de la legalidad financiera (existencia y adecuación del crédito presupuestario, y que dicho el gasto haya sido previamente autorizado); sino que además deberá verificarse el cumplimiento de la legalidad administrativa: los preceptos establecidos a tal efecto en la normativa específica –Ley General de Subvenciones y Reglamento de desarrollo- en lo que se refiere al cumplimiento por parte del tercero de todos los requisitos establecidos para ostentar la condición de beneficiario (por ejemplo, estar al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social).*

### **3.- EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA:**

#### **3.1.- Ámbito subjetivo: El sector público local de carácter administrativo:**

Según el artículo 214.1 del TRLRHL la función interventora se ejercerá únicamente respecto de los actos de las Entidades Locales y de sus Organismos

---

<sup>8</sup> "3. En el supuesto previsto en el apartado c) del artículo 216.2 citado, procederá la formulación de un reparo suspensivo en los casos siguientes:□

a) Cuando el gasto se proponga a un órgano que carezca de competencia para su aprobación.□  
b) Cuando se aprecien graves irregularidades en la documentación justificativa del reconocimiento de la obligación o no se acredite suficientemente el derecho de su perceptor.  
c) Cuando se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, o cuando la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos a la Tesorería de la Entidad Local o a un tercero.□

El Pleno de la Corporación, previo informe del órgano interventor, podrá aprobar otros requisitos o trámites adicionales que también tendrán la consideración de esenciales."

Autónomos, es decir el denominado sector público local de carácter administrativo.

A tal efecto, debe señalarse que el artículo 3 del RCI puntualiza dos aspectos:

- a) El alcance de la función interventora a totalidad de los organismos autónomos dependientes de la Entidad Local; la dicción del artículo 3.2 del texto reglamentario es clara y no deja lugar a dudas: “*organismos autónomos, cualquiera que sea su calificación*”;
- b) En los supuestos en que así lo determine la normativa aplicable, se realizará la función interventora en los consorcios, cuando el régimen de control de la Administración pública a la que estén adscritos lo establezca<sup>9</sup>.

Ejemplo:

La Entidad Local constituyó en su momento el “Patronato Municipal para el fomento de la cultura y el deporte”; si bien dentro de la denominación de dicho ente no figure la condición de organismo autónomo, si del acuerdo de constitución y de sus estatutos se desprende tal condición, dicho ente estará sujeto en su actuación a control interno mediante la modalidad de función interventora.

### **3.2.- Ámbito objetivo:**

Tal y como se ha dicho anteriormente, la función interventora –y esta ha sido una de sus tradicionales críticas- tiene un carácter omnicomprensivo y universal; es decir, quedan sujetos a la misma:

- a) Todos los actos de contenido económico de las entidades incluidas dentro de su ámbito subjetivo;
- b) Debiendo verificar todas las normas o disposiciones que son de aplicación a cada procedimiento<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> A tal efecto, señalar que el artículo 122.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dispone lo siguiente:

*“1. Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración Pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.”*

Y, por su parte el artículo 3.1 de la LGP establece que los consorcios tienen la condición de sector público administrativo estatal cuando cumplan alguna de las dos características siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.
- 2.<sup>a</sup> Que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales a los efectos de esta Ley, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de las entregas de bienes o prestaciones de servicios.

<sup>10</sup> Siendo dicho carácter uno de los motivos que han servido para justificar, en determinados supuestos, la creación de otros entes instrumentales (sociedades municipales, fundaciones, consorcios, etc.); en lugar de establecer, en su caso, un modelo eficaz de control.

No obstante, tal y como se verá más adelante, ante las dificultades que ha planteado la realización de este modelo de control por la amplitud de su alcance, el legislador ha ido adoptado de forma progresiva una serie de medidas destinadas a:

- 1.- Establecer una serie de gastos que se encuentran exentos de sometiendo a la función interventora en su manifestación de fiscalización previa;
- 2.- Posibilitar la sustitución de la función interventora en materia de derechos e ingresos, por su toma de razón en contabilidad y posterior control financiero;
- 3.- Reducir el objeto del control preventivo, posibilitando el establecimiento de un régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos.

#### **4.- CONTENIDO Y MODALIDADES EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA:**

##### **4.1.- Contenido y manifestaciones de la función interventora:**

Dado el carácter omnicomprendido de la función interventora, que la hace presente en todo el procedimiento de ejecución de ingresos, gastos y movimientos de fondos y valores; ello comporta que dicha función deba manifestarse en todas y cada una de las distintas fases de ejecución de aquéllos, adoptando un contenido y manifestación diferente en función de la fase concreta en la que el procedimiento se encuentre.

De esta manera, aparecen las dos manifestaciones de la función interventora: la fiscalización previa por un lado, y la intervención previa por otro, siendo ambas –como señala el RCI- *“dos situaciones distintas en el ejercicio de la función interventora, tal y como se ha recogido en el texto para clarificar estos conceptos.”*

Así pues, estas dos manifestaciones del ejercicio de la función interventora –fiscalización previa e intervención previa- tienen lugar en función de la correspondiente fase del procedimiento sobre derechos e ingresos<sup>11</sup> o gastos y pagos y operaciones no presupuestarias en las que se encuentre el expediente:

- a) Fiscalización previa de actos<sup>12</sup> que supongan:

---

<sup>11</sup> A diferencia de la Administración del Estado en que la fiscalización de derechos e ingresos se encuentra, por disposición legal, sustituida por actuaciones de control financiero; en el caso de las Entidades Locales, tal y como posteriormente se analizará, la sustitución de la fiscalización previa de derechos e ingresos por la toma de razón en contabilidad y el control posterior, sólo se produce previo acuerdo expreso adoptado a tal efecto.

<sup>12</sup> El artículo 7.1 del RD 424/2017 precisa de forma más detallada los actos objeto de la misma, ya que puntualiza la expresión *“acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico”*, contenida en el artículo 214.2 del TRLRHL, por la más precisa *“actos que reconozcan derechos de contenido económico, autoricen o aprueben gastos,*

- a. El reconocimiento de derechos (fase contable “DR”);
  - b. La recaudación e ingreso de fondos públicos (fase contable “I”);
  - c. La autorización o aprobación de gastos (fase contable “A”);
  - d. La disposición o compromiso de gastos (fase contable “D”);
  - e. El movimientos de fondos y valores (fase contable “MIT”);
- b) La Intervención previa de los actos que supongan liquidación del gasto o reconocimiento de la obligación e intervención de la comprobación material de la inversión (fase contable “O”);
  - c) La Intervención formal de la ordenación del pago (fase contable “P”);
  - d) La Intervención material del pago (Fase contable “R” o “K”).

Representación gráfica de la relación entre las fases de ejecución del gasto –indicando su regulación en el RD 500/1990- , las contables y las de la función interventora sobre gastos y pagos –indicando su regulación en el RD 424/2017-:

FASE EJECUCIÓN GASTO	FASE CONTABLE	FASE FUNCIÓN INTERVENTORA
Autorización del gasto (art. 54)	A	Fiscalización previa
Disposición o compromiso del gesto (art. 56)	D	Fiscalización previa
Reconocimiento de la obligación (art. 58)	O	Intervención previa reconocimiento obligación y de la inversión
Ordenación del pago (art. 61)	P	Intervención formal del pago
Pago material	R	Intervención material del pago

#### **4.2.- Modalidades de ejercicio:**

Una vez detalladas las manifestaciones de la función interventora, el artículo 7.2 del RCI señala las dos modalidades de ejercicio de la misma, a saber:

- a) La intervención formal, consistente en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción de un acuerdo mediante el examen de todos los documentos incorporados al expediente;
- b) La intervención material, cuyo objeto es la comprobación de la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

Representación gráfica de la relación existente entre las fases y modalidades de la función interventora:

FASE FUNCIÓN INTERVENTORA	MODALIDAD FUNCIÓN INTERVENTORA
Fiscalización previa	FORMAL
Fiscalización previa	FORMAL

*dispongan o comprometan gastos*”, estableciendo por tanto de forma expresa la obligación de fiscalización previa de cada una de las fases del procedimiento de gasto (autorización –fase contable “A”- y disposición o compromiso –fase contable “D”-).

Intervención previa reconocimiento obligación y de la inversión	FORMAL Y MATERIAL
Intervención formal del pago	FORMAL
Intervención material del pago	MATERIAL

## **5.- EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA SOBRE DERECHOS E INGRESOS:**

Pese a la importancia que tienen los ingresos públicos para garantizar el sostenimiento de la Hacienda Pública, la regulación de la función interventora en el procedimiento de su gestión ha sido tradicionalmente menos profunda que en el caso de los gastos y pagos.

### **5.1.- El procedimiento general en materia de fiscalización previa de derechos e ingresos:**

Como se ha mencionado anteriormente, y como regla general, la función interventora en materia de derechos e ingresos se efectuará mediante la fiscalización previa de todos aquellos actos, documentos o expedientes de la entidad local y de sus organismos autónomos susceptibles de generar derechos, así como de los ingresos que se produzcan en la Tesorería municipal.

A tal efecto, debe recordarse que el RD 1174/1987 concreta en su artículo 4.1 letra e) que la fiscalización alcanza a:

*“e) La intervención de los ingresos y fiscalización de todos los actos de gestión tributaria.”*

Así pues, tanto el TRLRHL, el RD 1174/1987 como el nuevo RCI continúan manteniendo, como procedimiento ordinario, la función interventora sobre todo tipo de derechos e ingresos<sup>13</sup>, y que se ejercerá mediante su fiscalización previa. Y ello es así, puesto que la adopción de un procedimiento de control alternativo a la función interventora en esta materia requerirá, como se verá seguidamente, de un acuerdo expreso a tal efecto.

### **5.2.- La sustitución de la función interventora en materia de derechos e ingresos por la toma de razón en contabilidad y control posterior:**

#### **5.2.1.- El acuerdo de sustitución y el necesario control posterior:**

Como se ha mencionado anteriormente, pese al establecimiento de la fiscalización previa plena como procedimiento ordinario en el ejercicio de la función interventora en materia de derechos e ingresos, el legislador permite en el ámbito de las Entidades Locales que dicha función pueda ser sustituida - mediante la previa adopción del correspondiente acuerdo por parte del Pleno de

<sup>13</sup> Y que en relación a los ingresos tributarios se ejercerá sobre todas las fases de su gestión: liquidación, inspección y recaudación.

la Entidad Local<sup>14</sup>-, por un control que se ejercerá en dos momentos diferentes, a saber:

- a) Mediante la toma de razón en la contabilidad de la Entidad Local o de sus organismos autónomos, de los actos generadores de derechos e ingresos en la Tesorería;
- b) Mediante actuaciones de control financiero que deben realizarse con carácter posterior.

### **5.2.2.- Actos exceptuados del acuerdo de sustitución:**

No obstante lo anterior, dicha sustitución no alcanzará a los actos de ordenación y pago material derivados de devoluciones de ingresos indebidos y que, por lo tanto, continúan sometidos a la función interventora.

### **5.3.- Características de la sustitución de la función interventora en materia de derechos e ingresos**

Así pues, la sustitución de la función interventora en materia de derechos e ingresos tiene las siguientes características:

- a) Requiere la adopción por parte del Pleno de la Entidad Local de la adopción del correspondiente acuerdo de sustitución de la función interventora en materia de derechos e ingresos por el control inherente a la toma de razón en contabilidad y el control financiero posterior;
- b) En el supuesto de que no exista dicho acuerdo, la función interventora sobre derechos e ingresos se ejercerá mediante su fiscalización previa.
- c) El hecho de que la función interventora sea objeto de sustitución no significa que no exista un control sobre los derechos e ingresos, puesto que con posterioridad, deberá efectuarse por parte de la Intervención Local un procedimiento de control financiero sobre los mismos.
- d) Quedan excluidos de tal sustitución la ordenación del pago y el pago material existentes en el procedimiento administrativo de devolución de ingresos, que continúan estando sometidos a la función interventora<sup>15</sup>. En estos casos, deberá verificarse:
  - a. En la ordenación del pago, que las órdenes de pago se dictan por órgano competente, se ajustan al acto de reconocimiento de la obligación, y se acomodan al plan de disposición de fondos aprobado por el Presidente de la Entidad Local.

---

<sup>14</sup> Ni el TRLRHL ni el RCI establecen otro requisito en este procedimiento; no obstante el hecho de que el establecimiento –en materia de gastos- por parte del Pleno del régimen especial de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos, vaya precedida de la correspondiente propuesta por parte del Presidente y del informe por parte del Interventor, parece lógico pensar que ello también debería darse en el supuesto de establecer La sustitución de la función interventora en materia de derechos e ingresos por la toma de razón en contabilidad y control posterior.

<sup>15</sup> Consecuentemente, en estos supuestos, la función interventora en materia de devolución de ingresos indebidos solo alcanza a la fase de pago de dicho procedimiento –ordenación del pago y pago material-, no estando sujeto al ejercicio de dicha función –por haber sido sustituida con carácter previo- el acto del reconocimiento del derecho a la devolución.

- b. En el pago material, la identidad del perceptor, así como la cuantía del pago.

#### **5.4.- El reparo en materia de derechos e ingresos:**

Establecida la función interventora como procedimiento ordinario de control interno en materia de derechos e ingresos de las Entidades Locales y de sus organismos autónomos; el legislador se encarga de detallar en el artículo 9.4 del RCI de qué manera y que efectos puede comportar el pronunciamiento en disconformidad de la Intervención en esta materia:

*“4. En el caso de que en el ejercicio de la función interventora el órgano interventor se manifestase en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados y la disconformidad se refiera al reconocimiento o liquidación de derechos a favor de las Entidades Locales o sus organismos autónomos, así como a la anulación de derechos, la oposición se formalizará en nota de reparo que en ningún caso suspenderá la tramitación del expediente.”*

Consecuentemente, la disconformidad de la intervención en el ejercicio de la función interventora en materia de derechos e ingresos tiene las siguientes características:

- 1.- Puede versar tanto en la forma como en el fondo del acto o documento examinado;
- 2.- De referirse al reconocimiento o liquidación de derechos así como a la anulación de derechos, se formula mediante la correspondiente nota de reparo.
- 3.- Dicho reparo no tiene, en estos supuestos, carácter suspensivo y por lo tanto, no suspenderá la tramitación del expediente.

### **6.- EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA SOBRE GASTOS Y PAGOS:**

#### **6.1.- Procedimiento: Momento y plazo:**

El artículo 10 del RCI contiene las normas procedimentales de aplicación a todas las modalidades de ejercicio de la función interventora, y del mismo se desprende lo siguiente:

- El ejercicio de la función interventora tendrá lugar en el plazo de 10 días, o de 5 días en el caso de que la tramitación del expediente haya sido declarado urgente o bien se trate del régimen especial de fiscalización o intervención de requisitos básicos<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Dicho régimen de la función interventora será analizado en un capítulo independiente.

- En ambos casos a contar desde el día siguiente a la recepción por la Intervención del expediente original<sup>17</sup> completo<sup>18</sup>.
- Las normas de desarrollo y adaptaciones normativas (*ad ex* bases de ejecución, reglamentos de fiscalización, guías de procedimientos, etc.) que puedan aprobar las Entidades Locales no podrán reducir dichos plazos.
- La Intervención local podrá suspender el citado plazo de ejercicio de la función interventora, dando cuenta de tal circunstancia al órgano gestor, cuando hago uso de la facultad de solicitar informes a asesoramientos jurídicos a técnicos previstos en el artículo 6.4 del RCI, hasta el momento en que se reciban las citados informes a dictámenes.

No obstante lo anterior, en el supuesto de expedientes derivados de la contratación conjunta de la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras, el artículo 124.4 del TRLCSP contiene una regla especial, al disponer que no procederá la fiscalización del gasto hasta que se conozca el importe y las condiciones del contrato, de acuerdo con la proposición que haya sido seleccionada<sup>19</sup>.

## **6.2.- El resultado del control de legalidad y su incidencia en el procedimiento:**

El examen realizado por el Interventor da como un resultado la emisión de un juicio de valor mediante el cual el citado órgano manifiesta su conformidad o disconformidad sobre la observancia de la legalidad en el respectivo expediente. Dicha manifestación tiene, para la mayoría de la doctrina la naturaleza jurídica de informe<sup>20</sup> –aunque singular y especial- y no la de acto administrativo.

### **6.2.1.- La fiscalización de conformidad:**

Como resultado de la fiscalización e intervención previa, el Interventor puede manifestar su conformidad con el acto objeto de la misma.

---

<sup>17</sup> Pese a tal dicción –también recogida en la normativa estatal- la IGAE admite en el informe de fecha 30 de julio de 2004 de entenderse cumplido este requisito si se aportan copias auténticas de documentos públicos –que no, notas simples-, así como copias compulsadas o cotejadas de documentos originales.

<sup>18</sup> Ello no se producirá hasta que se reciba el último documento, justificante o informe que forme parte del citado expediente y, por tanto, se encuentre éste en disposición de que se dicte acuerdo por la autoridad u órgano competente.

<sup>19</sup> “Artículo 124. *Presentación del proyecto por el empresario.*

(..)

4. *En los casos a que se refiere este artículo, la iniciación del expediente y la reserva de crédito correspondiente fijarán el importe estimado máximo que el futuro contrato puede alcanzar. No obstante, no se procederá a la fiscalización del gasto, a su aprobación, así como a la adquisición del compromiso generado por el mismo, hasta que se conozca el importe y las condiciones del contrato de acuerdo con la proposición seleccionada, circunstancias que serán recogidas en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares.”*

<sup>20</sup> PASCUAL GARCIA, J., opus cit. Página 874.



Esta manifestación se materializará mediante una diligencia –del estilo “intervenido y conforme”- que si bien debe ser firmada por el propio Interventor, no debe motivarse, continuando el expediente su tramitación ordinaria.

## **6.2.2.- El reparo:**

### 6.2.2.1.- Concepto y características:

Puede definirse el reparo como *“el desacuerdo manifestado formalmente por la Intervención en ejercicio de la función interventora respecto del contenido de los actos examinados o con el procedimiento seguido para su adopción”*.

En cuanto a sus características, el reparo es una actuación:

- a) Que únicamente se produce en el caso de la función interventora
- b) Que se formaliza siempre por escrito;
- c) En la que el Interventor debe citar expresamente los preceptos legales en los que base su criterio y debe comprender todas las objeciones observadas en el expediente;
- d) En la que se pone de manifiesto una interpretación del principio de legalidad diferente de la mantenida por el órgano instructor del expediente;
- e) Que exime al interventor de las responsabilidades que puedan derivarse de la realización de actos contrarios a las previsiones en materia de autorización de gastos o reconocimiento, liquidación y pago de obligaciones.

### 6.2.2.2.- Efectos de los reparos en materia de gastos<sup>21</sup>:

A diferencia de lo que ocurre en el caso de la Administración del Estado, en el caso de las Entidades Locales –salvo en el caso de que se haya adoptado el acuerdo de fiscalización e previa limitada- se continua manteniendo, en función de los efectos que produce el reparo, la tradicional diferencia entre los reparos esenciales y no esenciales:

1.- Los reparos esenciales: Son aquellos que vienen motivados por la existencia de los defectos esenciales enumerados en las letras a) a d) del artículo 216.2 del TRLRHL, a saber:

- a) Cuando se base en la insuficiencia de crédito o el presupuesto no sea adecuado.
- b) Cuando no hubieran sido fiscalizados los actos que dieron origen a las órdenes de pago.
- c) En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales.

---

<sup>21</sup> El reparo en el régimen de fiscalización e intervención previa limitada será objeto de análisis dentro del capítulo destinado a este régimen especial.

Ante la falta de concreción de este apartado, el RCI se ha encargado de puntualizar qué debe entenderse por “*requisitos o trámites esenciales*”<sup>22</sup>:

- a') Cuando el gasto se proponga a un órgano que carezca de competencia para su aprobación;
- b') Cuando se aprecien graves irregularidades en la documentación justificativa del reconocimiento de la obligación o no se acredite suficientemente el derecho de su perceptor;
- c') Cuando se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, o cuando la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos a la Tesorería de la Entidad Local o a un tercero. □

d) Cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.

En estos supuestos de defectos esenciales, una vez se ha formulado el correspondiente reparo por parte de la Intervención se produce la inmediata suspensión en la tramitación del expediente hasta que el mismo sea solventado.

A partir de ese momento, el curso del procedimiento dependerá de la actitud que el órgano instructor adopte ante el reparo formulado: subsanación de los vicios manifestados por el interventor o, por el contrario, mantenimiento de su postura inicial planteando la oportuna discrepancia; si bien en cualquiera de los dos casos, el expediente de gasto se mantendrá durante todo este periodo en suspenso.

**2.- Los reparos no esenciales:** Son objeto de estos reparos cualquier otro defecto que no tenga la consideración de esencial según lo visto anteriormente, no produciéndose en estos casos el efecto suspensivo de los reparos esenciales.

En estos supuestos, el artículo 14.5 del RCI establece la posibilidad de que la Intervención pueda emitir informe favorable, pero quedando la eficacia del acto condicionada a la subsanación de los defectos con anterioridad a la aprobación del expediente. En este caso el órgano gestor del expediente podrá:

- a) Subsanan los defectos no esenciales puestos de manifiesto por la intervención: de darse tal circunstancia, dicho órgano remitirá al Interventor la documentación justificativa de haberse subsanado los defectos.
- b) No solventar los condicionamientos indicados por el Interventor para la continuidad del expediente: en este caso se considerará formulado el correspondiente reparo, sin perjuicio de que se pueda iniciar en procedimiento de discrepancias regulado en el artículo 15 del RCI.

### **6.2.3.- Las discrepancias planteadas por el órgano gestor al reparo de la intervención:**

---

<sup>22</sup> Sin perjuicio de que el Pleno de la Corporación previo informe del Interventor pueda aprobar otros requisitos o trámites adicionales que también tendrán la consideración de esenciales.

#### 6.2.3.1.- Normas generales

En el caso de que el órgano gestor no acepte el reparo formulado por la Intervención, y en base al principio de contradicción que rige todo procedimiento de control<sup>23</sup>, debe plantearse por aquél una discrepancia que se resuelve en el propio ámbito de la respectiva Entidad Local, a través el procedimiento previsto en el artículo 15 del RCI, y en el que se tendrán en cuenta los informes emitidos por ambos.

Así pues, lo que se resuelve en este procedimiento no es el reparo formulado por la Intervención, sino la discrepancia planteada por el órgano gestor contra aquél.

#### 6.2.3.2.- Órgano competente para la resolución de las discrepancias:

##### a) Regla General:

Como regla general corresponde al Presidente de la Entidad Local la competencia para su resolución, que es definitiva, ejecutiva y no delegable en ningún caso (artículos 15.2 y 3 del RCI).

##### b) Excepción:

No obstante, corresponde al Pleno de la Entidad Local la resolución de las discrepancias cuando los reparos formulados por la Intervención:

- a) Se basen en insuficiencia o inadecuación de crédito. □
- b) Se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de su competencia.

#### 6.2.3.3.- La obligatoriedad en la resolución de las discrepancias:

Sin perjuicio del carácter suspensivo de los reparos esenciales, debe recordarse que la LTAlyBG en su artículo 28 letra d) establece como infracción en materia de gestión económico-presupuestaria:

*“d) La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.”*

#### 6.2.3.4.- Procedimiento y plazos para formular y resolver la discrepancia :

##### 6.2.3.4.1.- Planteamiento:

En el plazo de 15 días desde la recepción del reparo, el órgano gestor planteará las discrepancias se plantearán al Presidente o al Pleno de la Corporación Local,

---

<sup>23</sup> Puesto que, como se encarga de recordar el artículo 51.1 del RCI, dejando a salvo los efectos suspensivos de los reparos esenciales, las opiniones de la Intervención no prevalecen sobre la de los órganos de gestión

según corresponda, y, en su caso, a través de los Presidentes o máximos responsables de los organismos autónomos locales, y organismos públicos en los que se realice la función interventora, para su inclusión obligatoria, y en un punto independiente, en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria.

La discrepancia del centro gestor deberá ser:

- a) Motivada;
- b) Formulada por escrito;
- c) Citar los preceptos legales en los que sustente su criterio.

#### 6.2.3.4.2.- Resolución:

En la resolución de las discrepancias, que deberá recaer en el plazo de 15 días, se tendrán en cuenta por el órgano competente los informes emitidos por el órgano gestor y por la Intervención, dejándose constancia en aquélla de la adecuación al criterio fijado o, en su caso, a la motivación para la no aplicación de los criterios establecidos por el órgano de control.

#### 6.2.3.4.3.- Elevación de discrepancias al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera<sup>24</sup>:

Esta posibilidad ha sido introducida en el TRLRHL en virtud de la aprobación de la Ley Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, caracterizándose por las siguientes notas:

- a) Competencia: corresponde al Presidente de la Entidad Local y el Pleno, a través del citado Presidente,
- b) Momento: previamente a la resolución de las discrepancias.
- c) Procedimiento:
  - a. El Presidente remitirá propuesta motivada de resolución de la discrepancia, concretando el extremo o extremos acerca de los que solicita valoración, acompañada del expediente completo; debiéndose tramitar la correspondiente comunicación al órgano interventor y demás partes interesadas.
  - b. El órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, deberá informar sobre las cuestiones planteadas en el plazo de un mes desde la solicitud por parte del Presidente siempre que se cuente con el expediente completo<sup>25</sup>.
  - c. Si la resolución o acuerdo adoptado por la Entidad Local es contrario al sentido del informe emitido por dicho órgano, se dará cuenta del mismo al Pleno y al Tribunal de Cuentas.
- d) Creación de una base de datos de informes: La IGAE gestionará una base de datos sobre los informes emitidos en relación con las propuestas de

---

<sup>24</sup> La Intervención General de la Administración del Estado o el órgano equivalente, en el caso de que la Comunidad Autónoma tenga atribuida la tutela financiera.

<sup>25</sup> Este plazo se interrumpirá en el caso de que sea necesario solicitar aclaraciones o informes para la resolución de la discrepancia

resolución de discrepancias sometidas a su valoración, con objeto de unificar criterios y realizar el seguimiento de su aplicación.

A la base de datos tendrán acceso los órganos de control interno de las Entidades Locales, que podrán utilizar la información facilitada como elemento de motivación en otros expedientes, así como, para el ejercicio de sus competencias, el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo e interno de las Comunidades Autónomas.

#### 6.2.3.5.- Remisión de las resoluciones y acuerdos adoptados contra los reparos formulados por la Intervención al Pleno y al Tribunal de Cuentas:

El interventor deberá formular un informe anual de todas las resoluciones y acuerdos adoptados contra los reparos efectuados, diferenciándose de forma clara y concisa el carácter suspensivo o no de los reparos efectuados.

Dichos informes se remitirán:

1.- Al Pleno de la Entidad Local con ocasión de la dación de cuenta de la liquidación del Presupuesto (artículo 218.1 del TRLRHL):

El informe contendrá todas:

- a) Las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, o, en su caso, a la opinión del órgano competente de la Administración que ostente la tutela al que se haya solicitado informe;
- b) Un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

Dicho informe atenderá únicamente a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice. El Presidente de la Corporación podrá presentar en el Pleno informe justificativo de su actuación.

2.- Al Tribunal de Cuentas de conformidad con lo establecido en el artículo 218.3 del TRLRHL<sup>26</sup>:

Una vez informado el Pleno de la Entidad Local, con ocasión de la Cuenta General, el órgano interventor remitirá anualmente, al Tribunal de Cuentas y, en su caso, al órgano de control externo autonómico correspondiente:

- a) Todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos

---

<sup>26</sup> “3. El órgano interventor remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. A la citada documentación deberá acompañar, en su caso, los informes justificativos presentados por la Corporación local.”

formulados, en su caso, a la opinión del órgano competente de la Administración que ostente la tutela al que se haya solicitado informe de conformidad con el apartado 4º de este artículo;

- b) Un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos, debiendo acompañarse a la citada documentación, en su caso, los informes justificativos presentados por la Corporación Local con independencia de la participación de otros órganos de control en virtud del apartado 4 de este artículo.

## **7.- LA FISCALIZACIÓN PREVIA:**

Entrando en el análisis de cada una de las manifestaciones de la función interventora en materia de gastos, el artículo 16 del Real Decreto regula el ejercicio de la fiscalización previa, puntualizándose en el punto 2 que:

*“En el ejercicio de la fiscalización previa se comprueba el cumplimiento de los trámites y requisitos en el ordenamiento jurídico mediante el examen de los documentos e informes que integran el expediente.”*

Así pues, puede definirse la fiscalización previa en materia de gastos como *“aquella manifestación de la función interventora que tiene por objeto el examen de todo acto, documento o expediente del que se derive la aprobación de un gasto, con el objeto de determinar que su contenido y tramitación se han ajustado a las disposiciones legales que le son de aplicación”*.

### **7.1.- Regímenes de fiscalización previa:**

#### **7.1.1.- Régimen ordinario:**

Están sometidos a fiscalización previa todos los actos de los órganos de la Entidad Local y de sus Organismos Autónomos por las que se apruebe la realización de un gasto, comprendiendo consecuentemente las dos primeras fases de gestión del gasto: la autorización y la disposición o compromiso del gasto.

Entre los actos sometidos a fiscalización previa se consideran incluidos:

- a) Los actos resolutorios de recursos administrativos que tengan contenido económico.
- b) Las convenios que se suscriban y cualesquiera otros actos de naturaleza análoga, siempre que tengan contenido económico.

#### **7.1.2.- Régimen especial de fiscalización limitada previa<sup>27</sup>:**

---

<sup>27</sup> Por su carácter especial, este régimen será analizado en otro capítulo.

No obstante lo anterior, cuando el Pleno así la acuerde, la fiscalización previa – así como la intervención previa- se limitará<sup>28</sup> a comprobar los extremos a que se refiere el artículo 13.2 del RCI.

## **7.2.- Exención de la función interventora en la modalidad de fiscalización previa:**

### **7.2.1.- Supuestos que comprende la exención:**

El TRLRHL, en su artículo 219.1 –y en términos similares el artículo 17 del RCI, establece, por excepción o la regla general del artículo 214, los supuestos exentos de fiscalización previa:

- Gastos de material no inventariable;
- Contratos menores;
- Los gastos de carácter periódico y demás de tracto sucesivo una vez intervenido el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones (son aquéllos que siendo repetitivos son conocidos por su regularidad, como por ejemplo los arrendamientos);
- Otros gastos menores de 3.005,06 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija

A estos supuestos deben añadirse los contratos de acceso a bases de datos y de suscripción a publicaciones que no tengan el carácter de contratos sujetos a regulación armonizada; su no sujeción a fiscalización previa es consecuencia de lo establecido en la Disposición adicional novena del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>29</sup> (TRLCSP), que permite realizar los citados contratos de acuerdo con las normas establecidas en la citada Ley para los contratos menores.

### **7.2.2.- Fases que comprende la exención: aprobación y compromiso del gasto:**

El TRLRHL exige a los citados gastos de la fiscalización previa correspondiente a las fases de aprobación y compromiso del gasto, pero no del resto de las modalidades de ejercicio de la función interventora, por la que estos gastos

---

<sup>28</sup> De ahí el concepto “fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos”.

<sup>29</sup> “Disposición adicional novena. Normas especiales para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones.

1. La suscripción a revistas y otras publicaciones, cualquiera que sea su soporte, así como la contratación del acceso a la información contenida en bases de datos especializadas, podrán efectuarse, cualquiera que sea su cuantía siempre que no tengan el carácter de contratos sujetos a regulación armonizada, de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley para los contratos menores y con sujeción a las condiciones generales que apliquen los proveedores, incluyendo las referidas a las fórmulas de pago. El abono del precio, en estos casos, se hará en la forma prevenida en las condiciones que rijan estos contratos, siendo admisible el pago con anterioridad a la entrega o realización de la prestación, siempre que ello responda a los usos habituales del mercado.”

estarán en todo caso<sup>30</sup>, sometidos a la intervención del reconocimiento de las obligaciones y tratándose de inversiones comprobables, de la comprobación de la inversión; y también en todo caso, a la intervención formal de la ordenación del pago y a la intervención material del mismo.

## **8.- LA INTERVENCIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN Y DE LA INVERSIÓN:**

Esta fase de la intervención, que el Reglamento de control interno (artículos 18 y siguientes) regula en la misma sección, comprende dos órdenes de actuación encuadrables dentro de la intervención formal o documental (la intervención de la liquidación del gasto o intervención del reconocimiento de la obligación), y de la intervención material (intervención de la comprobación material de la inversión); situándose en el momento inmediatamente anterior al reconocimiento de la obligación (fase contable “O”), siendo, por tanto, posterior a la fiscalización previa y anterior a la intervención formal de la ordenación del pago.

### **8.1.- Intervención de la liquidación del gasto o del reconocimiento de la obligación:**

#### **8.1.1.- Objeto y momento:**

Esta intervención se ejerce en relación a las liquidaciones de gastos o reconocimiento de obligaciones a cargo de la Tesorería de la entidad –tengan su origen en la ley o en negocios jurídicos válidamente celebrados-, y se practica con carácter previo al acto por el que se produce su liquidación o reconocimiento<sup>31</sup>.

Sin perjuicio de la establecido en el artículo 13 del RCI –régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos-, al efectuar la intervención previa de la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones, se deberá comprobar que:

1.- Las obligaciones (esto es, los créditos exigibles por el acreedor público) respondan a gastos aprobados<sup>32</sup> (fases contables “A” y “D”, salvo que la aprobación del gasto y el reconocimiento de la obligación deban realizarse simultáneamente).

2.- Que los documentos justificativos de la obligación se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación. En todo caso, en la documentación deberá constar:

- 1) La identificación del acreedor.

---

<sup>30</sup> Este criterio ha sido puesto de manifiesto en el Informe de la IGAE de 17 de febrero de 1998.

<sup>31</sup> Ello supone que se realiza sobre los justificantes que acompañan al documento contable “O”, salvo en el caso de las ordenes de pago a justificar.

<sup>32</sup> Concepto el de “aprobación” que como se ha dicho anteriormente debe extenderse también a la autorización de gasto.



- 2) El importe exacto de la obligación.
- 3) Las prestaciones, servicios u otras causas de las que derive la obligación del pago.

3.- Que se ha comprobado materialmente, cuando proceda, la efectiva y conforme realización de la obra, servicio, suministro a gasto, y que ha sido intervenida, en su caso, dicha comprobación.

Así pues, este precepto atribuye a la intervención previa de la liquidación del gasto o reconocimiento de la obligación, el carácter de ser un "*mecanismo de cierre*" del sistema de fiscalización previa, ya que el Interventor debe comprobar que el expediente ha sido fiscalizado en las dos fases anteriores del procedimiento de gasto, es decir, tanto en la fase de aprobación como en la de compromiso del gasto, con la finalidad de poner de manifiesto, en su caso, la omisión del ejercicio de la función interventora en alguno de los mencionados fases.

Así pues, la intervención del reconocimiento de la obligación implica realizar actuaciones de:

- a) Intervención formal, para determinar el ajuste a la legalidad de los documentos justificativos de la obligación, y de
- b) Intervención material, al comprobar materialmente la efectiva y conforme realización del objeto de la correlativa prestación a cargo del acreedor de la Administración.

## **8.2.- La intervención de la comprobación material de la inversión:**

### **8.2.1.- Momento y contenido:**

La comprobación material de la inversión, regulada con detalle en el artículo 20 del Real Decreto, se realiza antes de liquidar el gasto o reconocer la obligación efectuándose sobre la realidad física de las inversiones, y supone verificar materialmente:

- a) La realización de las obras, servicios y adquisiciones financiados con fondos públicos, y
- b) Su adecuación al contenido del correspondiente contrato.

Así pues, el RCI establece el acto de recepción de la obra, servicio o adquisición de que se trate, como momento imperativo en el que debe efectuarse la intervención de la comprobación material de la inversión,

No obstante, si durante la ejecución de las obras, prestación de servicios y fabricación de bienes adquiridos mediante contratos de suministros, sí el interventor considera que concurren circunstancias que lo aconsejen, éste podrá acordar la realización de comprobaciones materiales de la inversión durante su realización.

### **8.2.2.- Procedimiento:**

8.2.2.1.- Supuestos en los que la intervención de la comprobación material de la inversión es preceptiva:

El carácter preceptivo depende del importe de la actuación, esto es cuando el importe de aquella supere la cifra de 50.000 euros, IVA excluido (sin perjuicio de que las bases de ejecución fijen un importe inferior).

La comprobación material de la inversión se realizará por el órgano interventor, asesorado, cuando sea necesaria la posesión de conocimientos técnicos para realizar la comprobación material.

Los órganos gestores deberán solicitar del órgano interventor, o en quien delegue, su asistencia a la comprobación material de la inversión, con al menos veinte días de antelación con relación a la fecha prevista para la recepción de la inversión.

El resultado de la comprobación se reflejará en un acta suscrita por todos las asistentes al acto de recepción de la obra, servicio o adquisición.

En dicha acta se harán constar:

- a) Las deficiencias que se hayan podido apreciar;
- b) Las medidas a adoptar para subsanarlas;
- c) Los hechos y circunstancias relevantes del acto de recepción.

Igualmente, en dicha acta -o en informe ampliatorio- los concurrentes podrán – de forma individual o colectiva- expresar las opiniones que estimen pertinentes.

8.2.2.2.- Supuestos en los que la intervención de la comprobación material de la inversión no es preceptiva:

En estos casos, la comprobación de la inversión se justifica con uno de los siguientes medios:

- a) Acta de conformidad firmada por los participantes;
- b) Certificación expedida por el Jefe del centro, dependencia u organismo a quien corresponda recibir o aceptar las obras, servicios o adquisiciones.

Y en los que se expresará haberse:

- a) Hecho cargo del material adquirido, especificándolo con el detalle necesario para su identificación.
- b) Ejecutado la obra o servicio con arreglo a las condiciones generales y particulares que hubiesen sido previamente establecidas.

8.2.3.- Aspectos que deberían ser objeto de regulación de la propia Entidad Local en el ejercicio del principio de auto organización:

Pese a la regulación de este procedimiento en el RCI, las experiencias de la propia IGAE aconsejan que, ante la falta de capacidad normativa que tienen los titulares de las Intervenciones Locales, sean objeto de regulación en las normas de desarrollo normativo que puedan aprobar las Entidades locales, como mínimo, las siguientes situaciones y procedimiento –incluyendo, en su caso, el correspondiente modelaje- para:

1.- El nombramiento de los:

- a. Delegados del Interventor para asistir a los actos de recepción;
- b. Funcionarios de la especialidad a que corresponda la inversión a comprobar para asesorar al interventor en el momento de realizar la comprobación material.

2.- El procedimiento para la obtención de la documentación por parte del Interventor y del asesor para asistir a la comprobación material de la inversión.

3.- El seguimiento, en su caso, de las actuaciones de los delegados del Interventor, así como la remisión de los ejemplares de las actas de recepción firmadas por éstos.

## **9.- LA INTERVENCIÓN FORMAL DEL PAGO:**

### **9.1.- Objeto:**

Por su parte, la intervención formal del pago se regula en los artículos 21 y 22 del RCI, y se ejerce sobre los actos por los que se ordenan pagos con cargo a la Tesorería de la Entidad Local.

Por tanto, se realiza una vez ha finalizado la tramitación administrativa y una vez se han llevado a cabo los dos controles anteriores: la intervención del reconocimiento de la obligación y de la inversión y, por tanto, encontrándose el orden de pago debidamente justificado.

### **9.2.- Contenido:**

Dicha intervención tiene por objeto verificar que las órdenes de pago:

- a) Se dictan por órgano competente;
- b) Se ajustan al acto de reconocimiento de la obligación, mediante el examen de los documentos originales o de la certificación de dicho acto y de su intervención suscrita por los mismos órganos que realizaron dichas actuaciones<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> No obstante, para un sector de la doctrina (Pascual García) esta previsión –también contemplada en el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado– tiene más de concesión al pasado que de efectividad real, debido a los procedimientos informáticos implantados en relación a la ordenación de pagos. Con todo debe hacerse constar que dicho Real Decreto contiene, a tal efecto y a diferencia de lo que ocurre con el Reglamento local, la siguiente puntualización en su artículo 29:

- c) Se acomodan al plan de disposición de fondos -que debe haber sido aprobado por el Presidente de la Entidad Local a propuesta del Tesorero-, mediante el examen del propio plan de disposición de fondos o del informe que al respecto emita la Tesorería de la entidad.

Considerando además si, en su caso, existen retenciones judiciales a procedimientos de compensación de deudas del acreedor; alcanzando en este caso la intervención formal de la ordenación del pago a estos acuerdos de minoración.

### **9.3.- Conformidad y reparo:**

Si la Intervención considerase que las órdenes de pago cumplen las requisitos señalados anteriormente, hará constar su conformidad mediante diligencia firmada en el documento en que la orden se contiene o en documento resumen de cargo a las cajas pagadoras.

Cuando no se cumplan dichos requisitos, la Intervención formulará el correspondiente reparo, motivado y por escrito.

Con todo, la intervención formal del pago no puede considerarse como una intervención en segunda instancia del acto por el que se reconoció la obligación, siempre y cuando aquél hubiese sido adoptado válidamente –o, habiéndose efectuado con el correspondiente reparo y formulada discrepancia, ésta fue resuelta por la autoridad competente en contra de la opinión de la Intervención-; y ello es así puesto que como señala la IGAE en el informe de 8 de mayo de 1991<sup>34</sup>:

*“Producido dicho acto (se refiere a un acto de reconocimiento del derecho o unos ayudas) con todos los requisitos legales necesarios para su formación, su revisión solo puede operarse en la forma indicado (revisión de oficio de los actos declarativos de derechos subjetivos, mediante la declaración previo de lesividad para el interés público y la ulterior impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativo), sin que sea admisible la suspensión en el pago del mismo, todo vez que éste no es sino ejecución de aquél, y por lo tanto no cabe oposición a su realización en tanto no se haya revisado el acto por el cual se reconoció el derecho a las ayudas referidos.”*

## **10.- LA INTERVENCIÓN MATERIAL DEL PAGO:**

### **10.1.- Objeto y contenido:**

---

*“En el caso de que las órdenes de pago se expidan basándose en las propuestas recibidas por medios informáticos se entenderá que se produce tal ajuste cuando se libren de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido en desarrollo del artículo 78.2 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.”*

<sup>34</sup> Y, en el mismo sentido, en el Informe de 13 de mayo de 2002.

La intervención material del pago, contemplada en el artículo 23 del RCI, tiene por objeto asegurar la correcta ejecución de las órdenes de pago por la Tesorería municipal; estando sometidas a la misma aquéllas que tengan por objeto alguna de las siguientes actuaciones:

- a) Cumplir, directamente, las obligaciones de la Tesorería de la entidad.
- b) Situar fondos a disposición de cajeros y agentes facultados legalmente para realizar pagos a los acreedores.
- c) Instrumentar el movimiento de fondos y valores entre las cuentas de la Tesorería.

La intervención material del pago supone verificar:

- a) La competencia del órgano para la realización del pago;
- b) La correcta identidad del perceptor
- c) La cuantía del pago se corresponde con el importe debidamente reconocido.

## **10.2.- Conformidad y reparo:**

Cuando la Intervención encuentre conforme la actuación firmará los documentos que autoricen la salida de los fondos y valores (cheques y transferencias bancarias). En caso de no encontrar conforme la identidad del perceptor o la cuantía del pago, formulará reparo por escrito y motivado.

## **11.- LA OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA:**

### **11.1.- Introducción:**

En el ámbito local, ni el TRLRHL ni el RD 500/1990 prevén el procedimiento a seguir en caso de omisión de la función interventora, por lo que la regulación contenida en el artículo 28 del RCI viene a suplir una laguna jurídica existente hasta la entrada en vigor de dicho reglamento, ya que hasta ese momento únicamente podía acudir a la regulación de este procedimiento a través de la normativa aprobada por las propias Entidades Locales en ejercicio del principio de auto organización, o por la aplicación tanto por analogía como supletoriamente, del procedimiento previsto para el Sector Público Estatal en la LGP y demás normativa de desarrollo.

### **11.2.- Concepto y características:**

Puede definirse como *“la inexistencia del informe fiscal de la Intervención en un expediente por el que se aprueba un acto con contenido económico, y que se encuentra sujeto a la función interventora”*.

De lo anterior se desprende que es muy difícil que la omisión de la función interventora se produzca en las fases de ejecución del pago (intervención formal de la ordenación del pago y material del pago) puesto que la constancia del ejercicio de la intervención se incorpora a propia orden de pago y a los

documentos que autorizan la salidas de fondos (cheques y transferencias). Así pues, dicha omisión se producirá en la fase de ejecución del gasto (fiscalización previa de la autorización y aprobación del gasto e intervención de la aprobación de la liquidación del gasto o reconocimiento de la obligación).

El RCI, al igual que la LGP ni sus disposiciones de desarrollo, no se pronuncia sobre la medida en que la irregularidad que supone la omisión de la fiscalización afecta a la validez del acto adoptado.

Así pues, ante el silencio de la normativa financiera al respecto, tanto la doctrina mayoritaria como la jurisprudencia<sup>35</sup> considera que los efectos de la omisión de la fiscalización tan solo acarrearán una mera anulabilidad del acto administrativo, si bien con unas diferencias significativas a consecuencia de los efectos que le atribuye dicha normativa para el caso de su verificación.

### **11.3.- Efectos: la orden imperativa de paralización del expediente:**

La omisión de la función interventora, cuando fuera preceptiva, tiene como efecto más importante la paralización del expediente desde el momento en que tal circunstancia se ponga de manifiesto por la Intervención y hasta que se subsane dicha omisión, suspendiéndose de forma automática la eficacia del acto aprobado en sus aspectos económico-financieros, puesto que según el artículo 28.1 del RCI:

*“1. En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo.”*

Juntamente con dicha suspensión se produce una reserva, de conformidad con el artículo 28.2 del RCI, únicamente a favor del Presidente de la Entidad Local – o del Pleno siempre y cuando la omisión de la fiscalización previa se refiera a las obligaciones o gastos cuya competencia sea de este órgano- para decidir *“si continua el procedimiento o no y demás actuaciones que en su caso, procedan”*<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> La STS de 3 de mayo de 1987 señala que *«[...] acreditada la ausencia de tales requisitos (informes preceptivos) es indudable que se ha incurrido en la anulabilidad determinada por el artículo 48.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, por carecer el acto de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin [...]»*.

**En este sentido, la STS 7-2-2000.**

<sup>36</sup> No obstante, en el caso de los municipios de gran población, el artículo 28.3 del reglamento establece literalmente que:

*“3. En los municipios de gran población corresponderá al órgano titular del departamento o de la concejalía de área al que pertenezca el órgano responsable de la tramitación del expediente o al que esté adscrito el organismo autónomo, sin que dicha competencia pueda ser objeto de delegación, acordar, en su caso, el sometimiento del asunto a la Junta de Gobierno Local para que adopte la resolución procedente.”*

Además de la elusión del preceptivo control por parte de la Intervención, la omisión de la función interventora puede acarrear otro tipo de consecuencias en relación con el procedimiento en el que se ha elaborado el acto administrativo; de tal manera que, en estos casos, dicho acto suele llevar aparejada la comisión de otro tipo de irregularidades tanto en la vertiente administrativa como financiera –por ejemplo, la falta de crédito adecuado y suficiente para atender el gasto- y que dará lugar, en su caso, a la exigencia de las oportunas responsabilidades a funcionarios y autoridades<sup>37</sup>; y todo ello, sin perjuicio del retraso en el pago de los gastos con los efectos en el incumplimiento del Periodo Medio de Pago (PMP) y exigencia de interés de demora que ello puede comportar.

Ejemplo:

Se presenta ante la Intervención una relación de facturas con carácter previo a su aprobación por parte de la Junta de Gobierno Local.

Una vez revisada se constata por parte de la Intervención que existen varias facturas por la prestación de servicios por un importe que excede del límite del contrato menor sin que se haya tramitado el oportuno expediente de contratación con carácter previo con su oportuna fiscalización y constancia en la contabilidad municipal (Fases contables “A” y “D”).

Ante tal situación no se podrán reconocer las obligaciones derivadas de dichas prestaciones, ni efectuar su pago hasta que no se haya resuelto la omisión de la función interventora.

#### **11.4.- La subsanación del vicio procedimental que supone la omisión de la función interventora: El informe especial de la Intervención Local:**

Pese a gran la importancia que la vigente normativa –tanto estatal como local nueva- atribuye a la función interventora, la omisión de la misma no evita ni la posible generación de efectos económicos para con la Hacienda Pública del acto realizado; ni tampoco puede suponer que éste quede permanentemente suspendido y, consecuentemente, es lógico que la normativa establezca el procedimiento que deba seguirse ante tal vicio procedimental.

Así pues, una vez detectada la omisión por la Intervención debe emitirse por parte de ésta un informe que puede calificarse como “especial” puesto que *“no tendrá naturaleza de fiscalización”*, toda vez que como apostilla el propio RCI se prohíbe *“intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo”*<sup>38</sup>.

Además, el hecho de que no tenga la naturaleza de fiscalización comporta según la IGAE que el mismo no pueda ser objeto de planteamiento de discrepancias por parte del propio órgano gestor, puesto que al no ser un procedimiento contradictorio –circunstancia que si se hubiese producido si el acto se hubiese

---

<sup>37</sup> Serán analizadas en otro apartado.

<sup>38</sup> Así pues, sí hasta que no se conozca y resuelva la omisión no se puede intervenir favorablemente las actuaciones, tiene sentido que el informe de la Intervención por el que se documentan las actuaciones no tenga la consideración de fiscalización.

sujeto en su momento a la función interventora- no se prevé ni en el Reglamento Local ni en el estatal tan posibilidad<sup>39</sup>.

Consecuentemente, la transgresión de dicha prohibición por parte del interventor comportaría la generación de responsabilidades tanto para el órgano de control (artículo 176 y 142.1 LGP) como para el responsable de tramitar el expediente. Y ello es así puesto que si el ordenamiento obliga a suspender el procedimiento y establece unas reglas para subsanar la omisión cometida, parece lógico pensar que el órgano administrativo que tramitaba tal expediente tenga la obligación de someterlo al Presidente<sup>40</sup> –ya sea por que sea de su competencia la subsanación o para que lo remita al Pleno en caso de ser competencia de este órgano- puesto que en otro caso el expediente quedaría indefinidamente suspendido, circunstancia que atentaría contra el principio de seguridad jurídica y atentaría contra los intereses de los terceros acreedores de la Administración Pública.

Por tanto, el procedimiento de subsanación del vicio procedimental que supone la omisión de la fiscalización se inicia con un informe obligatorio a emitir por parte de la Intervención dirigido a la autoridad que hubiera iniciado el expediente<sup>41</sup>. En este informe, el interventor deberá manifestar su opinión respecto de la propuesta que pueda elevarse al Presidente de la Corporación, con el objeto de que uniendo este informe a las actuaciones, pueda éste decidir si continua el procedimiento o no y demás actuaciones que en su caso, procedan<sup>42</sup>; y todo ello sin perjuicio de la exigencia de las responsabilidades a que, en su caso, hubiera lugar (artículo 28.4 RCI).

En concreto, el informe del Interventor debe tener un contenido mínimo puesto que habrá de poner de manifiesto, al menos, los siguientes extremos<sup>43</sup> (artículo 28.2 RCI):

a) Descripción detallada del gasto, con inclusión de todos los datos necesarios para su identificación, haciendo constar, al menos, el órgano gestor, el objeto del gasto, el importe, la naturaleza jurídica, la fecha de realización, el concepto presupuestario y ejercicio económico al que se imputa.

---

<sup>39</sup> En el caso del Reglamento estatal el órgano gestor que omitió la función interventora en la tramitación de un procedimiento, únicamente puede elaborar una memoria justificativa de la omisión, que no un informe discrepante de la opinión de la intervención.

<sup>40</sup> O directamente a la Junta de Gobierno Local en los municipios de gran población, ex artículo 28.3 del RCI

<sup>41</sup> Y del que también se dará cuenta en su momento -por mor de la remisión efectuada en el tercer párrafo del apartado 2 del artículo 28 del RCI a los apartados 6 y 7 del artículo 15 del citado reglamento-, al Pleno, al Tribunal de Cuentas y, en su caso, al órgano autonómico de control externo correspondiente.

<sup>42</sup> Si bien, en el caso de que la competencia para aprobar el gasto, el Presidente el de la Entidad Local deberá someter a decisión del Pleno si continua el procedimiento y las demás actuaciones que, en su caso, procedan.

<sup>43</sup> Sin perjuicio de que el órgano de control extienda su pronunciamiento a otros extremos que estime pertinentes –siempre sin entrar a valorar criterios de oportunidad- para facilitar la decisión del órgano competente para la resolución del procedimiento de subsanación.



b) Exposición de los incumplimientos normativos que, a juicio del interventor informante, se produjeron en el momento en que se adoptó el acto con omisión de la preceptiva fiscalización o intervención previa, enunciando expresamente los preceptos legales infringidos.

c) Constatación de que las prestaciones se han llevado a cabo efectivamente y de que su precio se ajusta al precio de mercado, para lo cual se tendrán en cuenta las valoraciones y justificantes aportados por el órgano gestor, que habrá de recabar los asesoramientos o informes técnicos que resulten precisos a tal fin.

d) Comprobación de que existe crédito presupuestario adecuado y suficiente para satisfacer el importe del gasto. □

e) Posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento.

De este modo, la finalidad última de este procedimiento es evitar una reclamación de indemnización de daños y perjuicios por parte del tercero que efectuó la entrega de bienes o prestación de servicios, evitando que los perjuicios derivados de no haber seguido el procedimiento previsto recaigan sobre terceros que se encuentran en una relación acreedora con la Entidad Local.

Así pues, únicamente puede darse eficacia al acto dictado con omisión de la función interventora mediante su subsanación –a modo de convalidación, aunque no es ésta la expresión utilizada- por el órgano competente en materia de gastos y obligaciones<sup>44</sup>, y ello en base al principio de eficacia de la actuación de la Administración, que deberá ser ponderado con los concretos incumplimientos de legalidad que, en su caso, se hayan producido; y todo ello, sin perjuicio de las responsabilidades

El RCI no detalla ningún otro aspecto en relación al procedimiento de subsanación de la omisión de la función interventora. Ante tal vacío normativo y a falta de auto regulación por la propia Entidad Local, debe acudir a la normativa estatal –LGP y Real Decreto 2188/1995- en la que se establece que se incorporará al expediente una memoria que incluya una explicación de la omisión de la preceptiva fiscalización e intervención previas y, en su caso, las observaciones que se estime convenientes respecto del informe de la Intervención.

---

<sup>44</sup> El artículo 28.2 segundo párrafo del RCI establece que:

*“En los casos de que la omisión de la fiscalización previa se refiera a las obligaciones o gastos cuya competencia sea de Pleno, el Presidente de la Entidad Local deberá someter a decisión del Pleno si continua el procedimiento y las demás actuaciones que, en su caso, procedan.”.*

Igualmente, debe recordarse que en el caso de los municipios de gran población dicha competencia corresponde a la Junta de Gobierno Local.

### **11.5.- Procedencia de la revisión del acto**

El criterio para determinar la procedencia o no de la revisión –y que únicamente podrá ser apreciada por la Intervención<sup>45</sup>- resultará, en cada caso, de efectuar una comparación entre la cuantía de la indemnización a que habría de hacer frente la Administración si anulase el acto, y el importe que debería satisfacer la misma en el caso de convalidar el mismo y darle cumplimiento; puesto que si se anulase el acto, en base al principio del enriquecimiento injusto, ampliamente reiterado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la Administración sería condenada en los Tribunales a indemnizar, en todo caso, las prestaciones efectivamente realizadas por el tercero.

Por tanto, únicamente procedería oponerse por parte de la Intervención a la convalidación, por razones de economía procesal, en aquellos supuestos en los que la indemnización que previsiblemente habría que satisfacer al tercero por enriquecimiento injusto de la Administración, resultase inferior a la cantidad a pagar al citado tercero en caso de dar cumplimiento al acto objeto de convalidación, conforme se dispone en el inciso final de la letra e) del artículo 28.2 del RCI –que recoge literalmente lo dispuesto en la Instrucción 5º de la Circular 3/1996, de la IGAE-:

*“e) Posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, que será apreciada por el interventor en función de si se han realizado o no las prestaciones, el carácter de éstas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hayan producido. Para ello, se tendrá en cuenta que el resultado de la revisión del acto se materializará acudiendo a la vía de indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor o de incumplir la obligación a su cargo, por lo que, por razones de economía procesal, sólo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone.”*

### **11.6.- Alcance del acuerdo de subsanación de la omisión de la fiscalización:**

Nuevamente, ante la falta de regulación en relación a este alcance debe estarse a lo manifestado tanto por parte de la IGAE como de la doctrina más autorizada.

Si bien la decisión del Alcalde-presidente o Pleno –según corresponda, en función de la competencia para aprobar las obligaciones o gastos<sup>46</sup>- únicamente subsana la omisión de la función interventora, pueden producirse 3 situaciones:

- a) En el procedimiento únicamente se omitió la función interventora, con lo que la decisión adoptada pondrá fin al procedimiento.

---

<sup>45</sup> “será apreciada por el interventor” (artículo 28.2 letra e)).

<sup>46</sup> O de la Junta de Gobierno Local, en los casos de los municipios de gran población.

- b) En el procedimiento se cometieron otras irregularidades o infracciones, determinantes igualmente de su anulabilidad: es este caso la decisión de la autoridad competente alcanzaría a la totalidad de las infracciones de que adoleciera el expediente<sup>47</sup>.
- c) Las irregularidades cometidas en el procedimiento son determinantes de un vicio de nulidad absoluta: en este caso deberán seguirse el cauce procedimental que corresponda según la normativa de procedimiento administrativo -o en las normas administrativas especiales, como puede ser TRLCSP-; puesto que en estos casos –supuestos de nulidad de pleno derecho– no puede acudir a la convalidación de los defectos de que adolezca el expediente por ningún órgano administrativo. Así pues, de darse tal situación, procede instar la revisión de oficio del acto.

### **11.7.- La exigencia de responsabilidades que se hubiesen producido por la omisión de la función interventora:**

El legislador no ha sido inmune al hecho de que muchas de las situaciones vividas en los últimos tiempos en las Administraciones Públicas –incluyéndose obviamente a las Entidades Locales-, han podido originarse debido a las debilidades del control interno y, más concretamente a la omisión de la función interventora.

En este sentido, en los supuestos de omisión de la función interventora aparecen un conjunto de medidas destinadas a exigir de los funcionarios y autoridades las responsabilidades a que, en su caso, hubiera lugar; ya que éstas no son eximidas por el acuerdo de subsanación de la mencionada omisión.

A tal efecto, dichas responsabilidades podría clasificarse en los siguientes grupos:

1.- Reparatorias, que tienen por objeto resarcir a la Administración de los daños y perjuicios que le causaron sus funcionarios o sus gestores. Dentro de éstas podrían diferenciarse los siguientes subtipos de responsabilidad:

- a) Responsabilidad administrativa patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios ocasionados,
- b) Responsabilidad contable, que de conformidad con la doctrina más extendida se concibe como una responsabilidad civil extracontractual derivada del principio general de obligación de indemnizar daños previsto en el artículo 1.902 del Código Civil<sup>48</sup>. Esta responsabilidad se encuentra

---

<sup>47</sup> En este sentido el Informe de la IGAE de 5 de agosto de 1996 establece que, respecto de las mismas, la convalidación acordada por el Consejo de Ministros alcanza a la totalidad de las infracciones de que adoleciera el expediente, por lo que el gasto podrá ser abonado sin necesidad de una nueva remisión de aquél al Consejo de Ministros.

<sup>48</sup> 20 Auto del TC de 16 de diciembre de 1993 y Sentencias de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 10 de marzo de 1995 y 26 de febrero de 1998.

regulada tanto en los artículos 176 a 179 de la LGP como en los artículos 38 a 41 de la LOTCCU y en el artículo 49 LFTCU; si bien en el caso que nos ocupa, como señala Pascual García, se trataría de un supuesto distinto del alcance y, por tanto, no tendría por qué venir dada, necesariamente, por el importe de los pagos realizados.

2.- Sancionadoras, dirigidas a castigar determinadas actuaciones y conductas previamente tipificadas. Dentro de éstas podrían diferenciarse los siguientes subtipos de responsabilidad:

a) Responsabilidad penal, derivada de las diversas conductas punibles recogidas en el Código Penal en relación con la actuación de los funcionarios y autoridades.

b) Responsabilidad disciplinaria.

Junto a esta clasificación de responsabilidades, la nueva LTBG ha introducido en el ámbito del buen gobierno económico, un conjunto de infracciones y sanciones a través de las cuales depurar las responsabilidades derivadas de la actuación de los altos cargos. Estas responsabilidades presentan tanto carácter reparatorio como sancionador y son exigibles, de conformidad con el artículo 25 de la LTBG, en los tres niveles territoriales de la Administración: estatal, autonómico y local.

Así, el artículo 28 de la Ley, específicamente destinado a tipificar las infracciones en materia de gestión económico-financiera, recoge como infracciones muy graves, las siguientes conductas cuando sean culpables:

*“c) Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la LGP, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.”*

Como puede apreciarse, esta infracción es una reproducción de la contenida en el artículo 177.1.c) de la LGP.

*“d) La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando esta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria”.*

Estas conductas punibles son sancionadas, de conformidad con el artículo 30 de la LTBG, con la declaración del incumplimiento y su publicación en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial que corresponda, y con la no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo.

Es preciso tener en cuenta que cuando los hechos estén tipificados como infracción en una norma administrativa especial, se dará cuenta de los mismos a la Administración competente para la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador, suspendiéndose las actuaciones hasta la

terminación de aquel. Sin embargo, se explicita que, tratándose de las infracciones recogidas en el artículo 28, no se considerará normativa especial LGP, pudiéndose tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial simultáneamente al procedimiento sancionador. En consecuencia, se establece que la comisión de las infracciones en materia de gestión económico-financiera en todo caso conllevarán las siguientes consecuencias:

- La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente.
- La obligación de indemnizar a la Hacienda Pública en los términos del artículo 176 de la LGP.

Finalmente se dispone que los sancionados por la comisión de una infracción muy grave serán destituidos del cargo que ocupen<sup>49</sup> salvo que ya hubiesen cesado y no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años.

## 12.- CONCLUSIONES:

PRIMERA.- La función interventora tiene una serie de pros y contras.

Dentro de los pros puede destacarse:

- Su vocación preventiva o garantista.
- Estudia el problema en profundidad antes de comprometer el gasto.
- Ofrece garantía de decisión acertada.
- No es un control de oportunidad
- La función interventora se considera más *garantista* y permite la corrección *sobre la marcha*, con nulo coste político: sus reparos son subsanables inmediatamente, propagando un cierto autocontrol en los gestores. Además permite afrontar las auditorías externas con mayor seguridad.
- Los gestores (Directores Generales, Alcaldes, etc.) deben ser conscientes que, **sin la molesta fiscalización previa, están solos frente a las posibles responsabilidades**

Por su parte, dentro de los contras, pueden señalarse los siguientes:

- Entorpece una gestión ágil y eficaz.
- Carácter paternalista. Impide que los centros gestores alcancen la mayoría de edad.
- Paraliza los procedimientos.

---

<sup>49</sup> De conformidad con el artículo 25.3 de la LTBG, «*la aplicación a los sujetos mencionados en los apartados anteriores –altos cargos– de las disposiciones contenidas en este título no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar*»

- Es cara des de un punto de vista económico.

SEGUNDA.- El debate sobre la función interventora se debe plantear valorando con cautela si hay otros medios igual de eficientes y menos onerosos en todos los sentidos, de acuerdo con el grado de maduración de la calidad de gestión de cada entidad controlada.

TERCERA.- **Extrema cautela:** *“allí donde se quieran efectuar cambios deberán satisfacerse previamente ciertos requisitos, de otro modo, se corre el peligro de dejar prácticamente **desprotegido el principio de legalidad**, que condiciona estrictamente la actuación administrativa en la búsqueda de la satisfacción con objetividad de los intereses generales”.*