

## GUÍA DIDÁCTICA

# Función Interventora sobre gastos y pagos

## CONTENIDO

---

1. Ejercicio de la Función Interventora sobre gastos y pagos
2. La Fiscalización Previa
3. La Fiscalización e Intervención Limitada Previa de Requisitos Básicos
4. La Intervención Previa de la Obligación y de la Inversión
5. La Intervención Formal del pago
6. La Intervención Material del pago

# 1. Ejercicio de la Función Interventora sobre gastos y pagos

De acuerdo con lo recogido en el artículo 214 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el objeto de la función interventora, **en materia de gastos y pagos**, será **controlar los actos de la Entidad Local** y de sus organismos autónomos, cualquiera que sea su calificación, que den lugar a la realización de gastos, así como los pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

Con el fin de llevar a cabo el necesario desarrollo reglamentario previsto en los artículos 213 a 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local **refuerza el papel de la Función Interventora en el ámbito de las Entidades Locales**.

## Momento y plazo

Es el artículo 10 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno el que contiene las **normas procedimentales** de aplicación a todas las modalidades de ejercicio de la función interventora en esta materia, y del mismo se desprende un dato esencial; y es que esta deberá realizarse con **carácter general** en el **plazo de 10 días**, a contar desde el día siguiente a la recepción por la Intervención del expediente **original** y una vez se disponga de la totalidad de los documentos, es decir, **completo**.

**NOTA PRÁCTICA:** En este sentido, debe hacerse hincapié en los matices del expediente *“original completo”*.

Por un lado, pese al requisito de “original” – también recogida en la normativa estatal- la IGAE admite en el informe de fecha 30 de julio de 2004 que se entenderá cumplido este

requisito si se aportan copias auténticas de documentos públicos –que no, notas simples-, así como copias compulsadas o cotejadas de documentos originales.

Por otro, el calificativo de “completo” 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.

Como **excepción**, será en cambio de **5 días** en el caso de que la tramitación del expediente haya sido declarada **urgente** o bien se trate del régimen especial de fiscalización o intervención de requisitos básicos, esto es, **fiscalización e intervención limitada previa**.

Igualmente deben tenerse en cuenta dos aspectos:

- ⇒ 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 Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno, hasta el momento en que se reciban las citados informes a dictámenes.

**NOTA PRÁCTICA:** 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>1</sup>.

<sup>1</sup> “Artículo 124. Presentación del proyecto por el empresario.

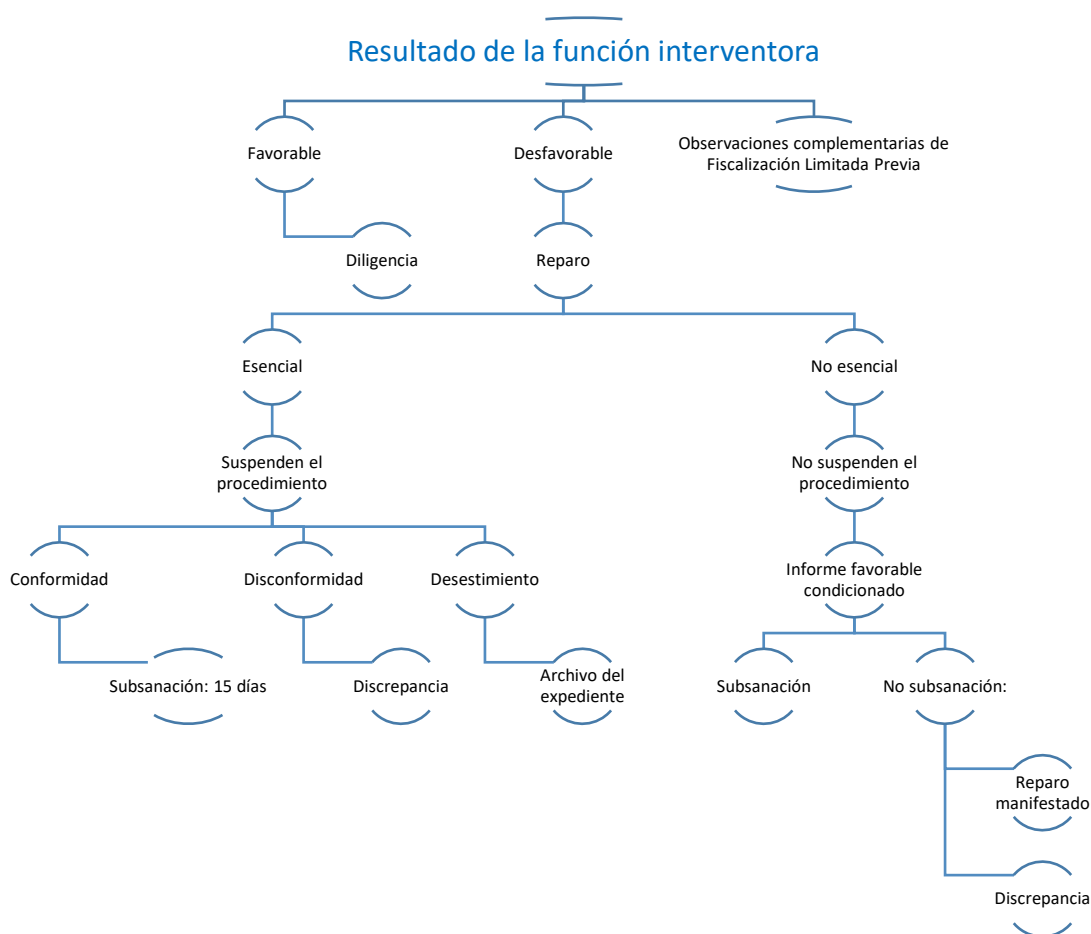
(..)

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.”

## Resultado e incidencia del control de legalidad

El examen realizado por el Interventor da como 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>2</sup> –aunque singular y especial– y no la de acto administrativo.



### ♦ 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.

Es el artículo 11 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno el que **estandariza** la forma en que el Interventor

<sup>2</sup> PASCUAL GARCIA, J., opus cit. Página 874.

hará constar su conformidad, que se materializará mediante una **diligencia firmada sin necesidad de motivarla cuando** como resultado de la verificación de los extremos a los que se extienda la función interventora, **el expediente objeto de fiscalización o intervención se ajuste a la legalidad**, continuando el expediente su tramitación ordinaria.

**NOTA PRÁCTICA:** Esta manifestación será del tipo *“intervenido y conforme”*.

◆ **Fiscalización desfavorable: el reparo**

**Concepto y Características**

En consonancia con lo dispuesto en el artículo 215 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el artículo 12 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno recoge la **regulación del reparo**.

De conformidad con ambos artículos, podemos definirlo 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:

- ⇒ Que únicamente se produce en el caso de la función interventora.
- ⇒ Que se formaliza siempre por escrito.
- ⇒ Que debe estar motivado:
  - Citando expresamente los preceptos legales en los que base su criterio y debe comprender todas las objeciones observadas en el expediente.
  - Poniendo de manifiesto una interpretación del principio de legalidad diferente de la mantenida por el órgano instructor del expediente.
- ⇒ 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.

## Efectos de los reparos en materia de gastos

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 previa limitada– se continua manteniendo, en función de los efectos que produce el reparo, la tradicional diferencia entre los **reparos esenciales** y los **no esenciales**.

⇒ 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:

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

Ante la falta de concreción de este apartado, **el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno** se ha encargado de **puntualizar** qué debe entenderse por *“requisitos o trámites esenciales”*:

- Cuando el gasto se proponga a un órgano que carezca de competencia para su aprobación.
- Cuando se aprecien graves irregularidades en la documentación justificativa del reconocimiento de la obligación o no se acredite suficientemente el derecho de su perceptor.
- 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.

**NOTA PRÁCTICA:** Obsérvese que el legislador aquí lleva a cabo una regulación de mínimos, de manera que el Pleno de la Corporación, previo informe del Interventor, podrá aprobar otros requisitos o trámites adicionales que también tendrán la consideración de esenciales.

- 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**, si bien en cualquiera de los dos casos, el expediente de gasto se mantendrá durante todo este periodo en suspenso:

- subsanción de los vicios manifestados por el interventor y remitir de nuevo las actuaciones al mismo en el **plazo de 15 días**, o, por el contrario,
- mantenimiento de su postura inicial planteando la oportuna discrepancia, como se verá más adelante.

⇒ 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 Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno establece la **posibilidad** de que la Intervención pueda **emitir informe favorable**, pero quedando la eficacia del acto condicionada a la subsanción de los defectos con anterioridad a la aprobación del expediente. En este caso el órgano gestor del expediente podrá:

- Subsanar 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.
- 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 RD de Control Interno.

#### ◆ Las discrepancias del órgano gestor

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, **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 Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno, y en el que se tendrán en cuenta los informes emitidos por ambos.

**NOTA PRÁCTICA:** en lo que al procedimiento de control se refiere, debe recordarse que, tal y como regula el artículo 51.1 del RD de Control Interno, dejando a salvo los efectos suspensivos de los reparos esenciales, las opiniones de la Intervención no prevalecen sobre la de los órganos de gestión.


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.

#### Órgano competente para la resolución de las discrepancias

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 –ex. Artículos 15.2 y 3 del RD de Control Interno–.

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



- ⇒ Se basen en **insuficiencia** o **inadecuación de crédito** 
- ⇒ Se refieran a **obligaciones o gastos** cuya aprobación sea **de su competencia**.

Sin perjuicio del carácter suspensivo de los reparos esenciales, debe recordarse que la Ley de Transparencia Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno 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.”*

Así las cosas, se presume **OBLIGATORIA la resolución de las discrepancias planteadas.**

### Procedimiento y plazos para formular y resolver la discrepancia

Como adelantábamos, en el plazo de **15 días** desde la recepción del reparo, **el órgano gestor planteará las discrepancias** al Presidente o al Pleno de la Corporación Local, 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:

- ⇒ Motivada.
- ⇒ Formulada por escrito.
- ⇒ Citar los preceptos legales en los que sustente su criterio.

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.

A este respecto es importante hacer notar que tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local –y

que ahora se recoge en el artículo 15.4 del RD de Control Interno-, se instauró la posibilidad de que **el Presidente** de la Entidad Local **pueda ELEVAR la discrepancia al órgano de control** competente por razón de la materia que tenga **atribuida la tutela financiera**, véase, 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.

Esta acción se caracteriza por las siguientes notas:

- ⇒ **Competencia:** corresponde al Presidente de la Entidad Local y el Pleno, a través del citado Presidente.
- ⇒ **Momento:** previamente a la resolución de las discrepancias.
- ⇒ **Procedimiento:**
  - 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.
  - 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.

**NOTA PRÁCTICA:** este plazo se interrumpirá en el caso de que sea necesario solicitar aclaraciones o informes para la resolución de la discrepancia.

- 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.

**NOTA PRÁCTICA:** La IGAE gestionará una base de datos sobre los informes emitidos en relación con las propuestas de 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.

◆ **La remisión de las resoluciones y acuerdos adoptados contra los reparos formulados por la Intervención**

En última instancia y en relación con la resolución de los reparos, tal y como dispone el TRLRHL, en consonancia con el artículo 15, apartados 6 y 7 del RD de Control Interno, la Intervención 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, tal y como recoge el artículo 218.1 del TRLRHL.

El informe contendrá:

- Todas 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.
- 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** y, en su caso, al **órgano de control externo autonómico**, de conformidad con lo establecido en el artículo 218.3 del TRLRHL, una vez informado el Pleno de la Entidad Local, con ocasión de la Cuenta General.

El informe contendrá:

- 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, en su caso, a la opinión del órgano competente de la Administración que ostente la tutela al que se haya solicitado.
- 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.

## 2. 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 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno 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”*.

### Regímenes de fiscalización previa

#### ◆ Régimen ordinario

Con carácter general, están sometidos a fiscalización previa **todos los actos** de la Entidad Local y de sus Organismos Autónomos **por los que se apruebe la realización de un gasto**, comprendiendo consecuentemente las dos primeras fases de gestión del gasto: la **AUTORIZACIÓN (Fase “A”)** y la **DISPOSICIÓN o COMPROMISO (Fase “D”)** del gasto.

Entre los actos sometidos a fiscalización previa se consideran **incluidos**:

- ⇒ Los **actos resolutorios** de recursos administrativos que tengan contenido económico.
- ⇒ Los **convenios** que se suscriban y cualesquiera otros actos de naturaleza análoga, siempre que tengan contenido económico.

#### ◆ Régimen especial de fiscalización limitada previa

No obstante lo anterior, cuando el Pleno así la acuerde, la fiscalización previa –así como la intervención previa- se limitará a comprobar los extremos a que se refiere el artículo 13.2 del RD de Control Interno, tal y como veremos más adelante.

## Exención de la fiscalización previa

El TRLRHL, en su artículo 219.1 –y en términos similares el artículo 17 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno–, establece, como **excepción** a 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 (esto es, 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**.
- ⇒ 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 la 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>3</sup> (TRLCSP), que permite realizar las citados contratos de acuerdo con las normas establecidas en la citada Ley para los contratos menores.

<sup>3</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.”

**NOTA PRÁCTICA:** Es importante señalar que el TRLRHL exime a los citados gastos de la fiscalización previa solamente en 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 estarán en todo caso –y en este sentido se manifiesta la IGAE en su Informe de 17 de febrero de 1998–, 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.

### 3. La Fiscalización e Intervención Limitada Previa de Requisitos Básicos

Es el artículo 13 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno el que **recoge** el **régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos de forma expresa** pero en los mismo términos que el TRLRHL.

De esta manera, previo informe del interventor y a propuesta del Presidente, **el Pleno de la Entidad Local podrá acordar el régimen de fiscalización e intervención limitada previa**, que **será completada con su control posterior**.

Esta fiscalización e intervención limitada previa solamente comprobará los **requisitos básicos** siguientes:

- ⇒ La **existencia de crédito presupuestario** y que el propuesto es el **adecuado** a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer, con los siguientes matices –ex artículo 13 del RD de Control Interno–:
  - Que en los casos en los que el crédito presupuestario dé **cobertura a gastos con financiación afectada** se comprobará que los recursos que los financian son ejecutivos, acreditándose con la existencia de documentos fehacientes que acrediten su efectividad.
  - Que se entenderá que el **crédito es adecuado** cuando financie obligaciones a contraer o nacidas y no prescritas a cargo a la tesorería de la Entidad Local.
- ⇒ Que las obligaciones o gastos se generan por **órgano competente**.
- ⇒ Aquellos otros extremos que, por su **trascendencia** en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno a propuesta del Presidente, previo informe del órgano interventor.
- ⇒ Aquellos otros extremos trascendentes que, con independencia de que el Pleno haya dictado o no acuerdo, se establezcan en el proceso de gestión los **extremos fijados en el Acuerdo del Consejo de Ministros**, vigente en cada momento, con respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos, en



aquellos supuestos que sean de aplicación a las Entidades Locales –ex artículo 13.2 del RD de Control Interno-.

**NOTA PRÁCTICA:** actualmente se encuentran vigentes dos Acuerdo del Consejo de Ministros:

- El de 30 de mayo de 2008, que recoge los extremos adicionales a comprobar en los expedientes de contratación de personal, de responsabilidad patrimonial, de expropiaciones forzosas, de negocios patrimoniales, de subvenciones y ayudas públicas, de convenios.
- El de 20 de julio de 2018, que recoge los extremos adicionales a comprobar en los expedientes de contratos.

En es importante señalar que el apartado 3 del artículo 13, establece que para los gastos de cuantía indeterminada y aquellos que no están en régimen de fiscalización limitada previa de requisitos básicos, será aplicable el régimen de fiscalización plena previa. Además, el artículo 17 recoge determinadas exenciones a la fiscalización previa.

Así las cosas, la Entidad Local la que, en atención a su casuística, deberá determinar sobre que gastos y obligaciones aplicará este régimen de requisitos básicos. Y es que la normativa, por un lado, exige que se identifiquen los gastos en régimen de fiscalización limitada previa de requisitos básicos, y por otro, excluye de la posibilidad de aplicar dicho régimen limitado a determinados gastos.

En la práctica y en lo que respecta al procedimiento administrativo para ponerlo en marcha, deberá acordarse, por un lado, la adopción del régimen de fiscalización e intervención limitada previa; y por el otro, el establecimiento de los extremos a los que se limita dicha fiscalización e intervención previa y que conformarán los requisitos básicos a comprobar por el órgano de control interno.

Nótese que los extremos mínimos a comprobar serán los requisitos básicos generales sobre todo gasto, y los extremos adicionales para cada tipo de gasto de que se trate señalados en los Acuerdos del Consejo de Ministros de 2008 y 2018.

Como decíamos, los requisitos de los Acuerdos del Consejo de Ministros de 2008 y 2018 serán de obligado cumplimiento, quedando en manos de la Entidad Local la inclusión de

otros extremos a comprobar en función de las necesidades y características propias de la misma.

Así, si se considera recoger solamente los extremos de los Acuerdos del Consejo de Ministros y no extremos adicionales propios, la aprobación de los requisitos a comprobar podrá formar parte de este acuerdo, en puntos distintos, procediendo votación única sobre ambos asuntos.

En cambio, si se considera recoger extremos adicionales propios, la aprobación de los requisitos a comprobar exigirá acuerdo expreso del Pleno de la Corporación.

No obstante, si el acuerdo que recoge los extremos a comprobar solo incluye los requisitos básicos y los adicionales recogidos en el Acuerdo del Consejo de Ministros, no incluyéndose extremos adicionales propios, en ese caso podría formar parte de un mismo acuerdo, pues se trata de los extremos mínimos exigidos por la normativa.

Igualmente que tal y como establece el artículo 219.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, así como el 13.1 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, para acordar por parte del Pleno la implantación de un sistema de fiscalización previa limitada será precisa propuesta por parte de Alcaldía sobre la necesidad de dicho sistema.

**NOTA PRACTICA:** en esta fase podrán efectuarse, además de reparos por el procedimiento establecido, las observaciones complementarias que considere convenientes, sin que las mismas tengan, en ningún caso, efectos suspensivos ni den lugar al planteamiento de discrepancia.

En este punto debemos destacar lo que sucederá respecto de este control posterior, en aquellas **Entidades que apliquen el régimen simplificado de control interno**.

Y es que el artículos 39 y siguientes del referido Real Decreto 424/2017, recoge la posibilidad de que aquellas Entidades que apliquen el modelo simplificado de contabilidad local, puedan aplicarse de la misma forma un régimen de control interno simplificado, de manera que, **ejercerán plenamente el ejercicio de la función interventora, siendo POTESTATIVO el control financiero**.

No obstante, SI deberán llevar a cabo la auditoría de cuentas anual y aquellas actuaciones que deriven de una obligación legal.

Precisamente para delimitar el alcance del control financiero en régimen simplificado, la IGAE se pronunció sobre el necesario control financiero posterior en caso de adoptarse régimen de requisitos básicos en fiscalización de gastos.

Así afirma las Entidades en régimen de control simplificado pueden adoptar régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos sobre gastos y pagos **y no efectuar control financiero posterior porque este sería fruto de un análisis de riesgos que no tienen obligación de realizar.**

## 4. La Intervención Previa de la Obligación y de la Inversión

Esta fase de la intervención, que el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno desarrolla en sus artículos 18 y siguientes en la misma sección, comprende dos órdenes de actuación en función del tipo de gasto (**Fase "O"**):

- ⇒ la **intervención formal o documental** (la intervención de la liquidación del gasto o intervención del reconocimiento de la obligación), y
- ⇒ la **intervención material** (intervención de la comprobación material de la inversión).

Situándose ambas en el momento inmediatamente anterior al acuerdo correspondiente de reconocimiento de la obligación, siendo, por tanto, posterior a la fiscalización previa y anterior a la intervención formal de la ordenación del pago.

### Intervención Previa de la Obligación

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**.

**NOTRA PRÁCTICA:** Ello supone que se realiza sobre los justificantes que acompañan al documento contable Fase "O", salvo en el caso de las órdenes de pago a justificar.

En esta ocasión, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 13 del referido RD -régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos-, **se deberá comprobar** además que:

- ⇒ Las **obligaciones** (esto es, los créditos exigibles por el acreedor público) **respondan a gastos aprobados** (fases contables "A" y "D", salvo que la aprobación del gasto y el reconocimiento de la obligación deban realizarse simultáneamente).
- ⇒ 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:
  - La identificación del acreedor.
  - El importe exacto de la obligación.
  - Las prestaciones, servicios u otros causas de las que derive la obligación del pago.
- ⇒ 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, dicho 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 las mencionados fases.

En definitiva, **la intervención del reconocimiento de la obligación** implica realizar **actuaciones** de:

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

## Intervención de la Inversión

La Intervención de la **comprobación material de la inversión**, regulada con detalle en el artículo 20 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno, se realiza **antes de liquidar el gasto o reconocer la obligación** efectuándose **sobre la realidad física de las inversiones**.

Así, supone **verificar materialmente**:

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

Así pues, el RD de Control Interno 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.

De ello cabe deducir que **las actuaciones de intervención de la comprobación material se concretan con la asistencia del representante del órgano de control interno** (con asistencia o no) **al acto de recepción** dejando constancia de su actuación a través de su firma en el Acta de recepción. Si ponemos en relación estas consideraciones con lo establecido en el artículo 18.2 del RD de Control Interno, podemos concluir que se trata de **dos actos de control diferenciados** dentro del ejercicio de la función interventora que tienen ámbitos y efectos distintos:

- La **intervención de la comprobación material de las inversiones** (art. 20): actuación previa al reconocimiento de la obligación que, como se indica más adelante, se efectúa sobre todos las recepciones de contratos que no se hayan tramitado mediante procedimiento de contratación menor y que busca verificar materialmente la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato.
- La **intervención previa al reconocimiento de la obligación** (art. 18): de carácter previo al acuerdo de liquidación del gasto o reconocimiento de cualquier obligación y tiene como finalidad verificar que documentalmente está acreditado que se cumplen todos los requisitos necesarios para el reconocimiento de la obligación, entre los que se encontrará, en su caso, la

acreditación de la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que autorizaron y comprometieron el gasto así como el resultado favorable 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, el Interventor considera que concurren circunstancias que lo aconsejen, éste podrá acordar la realización comprobaciones materiales de la inversión durante su realización.

#### ◆ Procedimiento

La forma de llevar a cabo la Intervención material de la inversión **dependerá del carácter preceptivo o no de la misma**, que vendrá determinado por el importe de la actuación.

#### Intervención preceptiva de la comprobación material de la inversión

Como decíamos, el carácter preceptivo depende del importe de la actuación o del tipo de contrato, pues conforme a lo establecido en la Disposición Adicional 3ª de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, se ha de realizar sobre **todos las recepciones de contratos que no se hayan tramitado mediante procedimiento de contratación menor**.

*[El artículo 20 del RD 424/217 le da carácter obligatorio 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 20 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, esto es el propio acta de recepción de las obras, servicios o suministros**, suscrita por todos los asistentes al acto de recepción de la obra, servicio o adquisición. En dicha acta se harán constar:

- Las deficiencias que se hayan podido apreciar.
- Las medidas a adoptar para subsanarlas.
- 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.

**NOTA PRÁCTICA:** La intervención de la comprobación material de las inversiones se realiza mediante la personación del representante del órgano de intervención al acto de recepción, pudiendo ir acompañado de asistencia técnica (para los caso en los que así lo haya solicitado por la dificultad técnica de la inversión a recepcionar), dejando constancia de su actuación FAVORABLE a través de la firma del Acta de recepción.

La comprobación, como se ha dicho, se centra en verificar materialmente la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato. Los tipos de deficiencias que pueden encontrarse en el momento de realizar la intervención de la comprobación material de las inversiones, sin la intención de agotar la totalidad de ellas, podríamos clasificarlas del siguiente modo:

1. Deficiencias materiales: propias del objeto del contrato y debidas a la falta, insuficiencia o deficiencia en el mismo (ejemplos: no suministro de número total o parcial de objetos contratados, no ejecución de la totalidad de las unidades de obra certificadas, existencias de vicios o anomalías...).
2. Deficiencias formales: propias de la documentación que soporta la recepción (ejemplos: falta o errores en las fichas técnicas de los suministros, errores en la facturación verificables con la comprobación...).



### Intervención no preceptiva de la comprobación material de la inversión

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

- ⇒ **Acta de conformidad** firmada por los participantes.
- ⇒ **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:

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

#### **NOTA PRÁCTICA:** 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 RD de Control Interno, 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 DELEGADOS del Interventor para asistir a los actos de recepción y 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.

## 5. La Intervención Formal del pago

Por su parte, la intervención formal del pago se desarrolla en los artículos 21 y 22 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno, 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 la orden de pago debidamente justificada.

### Contenido

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

- ⇒ Se dictan por **órgano competente**.
- ⇒ 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.

**NOTA PRÁCTICA:** 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:

*“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.”*

- ⇒ 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.
- ⇒ Y además considerando 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.

### 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, al igual que en las demás fases del gasto, la Intervención formulará el correspondiente **reparo**, motivado y por escrito.

**NOTA PRÁCTICA:** 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- y, en el mismo sentido, en el Informe de 13 de mayo de 2002-:

*“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 la 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.”*

## 6. La Intervención Material del pago

La intervención material del pago, contemplada de manera novedosa en el artículo 23 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno, tiene por objeto asegurar la **correcta ejecución de las órdenes de pago** por la Tesorería municipal, que tengan por **objeto** alguna de las siguientes actuaciones:

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

### Contenido

Dicha intervención material del pago supone **verificar**:

- ⇒ La **competencia del órgano** para la realización del pago.
- ⇒ La correcta **identidad del perceptor**.
- ⇒ La **cuantía del pago** se corresponde con el importe debidamente reconocido.

### Conformidad y reparo

En esta ocasión, 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, de manera análoga al resto de fases del gasto.