

# Control Interno Local

LOS REPAROS

LAS DISCREPANCIAS

LA OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA.

EL MODELO DE CONTROL INTERNO DE LAS  
ENTIDADES LOCALES DERIVADO DEL R.D. 424/2017, DE  
28 DE ABRIL, POR EL QUE SE REGULA SU RÉGIMEN  
JURÍDICO

*Santiago Gómez Ferrándiz  
Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional  
Interventor- Tesorero de Administración local, cat. Superior  
Interventor del Ayuntamiento de Elda*

# OBJETIVOS RD 424/2017

1. Permitir una gestión más eficaz, homogénea y transparente de los órganos de control interno en todo el territorio nacional, dada la importancia de las funciones que desempeñan en las Corporaciones Locales, y su repercusión en el interés general.
2. Cubrir el vacío legal existente en materia de Control Interno en las Entidades que conforman el Sector Público Local.
3. Reforzar el papel y las funciones de los órganos de intervención.
4. Homogeneizar los procedimientos de control asimilándose a la estructura de control establecida para el Sector Público Estatal.
5. Garantizar una mayor profesionalidad y eficacia en el ejercicio de las funciones control interno.

# Principales novedades del RD424

Si bien el TRLRHL ya clasifica el régimen de control interno en las modalidades de función interventora, control financiero, incluida la auditoría de cuentas, y el control de eficacia; el Reglamento, los **clasifica en dos tipos, en la modalidad de función interventora y en la de control financiero.**

**Dentro del control financiero se distingue el control permanente y la auditoría pública,** incluyendo en ambos el control de eficacia.

Asimismo, se delimita el objeto del control en función del ámbito subjetivo.

La **función interventora**, la **fiscalización** e **intervención** previa se puede realizar en régimen **ordinario y en limitada previa**, siendo para este último obligatorio establecer como **mínimos del control** los requisitos básicos fijados por Acuerdo del Consejo de Ministros (ACM) para el ámbito estatal. Estos requisitos tendrán la consideración de esenciales a los efectos del artículo 216.2 c) del TRLHL.

En materia de discrepancias se desarrolla el artículo 218.2 del TRLRHL regulando la habilitación del Presidente de la Entidad Local para poder **eleva su resolución al órgano** de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida **la tutela financiera**.

FUNCIÓN INTERVENTORA/ CONTROL  
FINANCIERO

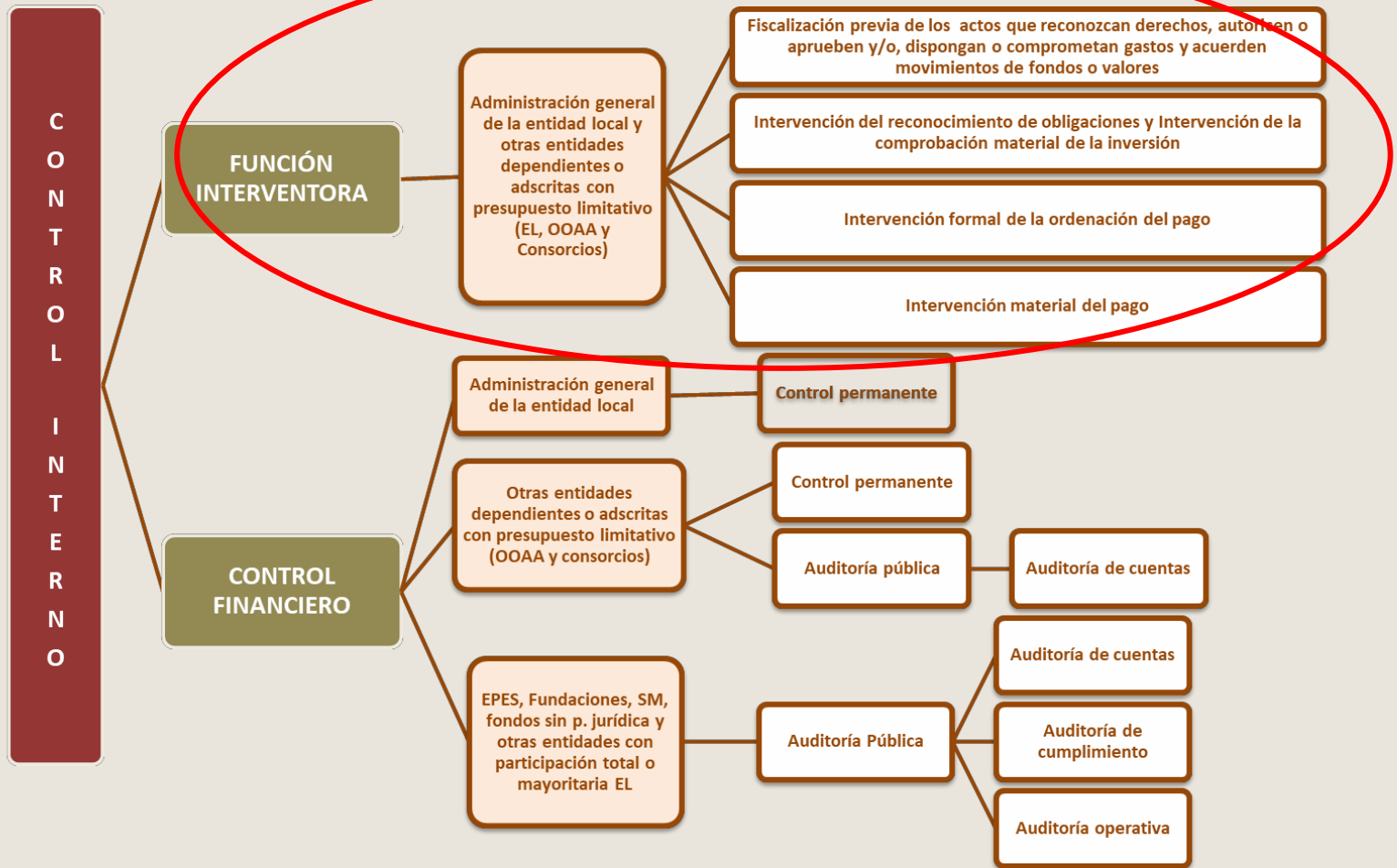
# LOS INFORMES DE INTERVENCIÓN EN EL RD 424/2017 RCI.

- El asesoramiento legal preceptivo corresponde al Secretario.
- Al interventor corresponde la **fiscalización e intervención** previa de los actos **antes** de que sean aprobados y que sean susceptibles de repercusión económica financiera y patrimonial, con la finalidad de que se ajusten a las disposiciones que les sean de aplicación.
- A ambos corresponde además emitir informes en los supuestos expresamente previstos en el ordenamiento jurídico, tanto en el RD 128/2018 como en otra normativa.
- Resulta conviene establecer mecanismos para que la intervención de ambos habilitados en un mismo expediente no produzca distorsiones en el funcionamiento de la EELL.
- **La fiscalización** es una especie de informe **revisor** de lo actuado sin incorporar nuevos datos al procedimiento.
- Por su parte el **control financiero** también tiene por objeto verificar el cumplimiento de la normativa.

# LOS INFORMES DE INTERVENCIÓN EN EL RD424/2017 RCI Y PRINCIPIOS GENERALES.

- **Autonomía funcional** en el ejercicio de su función ( pudiendo incluso solicitar el asesoramiento jurídico o técnico que considere, con suspensión del plazo de fiscalización).
- El ejercicio de la función interventora **no atenderá a cuestiones de oportunidad o conveniencia** de las actuaciones fiscalizadas ( art. 218.1 TRLRHL).
- Las **opiniones del órgano interventor** respecto del cumplimiento de las normas **no prevalecerán sobre la de los órganos de gestión** ( art. 15.1 RCI) sin perjuicio del carácter suspensivo de determinados reparos. → *Procedimiento contradictorio.*
- La fiscalización **no tiene por objeto asesorar**, como hacen los informes jurídicos, sino **tratar de evitar actos administrativos, con trascendencia presupuestaria , no ajustados al ordenamiento jurídico.** Por lo tanto, la fiscalización por parte de la intervención es mucho más amplia como se desprende de los arts. 213 y ss. del TRLRHL.

# Art. 2 RCI



# FUNCIÓN INTERVENTORA

- El título II del RD 424/2017 desarrolla el ejercicio de la función interventora comprendiendo todas y cada una de las fases presupuestarias.
- La función interventora tendrá como objetivo principal la **fiscalización e intervención** previa de los actos de la Entidad Local y de sus organismos autónomos, cualquiera que sea su denominación, antes de que sean aprobados, y de susceptible repercusión económica, financiera y patrimonial.

## FP VS IP

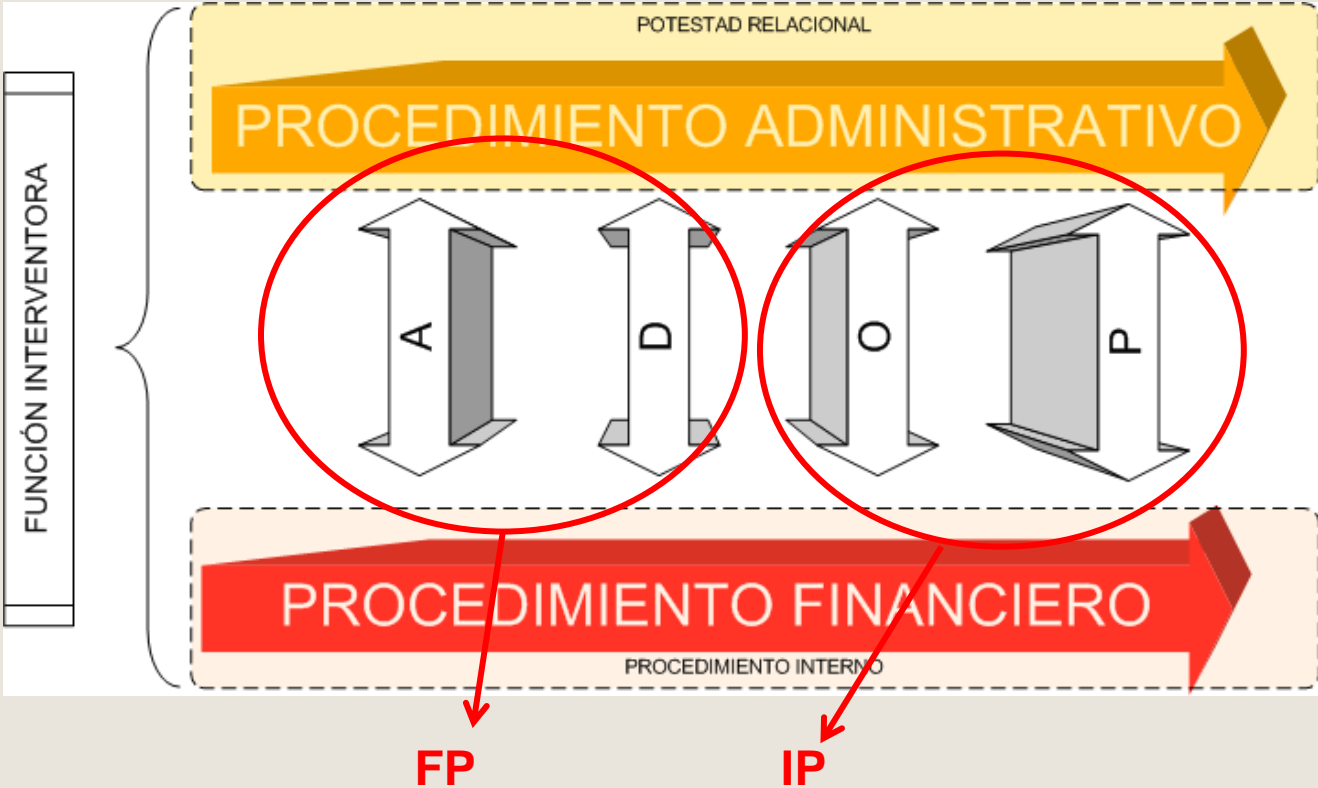
- Debe destacarse, que tanto la **fiscalización previa** por un lado, como la **intervención previa** por otro, son **dos situaciones distintas en el ejercicio de la función interventora**, tal y como se ha recogido en el texto para clarificar estos conceptos.
- El desarrollo de la función interventora podrá realizarse mediante la **fiscalización e intervención previa ordinaria o bien mediante un régimen de fiscalización limitada previa**. Dentro de esta última el Pleno está facultado para determinar un régimen de **requisitos básicos** que, al menos, deberá recoger, los extremos fijados por **Acuerdo del Consejo de Ministros** previsto en el artículo 152.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos.



## FP VS IP

- Por otro lado, y como complemento de lo anterior, **lo que no se puede definir o catalogar como función interventora es control financiero permanente.**
- Queda definida perfectamente la función interventora, constituyendo el control financiero el resto de actividades atribuidas a la intervención y que no tiene naturaleza de función interventora. Catalogar el informe de intervención en una u otra modalidad tiene consecuencias muy importantes, pues **el informe de reparo sólo procede en el ejercicio de la función interventora**

# Dualidad procedimental: administrativo/ económico financiero



Artículo 7. De las distintas fases de la **función interventora**.

1. El ejercicio de la función interventora comprenderá las siguientes fases:

a) La **fiscalización previa** de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, autoricen o aprueben gastos, dispongan o comprometan gastos y acuerden movimientos de fondos y valores.

b) La **intervención** del reconocimiento de las obligaciones e intervención de la comprobación material de la inversión.

c) **La intervención formal** de la ordenación del pago.

d) La **intervención material** del pago.

2. La función interventora se ejercerá en sus modalidades de intervención formal y material. La intervención formal consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo mediante el examen de todos los documentos que preceptivamente deban estar incorporados al expediente. En la intervención material se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

# LOS REPAROS.

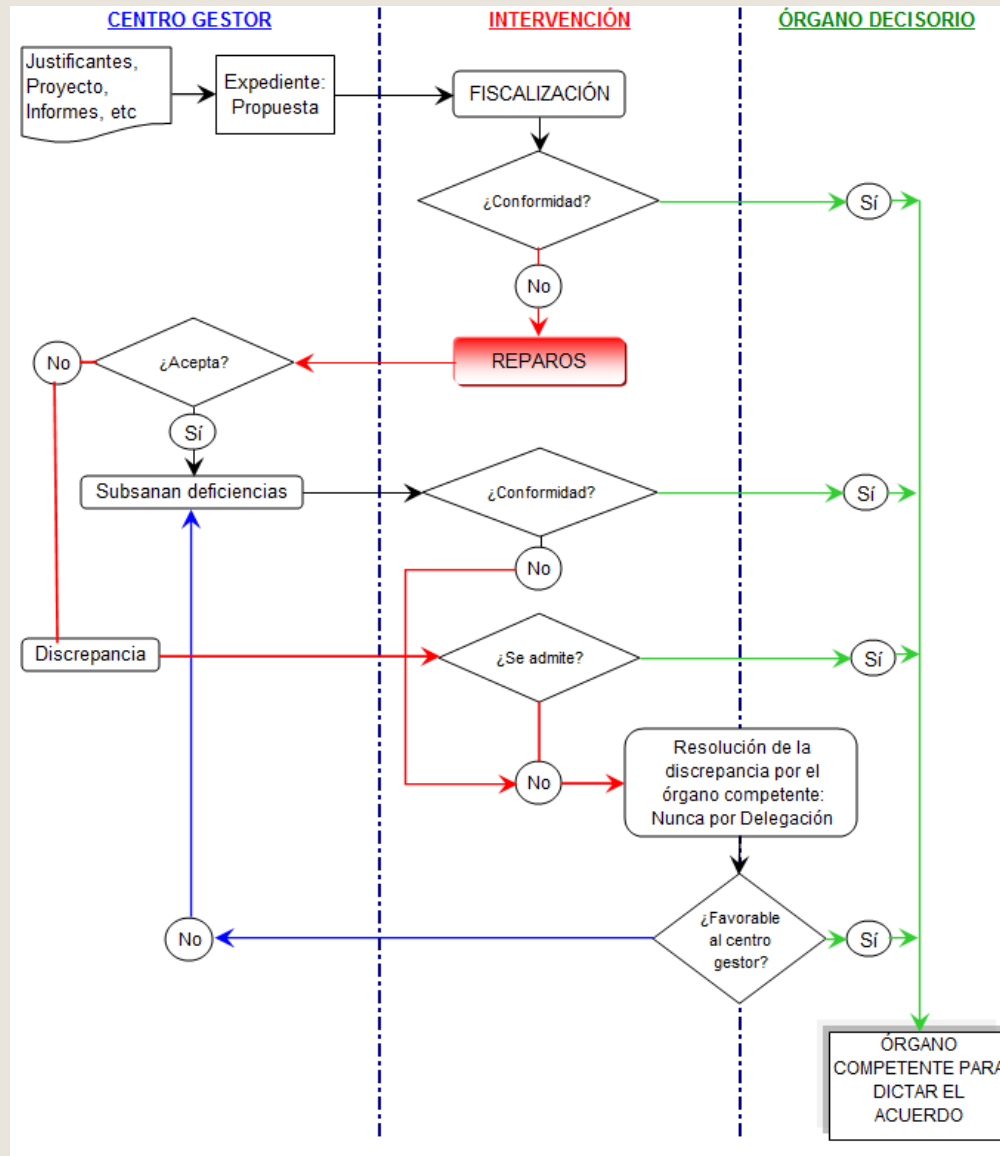
1. La **fiscalización e intervención previa** tan sólo puede referirse a gastos de carácter presupuestario que impliquen la aprobación, compromiso o reconocimiento-liquidación de obligaciones. La fiscalización previa puede ser plena o de requisitos básicos.
2. Quedan fuera del régimen de fiscalización previa *en la modalidad de requisitos básicos todas aquellas actuaciones sujetas a control que impliquen: ordenación de pago, pago, comprobación material o no sean propias del presupuesto de gastos.*
3. La **función interventora** es exclusivamente un control de legalidad.
4. El **reparo y su régimen de discrepancias** se circunscribe al ámbito exclusivo de la función interventora sobre gastos y pagos, con las especialidades propias de los expedientes de ordenación de pagos a justificar y anticipos de caja fija. Por el contrario, no es aplicable el régimen de reparo y discrepancias a los expedientes de aprobación de las cuentas justificativas de los pagos a justificar y anticipos de caja fija, ni tampoco a las actuaciones no sujetas a función interventora.
5. El **procedimiento a seguir por omisión** del ejercicio del control (art. 28) se amplía a toda la función interventora.

- No obstante, los acuerdos por los que se acuerdan movimientos de fondos o valores (operaciones no presupuestarias) están **sujetos a fiscalización previa** y al régimen de reparos general. Además de sujetarse la salida formal de fondos a la intervención material del pago.
- De acuerdo con el art. 16.2 están sujetos a intervención previa los **actos resolutorios de recursos administrativos que tengan contenido económico y los convenios que se suscriban y cualquier otro acto de naturaleza análoga siempre que tenga contenido económico.** Todo ello circunscrito al ámbito presupuestario de gastos.

## Fiscalización requisitos básicos.

- Si no se cumpliesen los **requisitos básicos** mencionados, el **órgano interventor procederá a formular repara** en la forma y con los efectos previstos con carácter general.
- El órgano interventor podrá formular las **observaciones complementarias** que considere convenientes, sin que las mismas tengan, en ningún caso, efectos suspensivos en la tramitación de los expedientes. Respecto a estas observaciones no procederá el planteamiento de discrepancia.
- **Conclusión:** en la fiscalización previa limitada de requisitos básicos deben fiscalizarse, lógicamente, los requisitos básicos aprobados por el acuerdo plenario, siendo de aplicación el régimen ordinario del repara (suspensión, formulación de las discrepancias y resolución, en su caso); **si se fiscalizan otros aspectos, pueden hacerse las observaciones oportunas, las cuales no tendrán los efectos del repara suspensivo.**

# ESQUEMA PROCEDIMIENTO FISCALIZACIÓN PREVIA



En lo demás, es aplicable el **régimen general**, que ahora se expone:

**Fiscalización de conformidad: Diligencia firmada de conformidad.**

- El órgano interventor hará constar su conformidad mediante una diligencia firmada sin necesidad de motivarla cuando 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 (art. 11 RD 424/2017).

**Fiscalización de disconformidad: Informe de reparo.**

- Si el órgano interventor se manifestase en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, deberá formular sus **reparos por escrito**.
- Dichos reparos deberán ser **motivados con razonamientos fundados en las normas en las que se apoye el criterio sustentado** y deberán comprender **todas las objeciones observadas en el expediente** (art. 12 RD 424/2017).



## Régimen de los reparos (fiscalización de disconformidad)

**El reparo no suspensivo (lo serán todos los reparos que no se incluyan en los supuestos tasados para la suspensión).**

**Procedimiento en caso de reparo no suspensivo (\*) :**

- La Intervención podrá emitir informe favorable, pero la eficacia del acto quedará condicionada a la subsanación, de aquellos defectos relacionados en el informe de reparo, con anterioridad a la aprobación del expediente.
- El órgano gestor remitirá al órgano interventor la documentación justificativa de haberse subsanado dichos defectos. De no solventarse por el órgano gestor los condicionamientos indicados para la continuidad del expediente se considerará formulado el correspondiente reparo.

**(\*) Sólo fiscalización requisitos básicos.**

## 2. Reparó suspensivo:

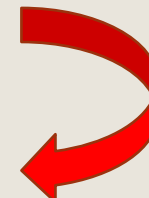
Cuándo procede la suspensión del expediente con motivo del reparo:

- Sólo cuando afecta a **la aprobación o disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos (en los casos del art. 216.2 TRLHL) A D O P**

(Insistimos en la diferencia entre la función interventora, que sólo afecta a la gestión del gasto, y el control financiero permanente, que se refiere a informes preceptivos de otro tipo de actuaciones).

- Los casos que enumera el **art. 216.2 TRLHL** son los siguientes:
  - a) Cuando se base en la **insuficiencia de crédito** o el **propuesto 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. (\*)**
  - d) Cuando el reparo derive de **comprobaciones materiales** de obras, suministros, adquisiciones y servicios.

(\*) El art 12.3 RD 424/2017 desarrolla el apartado c) del art. 216.2:



- 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 podrá aprobar otros requisitos o trámites adicionales que también tendrán la consideración de esenciales.***

## Procedimiento en **caso de reparo suspensivo**:

### 1. Si **se acepta** el reparo por el órgano gestor:

El órgano gestor deberá subsanar las deficiencias observadas y remitir de nuevo las actuaciones al órgano interventor en el plazo de **quince días**.

### 2. En caso **de discrepancia** (art. 15 RD 424/2017):

#### Notas generales sobre la naturaleza de los reparos

- La discrepancia tiene el efecto de **suspender procedimiento objeto del reparo**.
- Las opiniones del órgano interventor respecto al cumplimiento de las normas no prevalecerán sobre las de los órganos de gestión.
- Los informes emitidos por ambos se tendrán en cuenta en el conocimiento de las discrepancias que se planteen, las cuales serán resueltas definitivamente por el Presidente de la Entidad Local o por el Pleno artículo 218 del TRLRHL y en el Reglamento.

## **Fase I. Iniciación. Planteamiento de la discrepancia.**

**Cuando el órgano gestor no acepte el reparo formulado por el órgano interventor en el ejercicio de la función interventora planteará la discrepancia.**

**La discrepancia deberá ser motivada por escrito, con cita de los preceptos legales en los que sustente su criterio.**

- **Se presenta al Presidente de la entidad local como regla general, quien resuelve.**
- **No obstante, corresponderá al Pleno la resolución de las discrepancias cuando los reparos:**
  - a) **Se basen en insuficiencia o inadecuación de crédito.**
  - b) **Se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de su competencia.**

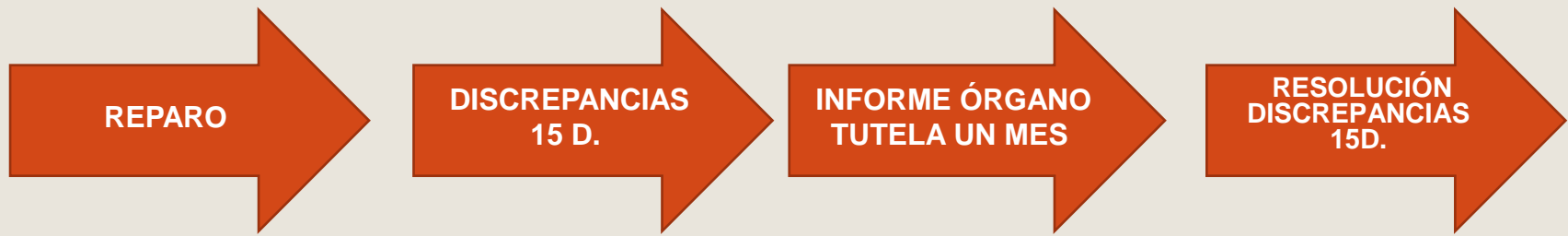


## **Fase II. Resolución y dación de cuenta al Pleno.**

- En el plazo de **15 días** desde la recepción del reparo, las **discrepancias se plantearán** al **Presidente o al Pleno** de la **Corporación Local** y, en su caso, a través de los **Presidentes o máximos responsables** de los organismos autónomos locales y consorcios adscritos, para su inclusión obligatoria, y en un punto independiente, en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria.
- La **resolución de la discrepancia** por parte del **Presidente o el Pleno** será indelegable, deberá recaer en el plazo de **15 días** y tendrá naturaleza ejecutiva.
- **Efecto de la resolución de la discrepancia:** se podrá continuar con la tramitación del expediente, dejando constancia, en todo caso, de la adecuación al criterio fijado en la resolución correspondiente o, en su caso, a la motivación para la no aplicación de los criterios establecidos por el órgano de control.

## Fase optativa de Instrucción previa a la resolución: informe de la IGAE o del Órgano de Tutela

- **Fase III optativa de Instrucción previa a la resolución:** informe de la IGAE: El Presidente de la entidad local y el Pleno, a través del citado Presidente, podrán elevar resolución de las discrepancias al órgano de control competente de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera
- **Procedimiento**
  1. El Presidente remitirá propuesta motivada de resolución de la discrepancia directamente al Interventor General de la Administración del Estado o equivalente de la Comunidad Autónoma, concretando el extremo o extremos acerca de los que solicita valoración. Junto a la discrepancia deberá remitirse el expediente completo.
  2. Deberán comunicar esta actuación al órgano interventor (local) y demás partes interesadas.
  3. La Intervención General de la Administración del Estado o el órgano equivalente de la Comunidad Autónoma deberán informar en **el plazo de un mes** desde la solicitud por parte del Presidente siempre que se cuente con el expediente completo. Este plazo se interrumpirá en el caso de que sea necesario solicitar aclaraciones o informes para la resolución de la discrepancia



## Problema del sistema:

¿Que sucede que si el órgano gestor acepta el reparo y se produce una imposibilidad legal de subsanar por haberse realizado la obligación?

- *SJCA Oviedo nº 4 de 12 de junio de 2017 ( nº148/17)*
- *Dictamen Consejo de Estado 1724/2011, de 21 de diciembre.*



# Régimen ordinario/fiscalización previa plena vs. Requisitos básicos/fiscalización limitada previa

	RÉGIMEN ORDINARIO	REQUISITOS BÁSICOS ( art. 13 RCI)
EXTREMOS SUJETOS A CONTROL	INDETERMINADOS (Criterio abierto a criterio del órgano interventor)	DETERMINADOS (generales + adicionales)
RESULTADO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONFORMIDAD</li> <li>• REPARO SUSPENSIVO</li> <li>• INFORME CONDICIONADO + REPARO NO SUSPENSIVO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONFORMIDAD</li> <li>• REPARO SUSPENSIVO</li> <li>• OBSERVACIONES</li> </ul>
PLAZO	10 DÍAS 5 DÍAS URGENTE	5 DÍAS
RESPONSABILIDAD	TRASLADA LA RESPONSABILIDAD AL ÓRGANO INTERVENTOR	DEVUELVE LA RESPONSABILIDAD AL ÓRGANO GESTOR

# Régimen ordinario/fiscalización previa plena vs. Requisitos básicos/fiscalización limitada previa

RESULTADO FISCALIZACIÓN	RÉGIMEN ORDINARIO	REQUISITOS BÁSICOS ( art. 13 RCI)
CONFORMIDAD	INDETERMINADOS (abierto a criterio del órgano interventor)	DETERMINADOS (generales + adicionales)
DISCONFORMIDAD Reparo suspensivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esenciales: 216.2 TRLRHL 12.3 RCI (216.C)</li> <li>• Otros esenciales acordados por el Pleno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generales ( 13.2)</li> <li>• Adicionales para cada expediente ACM ( 13.2.c)</li> <li>• Otros adicionales acordados por el Pleno</li> </ul>
DISCONFORMIDAD ( Informe condicionado o reparo no suspensivo)	Requisitos no esenciales ( 12.5) a criterio del órgano interventor	<b>No proceden.</b>
OBSERVACIONES	<b>No proceden</b>	A criterio del órgano interventor ( optativas y no suspensivas) ( 219.2 y 14.2)

## 2. LAS DISCREPANCIAS

### Características del procedimiento:

- **Cumplimiento del principio de procedimiento contradictorio:** las opiniones del órgano interventor respecto al cumplimiento de las normas no prevalecerán sobre las de los órganos de gestión. Los informes emitidos por ambos se tendrán en cuenta en el conocimiento de las discrepancias que se planteen.
- **Órganos competentes para resolver:** Presidente de la Entidad Local o el Pleno (incluidos los reparos en Organismos públicos con función interventora). **Indelegable.**
- **Plazo para presentar las discrepancias:** 15 días.
- **Plazo para resolver:** 15 días.
- **Resolución por el Pleno:** inclusión obligatoria, y en un punto independiente, en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria.

- **Órgano competente para elevar discrepancias a órgano de tutela:** Presidente de la Entidad o el Pleno, a través del Presidente.
- **Órganos de tutela financiera:** IGAE para aquellas Comunidades Autónomas que no tengan atribuida esta esta competencia en sus Estatutos de Autonomía .
- **Informe anual:** con ocasión la **liquidación** del Presupuesto se elevará al Pleno e incluirá las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados (diferenciando de forma clara y concisa el carácter suspensivo o no) y a las resoluciones del órgano de tutela financiera, así como un resumen de las **principales anomalías detectadas en materia de ingresos**. El Presidente de la Corporación podrá presentar en el Pleno informe justificativo de su actuación.
- **Remisión al Tribunal de Cuentas:** con ocasión de la **Cuenta General** e incluirá las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno contrarias a los reparos efectuados (diferenciando de forma clara y concisa el carácter suspensivo o no) y a las resoluciones del órgano de tutela financiera, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Se acompañaran a la citada documentación, en su caso, los informes justificativos presentados por la Corporación Local.

### **3. OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA (ART. 28 RCI)**

## **OMISIÓN**

( ART. 28 RD 4248/2017)

En los supuestos en los que 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 siguientes

## **EFFECTOS SUSPENSIVOS**

( ART. 28 Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)

Constituyen infracciones muy graves las siguientes conductas cuando sean culpables:

.....

d) La omisión del tramite de intervención previa de los gastos, las obligaciones o los pagos, cuando esta sea preceptiva, o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de intervención que regula la normativa presupuestaria.

## OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA VS. REPAROS

El REPARO se formula  
previamente a la adopción  
del correspondiente  
acuerdo.

**CARÁCTER PREVENTIVO**

ACTO  
ADMINISTRATIVO

La OMISIÓN DE LA  
FUNCIÓN INTERVENTORA  
se manifiesta una vez se ha  
producido los actos sin la  
preceptiva  
fiscalización/intervención  
previa  
**NO TIENE CARACTER  
PREVENTIVO**

¿?  
R.E.C.

1. Gastos que el gestor consideraba no fiscalizables.
2. Falta de tramitación del correspondiente expediente.
3. Falta de crédito
4. Incorrecta utilización del procedimiento de contratación.
5. Atrasos en la tramitación del expediente.
6. Urgencias
7. Incumplimientos no justificados y otros.



## PROCEDIMIENTO OMISIÓN FUNCIÓN INTERVENTORA.



<b>1</b>	<b>INFORME DEL SERVICIO GESTOR DEL GASTO</b>
<b>2</b>	<b>INFORME DE OMISIÓN DE LA INTERVENCIÓN</b>
<b>3</b>	<b>ORGANO COMPETENTE DECIDE SOBRE SI CONTINUA O NO CON EL PROCEDIMIENTO Y OTRAS ACTUACIONES</b>

## PROCEDIMIENTO OMISIÓN FUNCIÓN INTERVENTORA

### 1 INFORME DEL SERVICIO GESTOR DEL GASTO.

**PREVIAMENTE A LA EMISIÓN DEL INFORME DE OMISIÓN, PODRÍA SER MÁS QUE RECOMENDABLE SOLICITAR UN INFORME PREVIO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS EXTREMOS QUE RECOGEN EL ART. 28.2 DEL RD. 424/2017, ESPECIALMENTE SI EXISTEN PRESTACIONES, CONCRETAMENTE SOBRE ESTOS EXTREMOS:**

- **Descripción detallada del gasto.**
- **Si existen o no otros gastos acreditados susceptibles de indemnización.**
- **Si es acreditable o no la buena fe del proveedor afectado por la omisión.**
- **La existencia de crédito presupuestario para imputar el gasto derivado de las prestaciones realizadas.**
- **El importe a abonar al proveedor en concepto de indemnización para evitar un posible enriquecimiento injusto por parte del la Administración.**

## PROCEDIMIENTO OMISIÓN FUNCIÓN INTERVENTORA

### 2 INFORME DE OMISIÓN DE LA INTERVENCIÓN

El informe que no tenderá carácter de Fiscalización, deberá contener como mínimo:

1. La descripción detallada del gasto.
2. Los incumplimientos normativos que citando los preceptos infringidos.
3. Comprobación de que existe crédito adecuado y suficiente
4. Verificación de las prestaciones que se hayan realizado y de que su precio se ajusta a mercado.
5. La posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento.(\*)

### **3. ORGANO COMPETENTE DECIDE SI CONTINUA O NO EL PROCEDIMIENTO Y OTRAS ACTUACIONES**

- 1.** Con el informe de la omisión + actuaciones , el Alcalde-Presidente de la Entidad Local debe decidir si continua o no el procedimiento y las demás actuaciones que sean procedentes.
- 2.** El Alcalde-Presidente de la Entidad Local ha de someter a la decisión del Pleno si continúa el procedimiento, cuando se refiera a gastos de su competencia. ( municipios 127)
- 3.** El acuerdo favorable del órgano competente no eximirá la exigencia de responsabilidades ( Ley 9/2013, de 9 de Diciembre de acceso a la información pública y buen gobierno)

RESULTADOS DEL INFORME DE OMISIÓN ( PROCEDENCIA O NO REVISIÓN DE ACTOS)

OMISIÓN DEL TRAMITE  
PRECEPTIVO DE FUNCIÓN  
INTERVENTORA

**SUPUESTO 1**  
POSIBILIDAD DE  
CONVALIDAR LA OMISIÓN

OMISIÓN DEL TRAMITE  
PRECEPTIVO DE FUNCIÓN  
INTERVENTORA Y OTROS  
VICIOS, ANULABILIDAD

**SUPUESTO 2 :**  
POSIBILIDAD DE  
CONVALIDAR LA OMISIÓN Y  
OTROS VICIOS ANULABLES

OMISIÓN DEL TRAMITE  
PRECEPTIVO DE FUNCIÓN  
INTERVENTORA. NULIDAD  
PLENO DERECHO

**SUPUESTO 3 :**  
POSIBILIDAD DE  
CONVALIDAR LA OMISIÓN Y  
PAGAR LA FACTURA (  
razones economía procesal y  
enriquecimiento injusto)

**SUPUESTO 4:**  
( 41 LCSP + 106 LPA)  
POSIBILIDAD REVISIÓN DE  
OFICIO

- 1. Siempre es sobre un acto administrativo adoptado. No cabe cuando no existe actuación previa.**
  - 2. Aparece cuando se vaya a adoptar el RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN (falta fiscalización previa de la AD-D) o cuando se vaya a ORDENAR EL PAGO (falta la intervención previa o comprobación material de la fase O)**
  - 3. El apartado e) no reconoce en toda su plenitud el reconocimiento extrajudicial de crédito actualmente seguido de manera aformal por las entidades locales:**
    - a. No cubre la nulidad por omisión total del procedimiento**
    - b. Ni las situaciones de prórrogas, ampliaciones, modificados, contrataciones... no autorizadas, contratos verbales, etc..**
- **NOTA: el artículo 28 tan sólo cubre la falta de informe de intervención en la emisiones de actos de gestión presupuestaria en fases AD, D, O y ADO.**

## PROCEDIMIENTO OMISIÓN FUNCIÓN INTERVENTORA

Aspecto a destacar:

*Art. 28.2 e) Dictamen CJCCV 343/2019*

- 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.

## 4.- RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITO.

- La reciente sentencia 148/2017 de 12 de julio del Juzgado nº 4 de Oviedo, relativa al REC del Ayuntamiento de Avilés es demoledora.
- La demanda pedía, en síntesis, que una vez advertida la nulidad de pleno Derecho de la actuación administrativa es preciso seguir un procedimiento reglado consistente en **iniciar un procedimiento de revisión de oficio y obtener el dictamen del consejo Consultivo para declarar dicha nulidad.**
- El Ayuntamiento reconoce en los Acuerdos del Pleno que los gastos no pueden ser imputados directamente al presupuesto municipal vigente por haberse realizado sin dotación presupuestaria o insuficiente, y/o prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Por tanto, se plantean dos opciones en relación con el procedimiento que debe seguirse para abonar el precio de los contratos debidos a los prestadores de servicios municipales:



- 1. El reconocimiento extrajudicial de los créditos, postura tradicional del Ayuntamiento.**
  - 2. La revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, como sostiene el Concejal recurrente.**
- Entonces, reconoce el Juzgado, que “la regulación legal no deja lugar a dudas de que si existen causas de nulidad de pleno Derecho procede seguir la vía del artículo 34 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en relación con el artículo 102 de la Ley de procedimiento común y solo en otros casos, además de los supuestos en que «no exista dotación presupuestaria» procederá el reconocimiento extrajudicial de créditos por el Pleno municipal”.

- Cita la sentencia el **dictamen del Consejo de Estado de 21 de diciembre de 2011 (expediente no 1724/2011)**: “la Administración no puede partir de que un acto es nulo como fundamento para remediar un daño por haber sido antijurídico sin que haya precedido previa declaración de tal nulidad, por lo que deberá tramitarse el correspondiente procedimiento de revisión de oficio del contrato”.

- A juicio del Tribunal, debe considerarse que se trata de **actos nulos de pleno derecho en el sentido establecido por la entonces vigente Ley 30/1992 cuyo artículo 62.1.e)** se refería a «los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados». Por tanto, **“el punto de partida de la actuación municipal está viciado en la medida en que entre la pretendida opción entre revisión de acto nulo y ejecución extrajudicial de crédito, en realidad y a juicio de este Juzgado, no tenía otra alternativa que seguir la primera”**. Se estima el recurso y se anulan los Acuerdos del Pleno por no seguir el procedimiento legalmente establecido de los actos nulos de pleno derecho.
- En la misma línea, recientemente el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de fecha 18 de octubre de 2018.
- **AHÍ ES NADA.....**

- Como reseña Teresa Moreo Marroig, de cuya opinión no puedo estar más de acuerdo, la utilización del art. 60.2 del RD 500/1990, para convalidar actos nulos de pleno derecho, vulnera el principio de **jerarquía normativa**, según el cual las normas de rango inferior no pueden contradecir ni vulnerar lo establecido en una norma de rango superior urgiendo llevar a cabo una revisión del Real Decreto 500/1990.

- En ningún apartado del RD 424/2017, se regula la figura del Reconocimiento Extrajudicial de Crédito. Sin embargo a fecha de hoy, se mantiene vigente el artículo 60.2 del RD 500/1990 por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales en materia de presupuestos, que presenta el siguiente tenor literal:
- *Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera.*

- Parece como poco, “ raro “ que se mantenga vigente lo establecido en el art. 60.2 del RD 500/1990, ya que mediante su aplicación una obligación inexistente, se convierte en una obligación real que puede ser reconocida a favor del contratista tras el reconocimiento extrajudicial del Pleno del Ayuntamiento
- El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales declara nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos que contemplen compromiso de gasto por cuantía superior a los créditos autorizados en el estado de gastos.
- En cuanto al principio de anualidad, el apartado primero del artículo 176 del TRLHL dispone que con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario

- Esta forma de actuar, ha tenido graves consecuencias en el déficit público.
- Por otro lado el artículo 47 de Ley 39/2015 determina que serán nulos, entre otros, los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y también cuando concurra cualquier otra causa que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.
- Respecto a la necesidad de existencia de crédito, el TRLHL determina que los créditos para gastos son limitativos y por tanto, 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, sin perjuicio de las responsabilidades de diversa naturaleza que puedan derivarse de tales actuaciones

- El Real Decreto 500/1990 añade un nuevo supuesto de excepción, el ya transcrito artículo 60.2: Las derivadas de reconocimientos extrajudiciales de créditos que corresponden al Pleno.
- Con esta licencia de excepción de la aplicación del principio de temporalidad de los créditos, consecuencia del carácter anual de los presupuestos, se abre un paraguas jurídico bajo el cual se produce una especie de convalidación y aquellos actos que adolecen de vicio de nulidad plena comienzan a surtir efectos, pues de ellos se derivarán obligaciones para la Hacienda Pública que se reconocerán a favor del contratista.
- **Y así se actúa en la mayoría de Ayuntamientos, entre otros el nuestro, que abonan las facturas derivadas de la contratación ilegal sin necesidad de seguir otro procedimiento, a pesar de que en una norma con rango de ley, la Ley de Contratos del Sector Público en sus artículos 39, 40 y 41, preceptúa el modo en que se debe proceder en estos casos cuando el contratista ejerza la reclamación ante la Administración pretendiendo el resarcimiento del empobrecimiento soportado, fuera de la vía judicial. El artículo 41, precepto de mero reenvío, determina que la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación se efectuará conforme a lo establecido en el artículo 47 Ley 39/2015 LPAC**



- Este principio de especialidad presupuestaria en su vertiente cuantitativa, consagrado en nuestro Derecho interno español, también viene anunciado en la normativa de la Unión Europea. El Reglamento Financiero de la Unión Europea, de 25 de octubre de 2012, sobre normas financieras aplicables al presupuesto general del Unión Europea, señala, en su artículo 86 que para cualquier medida que pueda generar un gasto con cargo al presupuesto, el ordenador competente efectuará un compromiso presupuestario antes de adquirir un compromiso jurídico con terceros.
- Por su parte, el artículo 39.2c) de la Ley de Contratos del Sector Público determina que será causa de nulidad de Derecho administrativo la carencia o insuficiencia de crédito en la adjudicación del contrato, de conformidad con lo establecido en las normas presupuestarias de aplicación.

- Al Pleno le puede corresponder la imputación al ejercicio corriente de gastos que hayan sido económicamente meritados en el ejercicio anterior, sin perjuicio de que la Administración deba llevar a cabo la tramitación de un expediente de revisión de oficio para posteriormente declarar la nulidad de los actos de adjudicación o del propio contrato, siguiendo el procedimiento y los trámites correspondientes entre los que cuenta la intervención del Consejo de Estado u órgano similar. Una vez declarado nulo el contrato éste entrará en liquidación y, una vez llevada a cabo la correspondiente tasación de los daños y perjuicios sufridos por el contratista, se procederá a acordar la correspondiente indemnización

Por tanto, se darían cuatro supuestos de facturas que serían objeto de Reconocimiento extrajudicial de crédito.

- **A) Facturas presentadas en el ejercicio, y correctamente realizadas, pero que por cualquier motivo no han podido ser objeto de conformidad.**
- **B) Facturas procedentes del ejercicio o ejercicios anteriores, con cobertura contractual y crédito en su ejercicio de procedencia, pero que han sido presentadas en el ejercicio siguiente.**
- **C) *Facturas provenientes de ejercicios anteriores que no han seguido ningún procedimiento contractual.***
- **D) *Facturas provenientes de ejercicios anteriores que carecían de crédito presupuestario adecuado y suficiente.***

Sólo en los supuestos a y b, se podrá acudir a la figura del REC, en los supuestos c y d, deberá analizarse por el centro gestor la posibilidad de revisión de oficio, como trámite previo a la declaración de un REC por el Pleno Municipal, acreditando en todo caso la buena fe del contratista.

Así en el RCGI de ELDA, se regula el REC, en el artículo 28.2 que establece:

- **El centro gestor dará traslado a la Intervención del Acto, Acuerdo o documentos que lo requieran, dictados con omisión de fiscalización, a los que acompañará informe justificativo de la razón por la que se ha omitido dicha función, así como descripción detallada del gasto, certificación de la realización de las prestaciones y su ajuste a precios de mercado. Así como la buena fe del contratista. Tal informe será suscrito por el responsable del centro gestor afectado y visado por el Concejal correspondiente.**

- b) El órgano Interventor emitirá un informe que valorará el ajuste o infracciones de los actos al ordenamiento y manifestará su opinión respecto de los mismos. Distinguiendo en tal caso entre facturas que precisen en su caso de una declaración de revisión de oficio, por nulidad o anulabilidad. **A tal efecto se distinguirá entre facturas registradas o conformadas en ejercicio presupuestario posterior, pero que en el momento de realizarse, gozaban de crédito presupuestario y documento contractual correspondiente y aquellas que adolecieran de falta de consignación presupuestaria o de cobertura contractual.**
- El Presidente de la Entidad, remitirá al Pleno el expediente con la propuesta de:
  - 1º Rectificación, revocación o convalidación y consiguiente Reconocimiento Extrajudicial del Crédito, de la obligación y posterior pago, **en caso de facturas registradas o conformadas en ejercicio presupuestario posterior, dado el principio de anualidad. Las cuales en principio no precisaran declaración de nulidad o anulabilidad. Así como aquellas otras en que se acredite la buena fe del contratista.**

- **2º Revisión del acto, mediante declaración de nulidad o anulabilidad y acuerdo indemnizatorio, si procede. El Pleno u Órgano Colegiado competente, adoptará el acuerdo pertinente, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar, lo cual procederá cuando no se acredite por el centro gestor la buena fe del contratista en el caso de contratos asumidos sin crédito ni documento contractual, máxime si son de carácter periódico y repetitivo.** Siendo en tal caso preceptivo informe emitido por la Secretaría Municipal, tal y como reseña el artículo 3, 3 d) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional
- Anualmente, con motivo de la liquidación, y junto con los informes de reparo, se remitirá un informe resumen al Pleno u Órgano Colegiado, de todos los informes emitidos durante el año por la omisión de intervención previa, en los términos en este punto establecido, así como de los expedientes de Reconocimiento Extrajudicial de Crédito a los que se refiere el artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, y el punto anterior de este artículo. Igualmente se remitirá al Tribunal de Cuentas o a la Sindicatura de Cuentas, según proceda, con ocasión de la rendición de la Cuenta General

## CONCLUSIÓN IRREGULARIDADES PUESTAS MANIFIESTO EJERCICIO FUNCIÓN INTERVENTORA



<b>1</b> <b>REPAROS</b>	<b>1. ANULABILIDAD 48 LEY 39/2015: CONVALIDACIÓN.</b> <b>2. NULIDAD 47 L39/2015 . REVISIÓN OFICIO 106. (*)</b>
<b>2</b> <b>OMISIÓN FUNCIÓN INTERVENTORA</b>	<b>1. ANULABILIDAD 48 LEY 39/2015: CONVALIDACIÓN.</b> <b>2. NULIDAD 47 L39/2015 . REVISIÓN OFICIO 106.(*)</b>
<b>3</b> <b>RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITO</b>	<b>1. ANULABILIDAD 48 LEY 39/2015: CONVALIDACIÓN.</b>

*(\*) Determinar indemnizaciones 32.2 y 34.1 L40/20157  
Buena fe/enriquecimiento injusto/economía procesal*

- Ante los supuestos de obras ejecutadas o prestaciones de servicios efectivamente realizadas en favor de una Administración sin la necesaria cobertura contractual y por encontrarnos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho (por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en la normativa aplicable) **procede acudir de manera inequívoca al procedimiento de revisión de oficio** establecido en el Capítulo I del Título V de la Ley 39/2015.
- Por la vía del reconocimiento extrajudicial de créditos, y sin seguir el procedimiento de revisión de oficio previsto en la LCSP y LPACAP, **se está operando indebidamente la convalidación de actos nulos.**
- **La normativa de control interno debería asignar un papel fundamental al interventor** a la hora de detectar los supuestos de nulidad de pleno derecho, **debiendo promover la conveniencia de llevar a cabo la revisión de estos actos dictados con infracción del ordenamiento, sin que quepa juicio alguno sobre su oportunidad.**



- <http://transparencia.elda.es/reglamento-de-control-interno-del-excmo-ayuntamiento-de-elda/>
- <https://aspe.es/normativa-ordenanza/reglamento-de-control-interno/>
- <http://www.cositsevilla.org/wp/wp-content/uploads/2017/06/2017-06-18-SJCA-OVIEDO-12-06-17-RECONOCIMIENTO-EXTRAJUDICIAL-CREDITOS-AVIL%C3%89S.pdf>

( \*) Modelo de control interno con Reglamento y fichas por áreas de fiscalización de requisitos básicos.

*Muchas Gracias*

*Sgomfer@gmail.com*