

La función interventora en la contratación administrativa local

Juan Luis Estévez Hernández

Interventor del Ayuntamiento de Los Realejos-Tenerife

Publicada la Ley 13/1.995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, LCAP), su artículo 68, genéricamente titulado "Expediente de contratación" y que se incardina en el Capítulo V "De las actuaciones administrativas preparatorias de los contratos" del Título III "De las actuaciones relativas a la contratación" del Libro I "De los contratos de las Administraciones Públicas en general", prescribe que en el expediente de contratación se recogerán también "... el certificado de la existencia de crédito, siempre que el contrato origine gastos para la Administración y la fiscalización de la Intervención, en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria

o en las correspondientes normas presupuestarias de las distintas Administraciones Públicas sujetas a esta Ley".

Un antecedente de este precepto es el artículo 24 de la derogada Ley de Contratos del Estado (en adelante, LCE), aprobada por Decreto 923/1965, de 8 de abril, localizado en el Capítulo I "Actuaciones administrativas preparatorias del contrato de obras" del Título I "Del contrato de obras" del Libro I, cuyo tenor literal también dice: "2. En el expediente se recogerán ... el certificado de la existencia de crédito, siempre que el contrato origine gastos para la Administración, y la fiscalización de la Intervención, en los

términos previstos en la Ley General Presupuestaria o en las correspondientes normas presupuestarias de las distintas Administraciones Públicas sujetas a esta Ley".

Como puede observarse, la redacción de ambos preceptos no añade otra singularidad que generalizar para todos los contratos que regula la LCAP unos contenidos referidos al contrato de obras, con su especial nota de supletoriedad, manteniéndose, por lo que a efectos del presente estudio interesa, la exigencia del certificado de la existencia de crédito y la fiscalización de la Intervención. Ambas referencias legales se completan con el artículo 113 del Real Decreto Legislativo

781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, cuya Regla 5ª dispone que *“los actos de fiscalización que en el Estado se ejercen por la Intervención General lo serán por el Interventor de la Entidad”*.

Acreditada entonces la necesidad legal de que todo expediente de contratación recoja el certificado de la existencia de crédito, con la excepción dicha, y la fiscalización de la Intervención, corresponde al órgano interventor expedir el correspondiente certificado y fiscalizar el expediente de contratación dentro del marco que define el Capítulo V *“Control y Fiscalización”* del Título VI *“Presupuesto y gasto público”* de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre,

reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LRHL).

Si bien expedir el certificado de existencia de crédito únicamente requiere decidirse por su forma, es decir, la ordinaria de certificación al uso en la entidad local correspondiente, cumpliendo los requisitos a que hace referencia el artículo 205 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, o la que soporta el documento contable estándar modelo DG002 a que se refiere la Regla 20 de la Orden de 17 de julio de 1990 por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (documento no previsto en el tratamiento especial simplificado para entidades

locales de ámbito territorial con población inferior a 5.000 habitantes), fiscalizar el expediente de contratación precisa, por el contrario, la previa delimitación del alcance y contenido de la función interventora en el ámbito de actuación que nos ocupa. La solución necesariamente pasa, volviendo al artículo 68 de la LCAP, por *“... los términos previstos en la Ley General Presupuestaria o en las correspondientes normas presupuestarias de las distintas Administraciones Públicas sujetas a esta Ley”*.

Antes de la publicación del 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 (BOE número 22, de 25 de enero de



1996), y en defecto de regulación expresa en las correspondientes normas presupuestarias de la entidad local de que se trate, la fiscalización debería realizarse -con carácter de contenido mínimo- mediante la comprobación de todos y cada uno de los requisitos a que hace referencia el artículo 11 de la LCAP, incluyendo los relativos a procedimiento y forma de adjudicación, siempre que fuese necesario diferirla a un momento anterior a la formalización del contrato, por constituir particulares no conocidos antes de la aprobación del expediente de contratación:

- ▼ la competencia del órgano de contratación
- ▼ la capacidad del contratista adjudicatario
- ▼ la determinación del objeto del contrato
- ▼ la fijación del precio
- ▼ la existencia de crédito adecuado y suficiente
- ▼ la tramitación del expediente, los pliegos de cláusulas que han de regir el contrato y el importe del presupuesto de gastos
- ▼ la aprobación del gasto por el órgano competente para ello
- ▼ la formalización del contrato

De la simple lectura de los requisitos que acabamos de enumerar reproduciendo el apartado 2 de dicho artículo 11 de la LCAP, que incluye -además- la propia fiscalización previa, se advierte que al menos en dos momentos habrá de fiscalizarse el expediente de contratación. Uno, antes de su aprobación (la aprobación del expediente de contratación ultima la fase interna de

preparación del contrato, iniciándose la fase externa con la apertura del procedimiento de adjudicación). Y dos, en un momento anterior a la celebración del contrato, pudiendo entonces examinar la capacidad del contratista adjudicatario y el propio proyecto de contrato si no hubiere estado incorporado oportunamente al expediente.

La fiscalización alcanzará la existencia y adecuación del crédito presupuestario, la competencia del órgano de contratación y otros extremos trascendentes en el proceso de gestión

En esta línea, repasar el contenido del artículo 195 LRHL que define el objeto de la función interventora y el contenido de su ejercicio, nos aproxima aún más a la tarea concreta del órgano interventor en esta clase de expedientes al hacer referencia, como regla general, al carácter crítico o previo de la misma, pero sin llegar a definir el *modelo* de fiscalización.

Otra pista la aporta el artículo 200 de la LRHL siguiente al establecer, como excepción a la regla

general, la fiscalización *previa limitada* y *plena posterior* aplicable a ayuntamientos con una población superior a 50.000 habitantes y demás entidades locales de ámbito superior.

Como el propio precepto expresa, la fiscalización previa limitada alcanzará a la existencia y adecuación del crédito presupuestario, competencia del órgano de contratación, y a aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, así se estableciesen. Por el contrario, la fiscalización plena posterior se ejercerá solamente sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que fueron objeto de la previa limitada para verificar el resto de requisitos.

Señalar que, "... los órganos de control interno que realicen las fiscalizaciones con posterioridad deberán emitir informe escrito en el que se hagan constar cuantas observaciones y conclusiones se deduzcan de las mismas". Actuación distinta de la prevista en el artículo 196 LRHL y que conocemos como *nota de reparo* al tener ésta como exigencia el carácter previo a la adopción del acuerdo o resolución en proyecto, regla general que como decimos se exceptúa en la modalidad de fiscalización plena posterior.

Ante la eventualidad de que el pleno de la entidad, a propuesta del presidente, no haya determinado los extremos adicionales de la fiscalización previa limitada, será de aplicación la normativa de desarrollo del artículo 95 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, y que está incluida en la Resolución de 4 de agosto de 1994, de la Secretaría de Estado de Hacienda, y en la Resolución de 20



de septiembre de 1995, de la Secretaría General de la Seguridad Social que reproducen acuerdos en análogos términos para sus respectivos ámbitos, si bien actualizada la segunda por haber entrado en vigor una vez publicada la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Precisamente, la primera norma citada expresa que "el artículo 95 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria posibilita una nueva modalidad en el ejercicio de la función interventora acorde con las necesidades de gestión actuales". En esencia, se establece un nuevo modelo de fiscalización articulado en dos niveles de naturaleza y profundidad diferente: Uno, revestido de las connotaciones de esencialidad, brevedad y urgencia, y, el otro, de las de complementariedad, extensión y normalidad temporal.

El primero de estos niveles se caracteriza por ser un control previo y selectivo realizado sobre todos los actos, documentos o expedientes susceptibles de producir obligaciones de contenido económico.

El segundo de los niveles del proceso de fiscalización se lleva a cabo con posterioridad a la realización del gasto, y se proyecta sobre todos aquellos requisitos conformadores del procedimiento de gestión del gasto que no hubiesen sido fiscalizados en la fase previa antes comentada.

En conclusión, la fiscalización de la Intervención, como regla general a la excepción contenida en el artículo 200 LRHL, podrá materializarse en informe escrito donde conste -en su caso- el cumplimiento de los requisitos contenidos en el artículo 11 de la

LCAP, complementado, si procede, con los motivos que justifiquen una *nota de reparo*, y aplicándose por tanto los artículos 169 y 196 a 199 de la LRHL. Es aconsejable completar dicho documento con la plantilla que se detalla para estos contratos en las expresadas resoluciones del Ministerio de Economía y Hacienda y de Trabajo y Seguridad Social.

Publicado el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, la actuación fiscalizadora del órgano interventor se concreta en una *diligencia de conformidad* o bien en una *nota de reparo*, extremos regulados en la Sección 1ª "Disposiciones comunes" del Capítulo IV "Del procedimiento para el ejercicio de la función interventora sobre gastos y pagos" del Título II "De la función interventora":

*"Artículo 14. **Fiscalización de conformidad.** Si la Intervención considera que el expediente objeto de fiscalización se ajusta a la legalidad, hará constar su conformidad mediante diligencia firmada, sin necesidad de motivarla".*

*"Artículo 15. **Reparos.** 1. Si la Intervención se manifestase en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, deberá formular sus reparos por escrito".*

Por tanto, a partir de dicha norma, la fiscalización de la Intervención revestirá una u otra forma, expresando la *nota de reparo*, como hemos indicado, los requisitos omitidos del artículo 11 de la LCAP y demás particulares previstos en los artículos 197 y 198 LRHL. También se recomienda la utilización de las plantillas contenidas en las reiteradas resoluciones, para ambos signos de la fiscalización, como elemento auxiliar a incorporar al expediente.

Terminar recordando, con el propósito de que las fiscalizaciones de los expedientes de contratación como norma general se materialicen en diligencias de conformidad, que el Consejo de Estado en su Dictamen de 21 de mayo de 1992 al anterior y decaído Anteproyecto de LCAP ha significado que:

"... debe extremarse el rigor en la fase preparatoria del contrato y especialmente en la redacción del proyecto inicial, de forma que sólo muy excepcionalmente haya que recurrir a su ulterior modificación; no siendo aventurado afirmar que una gran parte de las anomalías percibidas y de los conflictos surgidos en la fase de ejecución de los contratos administrativos son directamente referibles a carencias, insuficiencias o imprevisiones del proyecto.

A los efectos expresados siguen siendo válidas las afirmaciones contenidas en el preámbulo de la Ley de Bases 198/1963, de 28 de diciembre, con referencia al contrato de obras pero extensibles en general a toda la contratación pública, de que "la preparación de un contrato es una etapa puramente administrativa, pero de tal relieve que influye decisivamente en la consecución de los bienes últimos del negocio bajo sus aspectos objetivo y funcional ..." y que "... los contratos de obras deben ser normalmente de gestación pausada y, por el contrario, de ejecución rápida.

de replanteo que le pone fin y cuya finalidad específica es la de revalidar mediante su contraste con la realidad todo lo anteriormente llevado a cabo; entendida aquella fase de replanteo con toda la amplitud que la misma demanda a fin de que el paso a las siguientes etapas de contratación y ejecución se efectúen sin que afloren tardíamente en ellas dificultades que el contratista pueda imputar a imprevisiones referibles al deficiente actuar de la Administración ...". ■

***Si la
Intervención se
manifestase en
desacuerdo con
el fondo y la
forma de los
actos,
documentos o
expedientes
examinados,
deberá formular
sus reparos por
escrito***

Esta aparente lentitud de arranque se compensa con una realización expedita y sin contratiempos, pues todos los obstáculos fueron soslayados mediante serena previsión". En esta etapa precontractual, directamente y con exclusividad referible a la actuación administrativa, adquiere un especial relieve la fase