



Congreso sobre Control Interno Local Badajoz 10/19

“El nuevo rol de los órganos de control interno”



3 y 4 de octubre de 2019



Edificio Siglo XXI, Caja de Badajoz

ALCANCE Y RESPONSABILIDAD DE LA INTERVENCIÓN EN LA COMPROBACIÓN MATERIAL DE LA INVERSIÓN

Coordinador: Juan Raya Gómez
Ponentes: Jose María Santacana Gómez
Marta Bausá Crespo

APLICACIÓN DE LA FUNCIÓN DE COMPROBACIÓN MATERIAL DE LA INVERSIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

Ponente: Marta Bausá Crespo

CARACTERÍSTICAS DE LA COMPROBACIÓN MATERIAL

Ámbito de aplicación de la **función interventora** (art. 7.1.b y 7.2)

Realización **antes de liquidar el gasto o reconocer la obligación** (art. 18.2 y 20.1)

Requiere acreditación de la **efectiva y conforme realización de la obra, servicio, suministro o gasto, y que ha sido realizada dicha comprobación** (art. 19. c))

Reservada al órgano interventor (art. 20.2), pero posible **delegación**.

Puede requerir **asistencia de técnico especializado** en el objeto del contrato (art. 20.2)

Debe realizarse incluso en régimen de fiscalización e intervención previa limitada (art. 19, c))

Consiste en **verificar** (art. 20.1):

- La **efectiva realización de las obras, servicios o adquisiciones** financiadas con fondos públicos.
- Su **adecuación** al contenido del correspondiente contrato.

PROCEDIMIENTO

- **Solicitud de designación, en su caso, de representante de la Intervención.**
- **Solicitud del órgano gestor al órgano interventor de asistencia** (art. 20.3).
En entregas parciales se tramitará una única solicitud.
- Los órganos gestores deberán remitir al representante de la intervención la **documentación necesaria para la comprobación material** de la inversión.
- **Concurrencia del órgano interventor (o representante) al acto de recepción** de la obra, servicio o adquisición (art. 20.4).
- **Acta de recepción** suscrita por todos los asistentes:
 - Si comprobación material es preceptiva: hacer constar deficiencias detectadas, medidas a adoptar y hechos relevantes.
 - Si comprobación material no preceptiva: Acta o certificación del Jefe de la Dependencia. Recepción de conformidad.

PLAZOS

Para designación de representante:

- **30 días** (Resoluciones 7 y 14 de julio de 2015 de la IGAE, modificadas por la Resolución de 3 de diciembre de 2018, sobre el desarrollo de la función interventora en la comprobación material de la inversión). **Requiere regulación específica por la Entidad Local.**

Para asistencia al acto de comprobación:

- **20 días** antes de la fecha prevista para la recepción de la inversión (art. 20.3).
- **En entregas parciales**, los plazos se contarán tomando como referencia la fecha de recepción prevista para la primera entrega o prestación a ejecutarse (Resolución 10-julio-2015, IGAE, *sobre el desarrollo de la función interventora en el ámbito de la comprobación material de la inversión*).
- **En el momento del expediente del pago**, cuando el importe acumulado de los abonos a cuenta, incluido el siguiente pago, sea $\geq 90\%$ precio contrato, incluidas modificaciones (art. 198.2 LCSP).
- **5 días**, en **modificación de contrato de obras** que incorpore **unidades** que quedarán **ocultas** (art. 242.3 LCSP).

ÁMBITO SEGÚN OBJETO

Se incluye:

- **Obras, servicios o adquisiciones** financiadas con fondos públicos. Ya **ejecutados**.
- Según Anexo I Resolución IGAE 3-12-2018: También se incluyen **concesiones obras, concesiones servicios, administrativos especiales y ejecución por la propia Administración**.
- **Si lo acuerda el órgano interventor** para su ejercicio **durante la ejecución**. En ejecución de **obras**, prestación de **servicios** y **fabricación de bienes** adquiridos mediante contratos de suministro.
- **Recepción parcial** de partes de obra susceptibles de ser ejecutadas por fases que puedan ser entregadas al uso público, según lo establecido en el contrato (art. 243.5 LCSP).
- Cuando, por razones excepcionales de interés público, debidamente motivadas en el expediente, el órgano de contratación acuerde la **ocupación efectiva** de las obras o su puesta en servicio para el uso público, aún sin el cumplimiento del acto formal de recepción (art. 243.6 LCSP). Necesaria regulación reglamentaria.

ÁMBITO SEGÚN OBJETO

No se incluye: Casos en los que la intervención de la comprobación material **no es preceptiva**:

- Los contratos menores (DA Tercera.3 LCSP).
- Gastos no susceptibles de constatación material: casos en que el objeto de la prestación corresponda a un servicio de limpieza, de seguridad, de asistencia a la dirección de obras, de transporte, de servicios postales, o el suministro de energía eléctrica, combustible, gas y agua, por no ser susceptible de comprobación material (Consulta IGAE Resolución 7-7-15).

Para que sea de aplicación esta excepción la Entidad Local deberá regular internamente la misma con base en la Consulta citada.

PROBLEMÁTICA EN EL EJERCICIO DE LA COMPROBACIÓN MATERIAL EN RELACIÓN AL ÁMBITO OBJETIVO

- Existen prestaciones de servicios y suministros de carácter intangible, o que implican el desarrollo de una actividad continuada que, o bien están impedidas de comprobación material o bien precisan de medios alternativos de comprobación a los de carácter físico, tales como almacenes, inventarios y consumos.
- El mantenimiento de procedimientos de función interventora en cuanto a la comprobación material previa al reconocimiento de obligaciones, en prestaciones en que esas actuaciones de control no aportan conocimiento adicional ni resultado de control respecto a la realización de aquellas, no concuerda con la evolución del control interno a un sistema de actuación planificada sobre áreas de riesgo.

PROBLEMÁTICA EN EL EJERCICIO DE LA COMPROBACIÓN MATERIAL EN RELACIÓN AL ÁMBITO OBJETIVO

Resulta necesario:

- Que se regulen los supuestos en los que no es posible realizar la comprobación material de la inversión por imposibilidad fáctica derivada de la naturaleza de las prestaciones o por tratarse de actividades que no aportan valor añadido en cuanto a la información que se obtenga sobre su realización material. Excluyendo en estos supuestos la obligación de realizar la comprobación material.
- Que se incluya la realización de comprobaciones sobre estas prestaciones y actividades en otro ámbito de control distinto al de la función interventora. Previendo actuaciones de control financiero que permitan evaluar con criterios operativos los sistemas de comprobación de los gestores y su mantenimiento en el tiempo, y de esta forma, acercarse al conocimiento del grado de cumplimiento de las prestaciones exigibles.

ÁMBITO OBJETIVO - UMBRALES CUANTITATIVOS

- Umbral inicial Art. 20.3 RCI:
 - Importe igual o superior a **50.000,00 euros** con exclusión del IVA.
 - Posibilidad de que las bases de ejecución del presupuesto fijen un importe inferior.
- **Actual límite D.A. Tercera.3 LCSP: importes de la contratación menor.**
Art. 118 LCSP: Son contratos menores los contratos de valor estimado inferior a:
 - 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras.
 - 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios.

PROBLEMÁTICA SOBRE LOS UMBRALES CUANTITATIVOS

El amplio número de contratos a que afecta la aplicación de la norma, hace que tal función resulte de muy difícil cumplimiento, cuando no imposible, en la práctica totalidad de las entidades locales sin interferir en la gestión, por los recursos personales que requiere y el tiempo que se necesita para su ejercicio.

Resulta necesario:

- Regular un umbral cuantitativo superior al recogido en la DA Tercera.3 LCSP, limitando la extensión cuantitativa del ámbito objetivo de la comprobación material.
- El umbral que se estableciese podría ser el ya regulado en el art. 20.3 RCI u otro superior que facilite el adecuado cumplimiento del ejercicio de la comprobación material.



PROBLEMÁTICA SOBRE LOS UMBRALES CUANTITATIVOS

- **En el caso de la IGAE**, se reconoce a la Intervención la facultad de acordar la efectiva asistencia o no a la comprobación material (art. 28-RD 2188/95), así como la posibilidad de aplicar técnicas de muestreo en el ejercicio de la comprobación material.
 - 28.1: *“la Intervención de la comprobación material de la inversión es la facultad de la Intervención...”*
 - 28.4: *“asistencia potestativa a la comprobación material”*.
 - 28.8: *“en los casos enque la Intervención ge la comprobación material de la inversión.... no se acuerde por el Interventor General en el uso de las facultades que se le reconocen...”*
 - Punto Noveno Resolución IGAE 14-07-2015: La Intervención puede aplicar técnicas de muestreo para la designación de representante para inversiones ≥ 50.000 €, IVA excluido.
- **En el caso de las Entidades Locales**, la comprobación material de la inversión es una obligación respecto de la que no se dispone de facultad para decidir sobre su asistencia:
 - 20.2: *“La intervención de la comprobación material se realizará por el órgano interventor”*.
 - 20.4: *“la intervención de la comprobación material de la inversión se realizará, en todo caso, concurriendo el órgano interventor, o en quien delegue, al acto de recepción de la obra, servicio o adquisición de que se trate”*.

PROBLEMÁTICA SOBRE LOS UMBRALES CUANTITATIVOS

Resulta conveniente: Que se reconozca al órgano interventor en las Entidades Locales:

- La misma facultad para acordar la asistencia o no a la comprobación material de la inversión a partir de un umbral.
- La facultad de aplicar técnicas de muestreo basadas en un análisis de riesgos en el marco de la planificación anual del control interno que permita establecer criterios de selección de actuaciones de comprobación material para la realización de las mismas sobre muestras de expedientes dentro de límites similares a los del Estado, manteniendo la comprobación íntegra de las inversiones superiores al umbral que se fije.

Con ello se facilita la asignación de medios y recursos al ejercicio de las comprobaciones materiales que requieran de una actuación más intensa.

ASISTENCIA TÉCNICA A LA INTERVENCIÓN

- **Potestad** del Interventor de requerir la **asistencia de técnico especializado** en el objeto del contrato, cuando sea necesaria la posesión de conocimientos técnicos para realizar la comprobación material (art. 20.2 RD 424/2017).
- El técnico estará especializado en el objeto del contrato y deberá ser diferente del director de obra y del responsable del contrato. (DA Tercera.3 LCSP).
- Los servicios de asistencia de las Diputaciones Provinciales asistirán a los pequeños Municipios a estos efectos y los demás previstos en la Ley. (DA Tercera.3 LCSP).

PROBLEMÁTICA EN LA ASISTENCIA TÉCNICA A LA INTERVENCIÓN A LOS ACTOS DE RECEPCIÓN

- La insuficiente regulación de esta facultad, plantea la necesidad de establecer criterios sobre:
 - Ámbito objetivo de la solicitud de asistencia.
 - Delimitación de las funciones de los técnicos y del representante de la intervención.
 - Responsabilidades en las actuaciones de comprobación.
- Por otra parte, dadas las limitaciones que en entidades concretas puedan darse para recabar la asistencia técnica, aún contando cuando proceda con los medios de las diputaciones provinciales, es conveniente que se prevea la creación de bolsas de personal técnico en las especialidades necesarias a las que recurrir cuando la asistencia sea preceptiva.

PROBLEMÁTICA EN LA ASISTENCIA TÉCNICA A LA INTERVENCIÓN A LOS ACTOS DE RECEPCIÓN

Resulta necesario (en materia de ámbito objetivo):

- Regular la designación **entre funcionarios que no hayan intervenido** en el proyecto, dirección, adjudicación, celebración o ejecución del gasto correspondiente.
- Regular la designación entre **técnicos que pertenezcan a las especialidades** que se consideren necesarias en función del tipo de comprobaciones materiales a realizar.

PROBLEMÁTICA EN LA ASISTENCIA TÉCNICA A LA INTERVENCIÓN A LOS ACTOS DE RECEPCIÓN

Resulta necesario (en materia de delimitación de funciones):

Concretar los supuestos en los que se entiende que la comprobación material requiere la **posesión de conocimientos técnicos**. **Tomar como referencia la Resolución de 14 de julio de 2015, de la IGAE, sobre el desarrollo de la función interventora en el ámbito de la comprobación material de la inversión, que en su punto Décimo entiende:**

- Que se requieren conocimientos técnicos:
 - En las recepciones de obras cuyos proyectos hayan sido redactados por funcionarios técnicos, tales como arquitectos, ingenieros o cualesquiera otros que deban poseer para suscribirlos títulos académicos o profesionales.
 - Aquellas obras cuya dirección y vigilancia haya estado encomendada a personas que posean títulos de capacitación especial, aun cuando no hayan mediado la redacción de proyectos.

PROBLEMÁTICA EN LA ASISTENCIA TÉCNICA A LA INTERVENCIÓN A LOS ACTOS DE RECEPCIÓN

(materia de delimitación de funciones)

- Que **no procederá la designación** de un asesor con conocimientos técnicos cualificados:
 - En los contratos de suministros cuando la inversión se refiera a objetos determinables por su número, calidad y condiciones usuales en el comercio
 - O cuando su procedencia está acreditada por el nombre o marca comercial que conste en los mismos.

PROBLEMÁTICA EN LA ASISTENCIA TÉCNICA A LA INTERVENCIÓN A LOS ACTOS DE RECEPCIÓN

(materia de responsabilidades en actuaciones de comprobación)

Resulta necesario:

Delimitar el alcance de las responsabilidades y causas de exención de la misma en el ejercicio de las actuaciones de comprobación material. **Tomar como referencia la Resolución de 14 de julio de 2015, de la IGAE, sobre el desarrollo de la función interventora en el ámbito de la comprobación material de la inversión, que en su punto Decimosexto considera**

PROBLEMÁTICA EN LA ASISTENCIA TÉCNICA A LA A LOS ACTOS DE RECEPCIÓN

(materia de responsabilidades en actuaciones de comprobación)

Cuando la designación de representante vaya acompañada de la **designación de un asesor**:

- El criterio del representante de la Intervención sobre la adecuación de los aspectos técnicos de la inversión a las prescripciones del contrato o encargo, se basará en la opinión del asesor técnico sobre dichos aspectos, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 28 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre.

El representante de la Intervención y, en su caso, asesor designados quedarán **exentos de cualquier responsabilidad**:

- Cuando los posibles defectos o faltas de adecuación de la inversión realizada con las condiciones generales o particulares de la ejecución de la misma, deriven de aspectos o condiciones de ejecución que no den lugar a resultado tangible, susceptible de comprobación, o de vicios o elementos ocultos, imposibles de detectar en el momento de efectuar la comprobación material de la inversión.
- En relación a aquellas deficiencias o incorrecciones respecto de las cuales el esfuerzo que hubiera de exigirse al representante de la Intervención y, en su caso, al asesor para detectarlas, fuera desproporcionado con los medios personales y materiales disponibles para efectuar el acto de comprobación.

PROBLEMÁTICA EN LA ASISTENCIA TÉCNICA A LA INTERVENCIÓN A LOS ACTOS DE RECEPCIÓN

(materia de responsabilidades en actuaciones de comprobación)

En los **supuestos en los que no se haya designado asesor técnico**:

La responsabilidad exigible al representante de la Intervención designado quedará limitada a los aspectos y deficiencias que se puedan detectar atendiendo a la diligencia media exigida a los profesionales de la Administración que no requieren cualificación técnica en un sector específico objeto de la inversión para el desempeño de las funciones asignadas a su puesto de trabajo.



PROBLEMÁTICA EN LA ASISTENCIA TÉCNICA A LA INTERVENCIÓN A LOS ACTOS DE RECEPCIÓN (materia de responsabilidades en actuaciones de comprobación)

Sentencia 4/2015 del Departamento segundo de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas sobre procedimiento de reintegro por alcance en el Ayuntamiento de Cangas de Narcea:

Novedad: *“la confianza en el criterio de los técnicos únicamente es suficiente, por sí sola, para excluir la negligencia del gestor de fondos públicos cuando las eventuales deficiencias que pudiera tener la obra de cuya recepción y pago se trata sólo pueden apreciarse por personas con conocimientos técnicos especializados”.*

Deficiencias perceptibles a simple vista y sin necesidad de conocimientos técnicos especializados: *“la diligencia exigible al gestor de fondos públicos no se agota en la confianza en el criterio de los técnicos, sino que requiere que el gestor de fondos públicos compruebe personalmente que no concurren dichas deficiencias”.*

RESULTADO DE LA REALIZACIÓN DE LA COMPROBACIÓN MATERIAL (art.

- **Acta** suscrita por todos los que concurran al acto de recepción de la obra, servicio, o adquisición.
- **Reflejar** deficiencias detectadas, medidas a adoptar y hechos relevantes.
- **Posibilidad** de emitir opiniones.
- Si resultado desfavorable, **posible informe de reparo suspensivo** (art. 216.2, d) TRLRHL)

Inclusión del reparo en la **comunicación preceptiva** al Tribunal de Cuentas (art. 218.3 TRLRHL y art. 15.7 RCI): apartado II.2 “Acuerdos de gastos contrarios al criterio de un reparo del interventor” (Resolución de 10 de julio de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas)

EFFECTOS DE LA OMISIÓN DE LA COMPROBACIÓN MATERIAL

- Cuando sea preceptiva, **impedirá, hasta que se subsane dicha omisión** (art. 28): **reconocer la obligación, tramitar el pago e intervenir favorablemente las actuaciones.**

Hay omisión:

- Cuando no se realiza la comprobación material, siendo preceptiva.
- Cuando el órgano gestor **no hubiera solicitado asistencia de la Intervención** al acto preceptivo de comprobación material de la inversión.

Inclusión de la omisión en la **comunicación preceptiva** al Tribunal de Cuentas: apartado II.3 “Acuerdos y resoluciones con omisión del trámite de fiscalización previa” (Resolución de 10 de julio de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas).

ORGANIZADORES



PATROCINADORES PLATINO



PATROCINADORES ORO

PATROCINADORES PLATA

COLABORADORES



MEDIA PARTNER



CON EL APOYO E IMPULSO DE

