

## **EL PAPEL DEL INTERVENTOR EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA LOCAL**

**Inmaculada Valero Gómez**

Interventora.  
Excmo. Ayuntamiento de Olvera (Cádiz)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Certificado de asistencia con aprovechamiento del "I Curso de Especialización en Contratación Pública Local", celebrado durante el año 2009 en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada)

### **ÍNDICE:**

#### **ABREVIATURAS.**

- I.- LAS FUNCIONES DEL INTERVENTOR EN LAS ENTIDADES LOCALES.
- II.- EL INTERVENTOR EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CONTRATACIÓN LOCAL Y EN LA PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO.
- III.- EL CONTROL INTERNO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO LOCAL.
- IV.- LA FUNCIÓN CONTABLE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LAS ENTIDADES LOCALES.
- V.- CONCLUSIONES.

#### **ABREVIATURAS.**

<b>Abreviatura</b>	<b>Definición</b>
DA	Disposición Adicional.
BEP	Bases de Ejecución del Presupuesto.
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
ICAL	Instrucción de Contabilidad para la Administración Local. Modelo Normal aprobado por Orden EHA, de 23 de noviembre, aprobándose simultáneamente un modelo básico y un modelo

LCSP	simplificado  Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
LMLMOC	Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen Medidas de Lucha contra la Morosidad en las Operaciones Comerciales
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJAPPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.  Pliego de cláusulas administrativas particulares.
PCAP	Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de Desarrollo Parcial de la Ley de Contratos del Sector Público.
RDPLCSP	Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
RGLCAD	Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional.
RRJFALHN	Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
TRLGEP	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.
TRLRHL	

## I.- LAS FUNCIONES DEL INTERVENTOR EN LAS ENTIDADES LOCALES.

El artículo 1 del RRJFALHN, en vigor en lo que no se oponga al EBEP, así como la DA 2ª del referido Estatuto, señalan como funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios en posesión de habilitación de carácter nacional, estatal tras el citado EBEP, las siguientes:

- La de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

Sin olvidar a los secretarios-interventores, que acumulan todas las funciones descritas, salvo la tesorería, en municipios de reducida población, corresponde a los funcionarios integrados en la subescala de Intervención-Tesorería las funciones de

control y fiscalización, la contabilidad, la tesorería y la recaudación. Siendo estas dos últimas competencia del Tesorero, puesto no siempre reservado a habilitación estatal, competen al Interventor del Ayuntamiento, o de otra Entidad Local la función de control y la función de contabilidad.

La función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, regulada en los artículos 213 y siguientes del TRLRHL, se define como un control interno, puesto que se lleva a cabo por un órgano de la propia Entidad, encaminado a comprobar que la actividad económico-financiera se adecúa a los principios de legalidad y de buena gestión financiera, esto es, a los criterios de eficacia, eficiencia y economía, dividiéndose en tres vertientes: la función interventora, el control financiero y el control de eficacia. Tiene especial relevancia la función interventora que se define como un control de legalidad consistente en la fiscalización de todo acto que dé lugar al reconocimiento de obligaciones o derechos de contenido económico, pagos e ingresos, inversiones, recaudación y, en general, aplicación de fondos públicos, poniéndose de manifiesto, en su caso, la disconformidad del Interventor, con el fondo o con la forma del expediente examinado, en nota de reparo que puede tener efectos suspensivos en la tramitación del mismo. El control financiero tiene por objeto comprobar el adecuado funcionamiento de los servicios que presta la entidad local, por sí misma o a través de organismos autónomos o sociedades mercantiles dependientes, o indirectamente mediante contrato, desde el punto de vista económico-financiero. Y el control de eficacia consiste en la comparación del rendimiento y el coste generado en el funcionamiento de los distintos servicios e inversiones, y la medición del grado de cumplimiento de los objetivos prefijados.

La función contable de la Intervención, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 204 y siguientes del TRLRHL, tiene por objeto la llevanza de la contabilidad, tanto financiera como presupuestaria, de acuerdo con las normas que resulten de aplicación y con las que establezca el Pleno de la Corporación, normalmente a través de las Bases de Ejecución del Presupuesto, así como la inspección de la contabilidad de los organismos autónomos y las sociedades mercantiles dependientes. La función contable incluye la obligación de formar la Cuenta General para su rendición al Tribunal de Cuentas, una vez aprobada por el Pleno.

El objetivo del presente trabajo es analizar las funciones que desempeña el Interventor de una entidad local en el ámbito de la contratación administrativa. Tanto la función de control como la función contable tienen importantes manifestaciones en los expedientes de contratación pública que se tramitan en las entidades locales. A ello ha de añadirse, especialmente en los pequeños y medianos municipios, una importante labor de asesoramiento en aspectos de legalidad, económicos, financieros y presupuestarios que suele desarrollar el Interventor, así como el Secretario en lo que a la legalidad se refiere, al carecer el Ayuntamiento, en muchas ocasiones, de otro personal especializado en la materia.

La DA 2ª de la LCSP alude en distintos apartados al Interventor tratando así de garantizar la función fiscalizadora que ha de ejercer también en esta rama de actividad administrativa. Así en el apartado cuarto referente a la posible constitución de Juntas de Contratación, como órganos de contratación en contratos de importancia relativamente reducida, exige que el Interventor forme parte en la composición de la misma. Igualmente es preceptiva la inclusión del Interventor en la composición de la Mesa de Contratación según el apartado décimo. El apartado séptimo hace referencia al informe del Interventor preceptivo y previo a la aprobación del PCAP siendo también necesario informe, de acuerdo con el apartado

noveno, en caso de utilización del procedimiento negociado en supuestos de urgencia sobre la justificación de la causa de urgencia apreciada. Sin perjuicio de lo anterior, entiende la que suscribe que la función de fiscalización se ejerce igualmente en la fase de ejecución del contrato o incluso ya finalizado éste, y en concreto en el momento previo a la aprobación del gasto, en base a documento acreditativo del mismo, al generar el reconocimiento de una obligación de contenido económico que, según el artículo 214 del TRLRHL, será objeto de la función interventora dando lugar, en caso de disconformidad, a la emisión del oportuno informe reparo con carácter previo a la adopción del acuerdo y con posible efecto de suspensión del procedimiento.

## II.- EL INTERVENTOR EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CONTRATACIÓN LOCAL Y EN LA PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

La LCSP, a través de su DA 2ª dedicada al ámbito local, exige la presencia del Interventor en la composición de la Mesa de Contratación y de la Junta de Contratación que potestativamente puede constituir el Pleno.

Se puede definir la Mesa de Contratación como un órgano colegiado de carácter técnico cuya función es elevar una propuesta del mismo carácter al órgano de contratación.

Según el número diez de la DA citada *“estará presidida por un miembro de la Corporación o un funcionario de la misma, y formarán parte de ella, como vocales, el Secretario o, el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, y el Interventor, así como aquellos otros que se designen por el órgano de contratación entre el personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación, o miembros electos de la misma, sin que su número, en total sea inferior a tres. Actuará como Secretario un funcionario de la Corporación”*.

La composición y funciones de la Mesa de Contratación se detallan en los artículos 21 y siguientes del RDPLCSP, que acentúa el carácter técnico de este órgano

Cabe destacar la necesaria presencia, en la composición de este órgano, del Secretario y del Interventor, con lo que se pretende garantizar el carácter técnico del mismo. No obstante lo anterior, parece no tener en cuenta en este aspecto el legislador estatal las peculiaridades de la administración local y las diferencias entre las distintas entidades locales, así, en municipios con menos de 5.000 habitantes, únicamente va a existir un habilitado estatal que actuará como Secretario y como Interventor, mientras que en un municipio de gran población la exigencia de la presencia del Interventor en todas las Mesas de Contratación entorpecería el desempeño de las demás funciones que éste ha de ejercer.

Por otra parte, la composición de la Mesa, en ocasiones mayoritariamente constituida por miembros de la Corporación, no garantiza este carácter eminentemente técnico, si bien, lo que en ningún caso se puede hacer es privar de voto a los miembros no políticos, entre ellos, y en todo caso, el Secretario y el Interventor.

En este aspecto se manifiesta, más que la función fiscalizadora del Interventor, una función de asesoramiento técnico.

Así, de acuerdo con el artículo 134 de la LCSP, para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, señalando entre otros los criterios del precio, el plazo de ejecución, la rentabilidad o el valor técnico cuya ponderación exige ciertos conocimientos matemáticos para la aplicación de fórmulas o determinación de las mismas a efectos de su inclusión en el PCAP a efectos de garantizar una ponderación lo más objetiva posible. En este sentido, y según el apartado segundo del mismo artículo de la Ley, ha de darse preponderancia a aquellos criterios de adjudicación que hagan referencia a características del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de fórmulas establecidas en los pliegos.

Se pone así de manifiesta la conveniencia de la participación del Interventor, más acostumbrado a la realización de estudios basados en el cálculo numérico, en la fase de preparación del contrato a través de su colaboración en la elaboración del PCAP. Igualmente, se pone de manifiesto su participación en la fase de adjudicación, en este caso establecida en la Ley como obligatoria, a través de la Mesa de Contratación interviniendo en la ponderación de los criterios de adjudicación. En las Entidades Locales en las que potestativamente se constituyan Juntas de Contratación que actúen como órgano de contratación en los supuestos contemplados en el número cuatro de la DA 2ª de la LCSP, el Interventor desempeñará esta función de asistencia técnica, ya no como parte del órgano que eleva propuesta de adjudicación, sino como parte del propio órgano de contratación como órgano resolutorio.

Otro de los aspectos que se recogerán en el pliego, tal y como establece el artículo 51 de la Ley, es el que hace referencia a las condiciones mínimas tanto de solvencia económica y financiera como de solvencia técnica o profesional que determine el órgano de contratación, requisito que puede ser sustituido por el de la clasificación. En cuanto a la solvencia económica y financiera, el artículo 64 establece los medios que pueden utilizarse para su acreditación, a saber:

- Declaraciones de entidades financieras o justificante de seguro de indemnización por riesgos profesionales.
- Cuentas anuales presentadas en el Registro oficial o libros de contabilidad debidamente legalizados.
- Declaración del volumen de negocios y, en concreto sobre el volumen de negocios en el ámbito de las actividades correspondientes al objeto del contrato, referido a los tres últimos ejercicios.

Tras realizar esta enumeración, el mismo artículo en su apartado siguiente, parece dejar libertad al órgano de contratación para añadir otros o, por causas justificadas sustituir todos los anteriores por otros que se consideren apropiados.

La acreditación de la solvencia por parte de las empresas ha de entenderse como un proceso selectivo que han de superar para participar en la licitación. Desde este punto de vista resulta necesario exigir requisitos de solvencia económica que permitan garantizar que la empresa se encuentra en buena situación económica y financiera para asegurar la correcta ejecución del contrato.

Es por ello que parece conveniente la exigencia de presentación de las cuentas anuales: balance, cuenta de pérdidas y ganancias y memoria, junto con el informe de gestión y, en su caso, informe de auditor. La función del Interventor en esta fase

selectiva consistiría en realizar un análisis contable de las cuentas anuales con lo que se puede determinar el volumen de la cifra de negocios, también enumerado en el artículo 64 de la LCSP, a través de las cuentas de ingresos, incluidas en la cuenta de pérdidas y ganancias, referentes a los ingresos por ventas o por prestación de servicios, según cuál sea la actividad de la empresa en cuestión. Del mismo modo, se pueden extraer del análisis de las cuentas anuales datos tan importantes como los fondos propios y el valor teórico de la empresa o el fondo de maniobra. A este respecto, podría resultar conveniente para contratos relevantes para la Entidad Local, a efectos de asegurar su adecuada ejecución, exigir a la empresa que cumpla determinados requisitos cuyo cálculo se realiza a través de la información contable que se haya presentado.

Así, por ejemplo, se puede establecer como exigencia mínima que el volumen de negocios al menos iguale el precio del contrato, ya que parece lógico que para encargar un determinado trabajo a una empresa se le exija que haya ejecutado otros trabajos que, al menos acumulados en un año, representen el mismo importe.

Se podría establecer también una determinada relación entre los fondos propios y el precio del contrato, esto es, que los fondos propios representen cierto porcentaje del precio del contrato, ya que no hay que olvidar que dichos fondos suponen una garantía de cobro para los acreedores siendo menor el riesgo de quiebra de la empresa.

La exigencia de un fondo de maniobra positivo, esto es que el activo circulante supere el pasivo circulante, minorado el primero, en su caso, en el importe que suponen los derechos de dudoso cobro y las existencias de difícil ejecución, permiten garantizar que la empresa se encuentra en buena situación, ya no económica, sino financiera o de liquidez, y por tanto la adecuada ejecución del contrato.

### III.- EL CONTROL INTERNO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO LOCAL.

Una de las funciones más importantes del Interventor es la función de control interno. En este sentido y en el ámbito de la función pública, el apartado ocho de la DA 2ª de la LCSP dispone que, en las entidades locales, los actos de fiscalización se ejercen por el Interventor. El número siete de la misma DA exige que con carácter previo a la aprobación del PCAP se emita informe por el Interventor, además del también preceptivo del Secretario o titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación.

Mientras que el informe del Secretario es un informe de asesoramiento, el informe del Interventor, al que alude el precepto citado, ha de ser necesariamente un informe de fiscalización, por lo que se hace referencia aquí a la labor de control interno de la gestión económico-financiera y presupuestaria del órgano interventor y, en concreto, a la función interventora como control de legalidad previo a la adopción del acuerdo. De este modo se asegura la fiscalización con carácter previo no solo al acto de reconocimiento de una obligación de pago, sino también al acto de autorización o aprobación del gasto ya que se emite antes de la aprobación del PCAP y éste, según el artículo 99 de la Ley, debe aprobarse previamente a la autorización del gasto o conjuntamente con ella.

En cuanto al contenido del informe de fiscalización previa a la aprobación del gasto, el control de legalidad en un expediente de contratación pública, ha de abarcar, no solo la verificación de existencia de crédito adecuado y suficiente, sino

también la comprobación del cumplimiento de la legislación contractual vigente y demás normativa que resulte de aplicación, verificándose que en el expediente examinado queda constancia documental de todos los requisitos que resulten de aplicación.

De este modo será objeto de fiscalización previa el contenido del expediente, así como la legalidad de todas las cláusulas incluidas en los pliegos. En el expediente de contratación administrativa de cualquier tipo de contrato han de verificarse una serie de aspectos que señala el artículo 93 de la LCSP:

- Motivación del contrato. La necesidad del contrato se motivará en los términos del artículo 22 de la Ley, es decir entre los documentos preparatorios que se incluyen en el contenido del expediente administrativo, el Interventor deberá verificar la motivación de la necesidad del cumplimiento de determinados fines institucionales así como la idoneidad del objeto y del contenido del contrato para satisfacerlas, estando dicha comprobación relacionada con el control de eficacia que se engloba dentro del control interno de la gestión económica.

- Objeto del contrato. El contrato ha de tener por objeto una “totalidad”, en caso contrario podría dar lugar a un supuesto de fraccionamiento del objeto del contrato. En este sentido, el artículo 74 de la LCSP, al regular el objeto del contrato, establece que éste no podrá fraccionarse disminuyendo la cuantía del mismo y eludiendo así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda. Añade este artículo la posibilidad de dividir el objeto en lotes o prestaciones diferenciadas si bien, las normas de publicidad y el procedimiento de adjudicación a tramitar se determinan en función del valor acumulado del conjunto. La consecuencia del fraccionamiento podría ser la nulidad del contrato, por remisión del artículo 32 a) de la LCSP al artículo 62.1 de la LRJAPPAC que impone en su letra e) la nulidad de pleno derecho a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Así, si se fracciona el objeto de un contrato, para tramitar distintos contratos menores se estaría prescindiendo total y absolutamente del procedimiento impuesto por la LCSP para la tramitación de un contrato no menor.

- Contenido documental del expediente. En el expediente de contratación debe incluirse el PCAP así como el pliego de las condiciones técnicas que han de regir el contrato. Forma también parte del contenido mínimo, de acuerdo con la DA 2ª, el informe del Secretario o del titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, y el informe del Interventor al que el artículo 93 de la Ley hace referencia como informe de fiscalización previa en los términos de la LGP, remisión que en el ámbito local ha de entenderse efectuada al TRLRHL. También ha de formar parte del expediente de contratación, con carácter previo a su aprobación, el certificado de existencia de crédito. En el contrato de obras se añade el proyecto de obras y el replanteo del proyecto; en el contrato de concesión de obra pública habrá de incorporarse el estudio de viabilidad, el anteproyecto de construcción y explotación y el proyecto de obra y replanteo; en el contrato de gestión de servicio público debe incluirse el establecimiento del régimen jurídico del servicio y, si lleva aparejada ejecución de obra, el anteproyecto de obra y explotación; en los contratos de colaboración entre el sector público y el privado se adjuntará documento de evaluación previa y programa funcional, así como la acreditación, en los términos previstos en el artículo 118 de que no se pueden satisfacer las necesidades públicas que serían objeto del contrato mediante fórmulas de contratación alternativas.

- Elección del procedimiento a tramitar. En el expediente ha de quedar justificada la elección del procedimiento en función al tipo de contrato y su cuantía así como la adecuación de los criterios considerados para la adjudicación del contrato, aspectos sobre los que es normal y conveniente que se pronuncie el informe jurídico del Secretario.

- Financiación del contrato. El contrato podrá estar financiado mediante aportaciones de distinta procedencia tramitándose en cualquier caso en un único expediente. La financiación del contrato puede ser diversa. Así, se podrá financiar, en su totalidad o en parte, mediante recursos propios bien sean de naturaleza corriente, como la recaudación tributaria, o recursos de capital, como la enajenación de inversiones y, bien sean recursos del ejercicio corriente, recogidos en el presupuesto vigente, o generados en ejercicios anteriores y manifestados en el remanente de tesorería para gastos generales. La financiación puede proceder de otras entidades, normalmente de naturaleza jurídica pública, en forma de transferencias o subvenciones, de naturaleza corriente o de capital. Igualmente se puede apelar, si así lo permiten los requisitos establecidos en el TRLRHL, al crédito local. En todo caso, ha de tenerse en cuenta que no se podrá financiar gasto corriente con ingreso de capital al establecerlo así el TRLRHL en su artículo 5 referente a la limitación de destino de los ingresos de derecho privado, en relación con la enajenación de bienes y derechos patrimoniales, y el artículo 49.1 de la misma Ley en relación con los préstamos. En el caso de la financiación con préstamo existen dos excepciones, la primera en el artículo 177 que regula los créditos extraordinarios o suplementos de crédito, pudiendo existir relación con la ejecución de un contrato, y la segunda en el artículo 193 que alude a la financiación del remanente de tesorería para gastos generales negativo.

En relación con la financiación del contrato, dispone el artículo 93.5 de la LCSP, que en el expediente se acreditará la plena disponibilidad de todas las aportaciones, con inclusión de una garantía para su efectividad, y ello ha de entenderse sin perjuicio de la existencia de crédito adecuado y suficiente. De este modo, si el contrato se financia con recursos específicos procedentes de una subvención, debe existir, al menos, un compromiso de ingreso por parte de la entidad financiadora o cofinanciadora. Si la financiación procede de la enajenación de inversiones, debe estar formalizado el correspondiente contrato de compraventa. Y si el contrato se financia, en todo o en parte, con préstamo éste ha de estar, si no ingresado en las arcas municipales, al menos concedido, máxime teniendo en cuenta los requisitos exigidos por la legislación de haciendas locales de ahorro neto positivo e índice de endeudamiento no superior al 110% para concertar préstamos sin la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda o del órgano de la Comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera. A este requisito se añade, en los municipios del artículo 111 del TRLRHL, el de estabilidad presupuestaria en los términos del TRLGEP, sin olvidar la escasa fiabilidad en el mercado financiero que presentan, en muchas ocasiones las entidades locales, debido a los consabidos problemas de financiación local y que contribuye a incrementar las dificultades que encuentran las entidades locales, especialmente las municipales, para acudir al crédito privado.

En cualquier caso, incluso en supuestos de fiscalización previa limitada establecidos así en las BEP, de acuerdo con el artículo 219 del TRLRHL se fiscalizará previamente la existencia de crédito presupuestario adecuado y suficiente y la aprobación del acto por el órgano competente.



En cuanto a la existencia de crédito, el crédito existente ha de ser suficiente y adecuado antes de la aprobación del gasto por tanto, no es posible celebrar un contrato condicionándolo a la realización de una modificación presupuestaria, salvo en los supuestos de emergencia del artículo 97 de la LCSP. El crédito disponible ha de ser suficiente para cubrir el importe íntegro del contrato con el IVA incluido, si bien, en los contratos de obras de carácter plurianual se exige una retención adicional del 10% del importe de la adjudicación. Esta exigencia ha de entenderse en relación con el artículo 217.3 de la LCSP que permite introducir variaciones en el contrato de obras cuando éstas supongan una alteración del número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en el proyecto, sin necesidad de previa aprobación siempre que no represente un incremento superior al 10% del precio primitivo del contrato. El crédito ha de ser además adecuado a la naturaleza del gasto, esto es, que la clasificación funcional se ajuste al objeto del contrato y a la finalidad que se pretende alcanzar, y la clasificación económica sea acorde con la naturaleza económica del gasto que supondrá la celebración del contrato. Si existiera clasificación orgánica, ésta tendría que referirse al órgano de contratación.

El certificado de existencia de crédito se expide por el Interventor y, de acuerdo con el artículo 31 del RD 500/90, da lugar a una retención o reserva de crédito, por importe concreto, sobre la partida presupuestaria correspondiente, como se verá en la parte destinada al estudio de la función contable de la contratación pública. La existencia de crédito, salvo que tenga por destino una modificación presupuestaria mediante transferencia de crédito, se verificará al nivel de vinculación jurídica establecido en las BEP.

La LCSP sanciona con nulidad en su artículo 32 c) los contratos celebrados sin crédito suficiente, expresándose en el mismo sentido el artículo 177.5 del TRLRHL en el ámbito local. El artículo 188 de esta última norma añade responsabilidad personal diciendo que los ordenadores de gastos y pagos en cualquier caso, y los interventores cuando no adviertan por escrito de su improcedencia, serán responsables de todo compromiso de gasto que se reconozca, liquide o pague por cuantía superior al crédito autorizado.

Otro aspecto a tratar en el informe de fiscalización que emite el Interventor con carácter previo a la aprobación del gasto, hace referencia al órgano competente para la aprobación del expediente y con ello del gasto disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación. Los apartados primero y segundo de la DA 2ª de la LCSP realizan el reparto competencial entre el Alcalde o Presidente y el Pleno en los municipios de régimen común y demás entidades locales, correspondiendo al Alcalde actuar como órgano de contratación en los contratos de cuantía no superior al 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni a los seis millones de euros y duración no superior a cuatro años, y en el resto de los casos al Pleno. En los municipios de gran población a los que se aplica el régimen especial contenido en el Título X de la LRBRL, el órgano de contratación será siempre la Junta de Gobierno Local. En los municipios con población inferior a 5.000 habitantes se podrán constituir centrales de contratación en los términos previstos en el artículo 188 para el ejercicio de las competencias en materia de contratación o se podrá encomendar la tramitación del procedimiento a la Diputación provincial o Comunidad autónoma uniprovincial.

Serán nulos de pleno derecho, de acuerdo con el artículo 62 de la LRJAPPAC, los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o el territorio.

Otro momento en el que interviene la fiscalización del órgano interventor, será en el momento previo a la adjudicación del contrato. La LCSP exige, en su artículo 135, adjudicación provisional y, no antes de 15 días hábiles, adjudicación definitiva debiéndose formalizar el contrato en el plazo de 10 días hábiles a contar desde que se notifique la adjudicación definitiva. En materia de adjudicación del contrato, el Interventor deberá verificar que se ha autorizado previamente el crédito por cuantía igual o superior y que la adjudicación recae en la oferta económicamente más ventajosa de acuerdo con los criterios y los sistemas de ponderación establecidos en los pliegos, sin perjuicio de la participación del Interventor como vocal en la Mesa de Contratación cuando ésta se constituya. Cuando el único criterio sea el precio, la oferta más ventajosa será la que incorpore el precio más bajo. Igualmente se valorará si existe alguna oferta que presente valores anormales o desproporcionados, disponiendo la LCSP, en su artículo 136, que si el único criterio es el precio se establecerá el concepto de valor anormal o desproporcionado reglamentariamente por lo que en la actualidad, y hasta que no exista Reglamento que desarrolle la Ley en esta materia, se estará a lo dispuesto en el RGLCAP. Cuando existan varios criterios, se podrá incluir en los pliegos los conceptos de valor anormal o desproporcionado. En cualquier caso, el hecho de que se incurra en valor temerario o desproporcionado, no implica la eliminación automática de la oferta, sino que se estaría a lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley, dando audiencia al licitador, y se le exigirá, si resultase adjudicatario, garantía superior.

Dispone el artículo 214.2 del TRLRHL que el ejercicio de la función interventora comprenderá:

- a. La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores.
- b. La intervención formal de la ordenación del pago.
- c. La intervención material del pago.
- d. La intervención y comprobación material de las inversiones y de la aplicación de las subvenciones.

En el momento del reconocimiento de la obligación de contenido económico que deriva del contrato celebrado, una vez fiscalizado el expediente y la adjudicación, procede la comprobación de la existencia de documentos suficientes que acrediten la prestación del servicio o la realización del suministro por el contratista. El documento acreditativo más utilizado es la factura con los requisitos previstos en el Real Decreto 1496/2003, que regula la obligación y los requisitos de facturación, a lo que se añade certificación de obra realizada en los contratos de obras. Rige en la Administración Pública el principio del servicio realizado, amparado en el ámbito local por el artículo 59 del Real Decreto 500/90, en virtud del cual no se procederá al reconocimiento de la obligación ni al pago hasta que el contratista haya realizado la contraprestación y lo haya acreditado documentalmente, sin perjuicio de la posibilidad de realizar los denominados “pagos a justificar” que han de entenderse utilizables solo en supuestos excepcionales.

En cuanto al pago del precio, el artículo 200 de la LCSP, permite el pago total o parcial, mediante abonos a cuenta, previendo el pago por vencimientos en los contratos de tracto sucesivo. Se impone a la Administración la obligación de pago a los sesenta días desde la expedición del documento justificativo de la realización total

o parcial del contrato, haciéndose remisión a los intereses de demora e indemnizaciones establecidos en la LMLMOC

Dentro del contenido mínimo del contrato, regulado en el artículo 26, se incluye el precio que será cierto, lo que no implica que sea fijo, y la forma de pago. El artículo 75 exige que el precio, además de cierto, sea ajustado al precio de mercado quedando prohibido el pago aplazado salvo en los arrendamientos financieros o con opción de compra o cuando una Ley lo autorice expresamente. Se permite la revisión de precios, en los términos del artículo 77, siendo necesario que haya transcurrido un año desde el inicio de la ejecución y que se haya ejecutado al menos el 20%, no siendo necesario el segundo requisito en los contratos de gestión de servicios públicos.

En la ordenación del pago el Interventor comprobará que la referida orden responde a una obligación previamente reconocida y liquidada y que se respeta la prelación de pagos establecida en el artículo 187 del TRLRHL. El citado precepto establece la prioridad de los gastos de personal y de los que respondan a obligaciones de ejercicios anteriores. Respetando la primacía de los gastos de personal y el criterio de temporalidad establecidos legalmente, el Alcalde o Presidente podrá disponer otros criterios de prelación de pagos a través de la aprobación de un Plan de disposición de fondos de tesorería.

En la fase del pago material se verificará el importe y la identidad del perceptor del pago.

De acuerdo con el artículo 205 de la LCSP es obligatorio el acto formal y positivo de recepción o conformidad en el plazo de un mes desde la entrega o realización del contrato salvo que en los pliegos se establezca otro. De acuerdo con el apartado segundo del citado artículo, al Interventor ha de serle comunicado y lugar y fecha del acto para su eventual asistencia en el ejercicio de comprobación material de las inversiones.

Los efectos de la fiscalización se manifiestan en las denominadas notas de reparo que debe emitir el Interventor, por escrito, en caso de disconformidad con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados.

Si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquél sea solventado en los siguientes casos:

- 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.

En caso de discrepancia del órgano al que afecte el reparo, corresponderá resolver al Presidente siendo su resolución ejecutiva y esta competencia no delegable. No obstante corresponde la resolución al Pleno cuando el reparo se base en insuficiencia o inadecuación del crédito o se refiera a obligaciones o gastos que son de su competencia.

El Interventor, de acuerdo con el artículo 219 del TRLRHL, debe elevar al Pleno informe de las resoluciones del Presidente adoptadas en contra de los reparos efectuados y principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

No estarán sometidos a intervención previa los gastos de material no inventariable, contratos menores, así como los 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, así como 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.

Son contratos menores, según el artículo 122 de la LCSP, los de obras no superiores a 50.000 euros y los restantes no superiores a 18.000 euros, entendiéndose estos importes, en virtud del artículo 76, sin IVA incluido. Los contratos menores podrán adjudicarse a cualquier empresario con habilitación profesional y únicamente se requiere la aprobación del gasto y la incorporación de la factura al expediente. El hecho de que las exigencias sean mínimas no implica que no sean necesarias, siendo imprescindible la aprobación del gasto previa a la contratación y, con ello, la comprobación de la existencia de crédito adecuado y suficiente. En caso contrario se podría observar la inexistencia de crédito en el momento de recepción del documento justificativo del servicio realizado o de los bienes suministrados por el contratista, con las correspondientes consecuencias jurídicas.

#### **IV.- LA FUNCIÓN CONTABLE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LAS ENTIDADES LOCALES.**

La contratación pública tiene amplia repercusión en la contabilidad de las entidades locales. Se trata de exponer aquí las distintas anotaciones en la contabilidad que derivan de la celebración de un contrato administrativo, así como la repercusión en los resultados contables y presupuestarios calculados en los términos establecidos en la ICAL.

La primera anotación contable que conlleva el contrato será la retención de crédito en el momento de la expedición del certificado de existencia de crédito que ha de incorporarse al expediente antes de su aprobación, de acuerdo con el artículo 93 de la LCSP, y que da lugar a un crédito retenido para un gasto determinado. En términos de contabilidad presupuestaria, la retención se realizará en una partida con clasificación adecuada y con crédito suficiente al nivel de vinculación jurídica. Contablemente se produce un asiento en el Libro Diario que transfiere el crédito de la cuenta 0030, créditos disponibles, cargándola en el debe, a la cuenta 0031, créditos retenidos para gastar, realizando sobre ella el correspondiente abono.

La autorización del gasto, fase A, es la fase del procedimiento de ejecución del gasto público, en virtud de la cual el Alcalde o el Pleno, de acuerdo con el reparto competencial establecido en la normativa vigente, acuerdan la realización de gasto determinado por cuantía cierta o aproximada. Procederá la contabilización de la fase A en el momento de la aprobación del expediente por el órgano de contratación y se realizará por cuantía cierta. La aprobación del expediente supone, según el artículo 94 de la LCSP, la aprobación del gasto y la apertura del procedimiento de adjudicación, realizándose mediante cargo en el crédito anteriormente retenido y recogido en la cuenta 0031 con abono a la cuenta 004, gasto autorizado.

La Disposición o Compromiso del gasto, fase D, constituye otro acto preceptivo de la ejecución presupuestaria, correspondiendo al órgano que haya autorizado el gasto, y mediante el cual, previos los trámites exigidos legalmente, se acuerda la realización de un gasto, previamente autorizado, por cuantía exacta. El momento en que procede el asiento contable de la fase D coincide con la adjudicación definitiva del contrato, procediendo cargar la cuenta 004 y recoger en el haber la cuenta 005, gasto comprometido.

Corresponde al Presidente de la Entidad el Reconocimiento o Liquidación de la obligación, fase O, consistente en el reconocimiento de un crédito a favor de un tercero, en base a un gasto previamente autorizado y comprometido, y siendo requisito imprescindible que el tercero acredite su derecho en base a un servicio prestado o un bien suministrado, mediante documento suficiente, normalmente factura. El reconocimiento extrajudicial de créditos es competencia del Pleno. Esta fase supone el anexo entre la contabilidad de control presupuestario y la contabilidad financiera recogiéndose ya un gasto determinado del grupo 6 en el debe y abonando una cuenta acreedora que refleja la obligación de pago, en concreto la cuenta 400, acreedores por obligaciones reconocidas de presupuesto corriente.

El RD 500/90 permite la acumulación de las fases AD y ADO, si bien parece más conveniente realizar las fases por separado y en el momento que corresponda a fin de garantizar un correcto seguimiento contable del contrato.

La ordenación del pago, fase P, es el acto mediante el cual el ordenador de pagos, en base a una obligación reconocida y liquidada, expide la correspondiente orden de pago contra la tesorería de la entidad. Corresponde al Alcalde la ordenación de pagos previas las fases descritas anteriormente. Con la ICAL de 2004, aplicable obligatoriamente desde el 1 de enero de 2006, no es preceptiva la contabilización de esta fase, si bien es cierto que no deja de ser un acto administrativo competencia del Alcalde, que ha de producirse para la efectiva realización del pago

Una vez tramitado el procedimiento de ejecución del gasto de acuerdo con las fases descritas, puede procederse al pago material, fase R, a favor del tercero que aparezca en el documento acreditativo del gasto. El asiento contable supondría el cargo en la cuenta 400, u otra intermedia que potestativamente se utilice para contabilizar la ordenación del pago, eliminando total o parcialmente la obligación contra la entidad local, y abonándose cuenta del subgrupo 57 para recoger la salida de fondos de la tesorería municipal.

Desde el punto de vista de la naturaleza del gasto que generan los contratos pueden dividirse en aquellos que suponen gasto de naturaleza corriente, como podría ser el contrato de gestión del servicio público de transporte público urbano, que se imputan presupuestariamente al capítulo II de la clasificación económica de los gastos, gastos en bienes corrientes y servicios. Y aquellos que generan un gasto de capital, como el contrato de obras de construcción de un edificio, que se imputaría al capítulo VI, inversiones reales.

Por lo que se refiere la financiación, el contrato en su importe íntegro se puede financiar con fondos propios generados por la entidad, no obstante es frecuente que se reciba financiación externa. Si se financia un contrato de gasto corriente mediante aportaciones de otra entidad, dichas aportaciones se imputarán al capítulo IV de la clasificación económica del presupuesto de ingresos, transferencias

corrientes, imputándose al VII, transferencias de capital cuando el destino sea la financiación de un contrato que genere gasto de inversión. Estos últimos contratos también se pueden financiar mediante ingresos de capital como son las enajenaciones de inversiones, recogidas en el capítulo VI del presupuesto de ingresos, enajenación de inversiones reales, o los préstamos, que entrarán por el capítulo IX del mismo presupuesto, pasivos financieros.

Salvo en los casos de financiación exclusiva con fondos propios de naturaleza corriente, procede la formación de un expediente de gasto con financiación afecta para vincular el gasto realizado con la financiación recibida.

Ello va a permitir el cálculo de las desviaciones de financiación que serán positivas cuando los recursos se generen con carácter previo a la realización del gasto, o negativas cuando se reconozca la obligación antes de reconocerse el derecho correspondiente a la financiación. En el primer caso, los excesos de financiación pasarán a formar parte del remanente de tesorería para gastos con financiación afectada, permitiendo la incorporación del crédito en el ejercicio siguiente con la financiación de dicho remanente y, de este modo, la continuación de la ejecución del contrato.

## V.- CONCLUSIONES.

La LCSP refuerza, a través de su DA 2ª y a lo largo de todo su articulado, las funciones que asume el Interventor de una Entidad Local en las distintas fases de la contratación pública, no solo desde el punto de vista de la necesaria fiscalización del contrato que irá desde el momento previo a la aprobación del propio expediente hasta su extinción, sino también mediante la participación del Interventor en la organización administrativa de la contratación pública, especialmente a través de las mesas de contratación, y su asesoramiento técnico en las fases de preparación, adjudicación y ejecución del contrato.

Por otra parte, la contratación pública tiene importantes manifestaciones en el sistema de contabilidad de las Entidades Locales, siendo imprescindible un adecuado seguimiento de las distintas operaciones contables que derivan de los contratos celebrados por la Entidad, para asegurar la correcta ejecución del contrato y para garantizar que la contabilidad arroje la imagen fiel de la situación económica, financiera y presupuestaria, dada la influencia de la contratación en los resultados económicos y presupuestarios que presente la contabilidad al cierre de cada ejercicio.