



---

**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Derecho**

**Grado en Derecho y Administración y**

**Dirección de Empresas**

**LA FUNCIÓN INTERVENTORA EN EL  
MARCO DE LA INTERVENCIÓN DE  
LA ADMINISTRACIÓN GENERAL  
DEL ESTADO**

**(CON ESPECIAL REFERENCIA A LA FUNCIÓN  
DE INTERVENCIÓN DE LOS GASTOS DE  
PERSONAL)**

Presentado por:

***Cecilia Martín Gamoneda***

Tutelado por:

***Alejandro Menéndez Moreno***

*Valladolid, 4 de julio de 2022*



## **Resumen**

La función interventora es una de las modalidades de control interno del gasto público atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado. Se distingue del resto de modalidades por su carácter preventivo y “ex ante”, así como por su objetivo principal, que es el control de legalidad de los actos fiscalizables. El presente trabajo pretende analizar sus rasgos definitorios, desde sus orígenes hasta el estudio de las fases de su procedimiento, pasando por su objeto y naturaleza, así como su ámbito de aplicación, modalidades y competencias. Adicionalmente, y dada su importancia, se hará especial mención a las particularidades correspondientes al procedimiento relativo a los gastos de personal.

## **Palabras clave**

Control interno, función interventora, Intervención General de la Administración del Estado, gasto público, Ley General Presupuestaria.

## **Abstract**

The audit function is the first of the procedures of internal control of public funds attributed to the Intervención General de la Administración del Estado. It differs from the other types of audit in its preventive and “ex ante” nature, as well as in its main objective, which is the control of the legality of auditable acts. The aim of this project is to analyse its defining features, from its origins to the study of the phases of its procedure, including its purpose and nature, as well as its area of application, modalities and competencies. In addition, and given its importance, specific mention will be made of its particular features in relation to the procedure for staff expenditure.

## **Key words**

Internal control, audit function, Intervención General de la Administración del Estado, public expenditure, Ley General Presupuestaria.

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO</b>	<b>7</b>
<b>3. ASPECTOS PRELIMINARES CONFIGURADORES DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA</b>	<b>14</b>
3.1. Objeto de la función interventora y naturaleza del acto de intervención	14
3.2. Principios rectores de la función interventora, ámbito de aplicación, modalidades y competencias de la función interventora	16
3.2.1. Breve alusión a los principios rectores de la función interventora	16
3.2.2. Ámbito de aplicación y modalidades de la función interventora	17
3.2.3. La atribución de competencias de la función interventora	18
<b>4. FASES DEL PROCEDIMIENTO GENERAL DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA</b>	<b>19</b>
4.1. Fiscalización previa como fase inicial	20
4.2. Otros aspectos integrantes del procedimiento general de la intervención	30
4.2.1. Introducción	30
4.2.2. Intervención del reconocimiento de las obligaciones y la comprobación de la inversión	30
4.2.3. Intervención formal de la ordenación al pago	33
4.2.4. Intervención material del pago	34
4.3. Omisión de la fiscalización y subsanación de la irregularidad	35
<b>5. PARTICULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA EN LOS GASTOS DE PERSONAL</b>	<b>40</b>
5.1. Introducción	40
5.2. Función interventora y control de los gastos de personal. Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008.	41
5.3. La función interventora en los procedimientos de ejecución de gastos de personal.	46
5.3.1. Introducción	46
5.3.2. Procedimiento de abono de retribuciones al personal	47
5.3.3. Procedimiento de abono de cotizaciones a la Seguridad Social	49
5.3.4. Procedimiento de concesión de ayudas de acción social	50
5.3.5. Procedimiento de concesión de anticipos al personal	51
5.3.6. Procedimiento de ingreso como personal al servicio de las Administraciones. Contratación de personal laboral	52
5.3.7. Consideraciones recapituladoras	55
<b>6. CONCLUSIONES</b>	<b>57</b>
<b>7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>63</b>

## **Índice de abreviaturas**

CE: Constitución Española.

IGAE: Intervención General de la Administración del Estado.

IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido.

LCSP: Ley de Contratos del Sector Público.

LGP: Ley General Presupuestaria.

LPAC: Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LGS: Ley General de Subvenciones.

RCI: 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.

## 1. INTRODUCCIÓN

El control interno del gasto público, también conocido como autocontrol, se atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, dependiente de forma orgánica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, y del Consejo de Ministros) y a una red de Intervenciones Delegadas adscritas a los principales órganos de la Administración del Estado (ministerios, organismos autónomos y otros entes públicos), tal y como regula el Título VI de la Ley General Presupuestaria. Fundamentalmente este control se ejerce de forma simultánea a la fase de ejecución de los Presupuestos, motivo por el que ha sido frecuentemente conocido como control previo o preventivo, y es condición de la eficacia jurídica de los actos administrativos de la referida ejecución presupuestaria. Esta función interventora, junto con el control financiero permanente y la auditoría pública, son las tres modalidades de control interno que ejerce esta institución sobre la actividad económico-financiera del sector público estatal.

La relevancia de este tema se debe a la importancia de su objeto, que como ya se ha mencionado, es el control del gasto público, entendido por J. PASCUAL GARCÍA como aquel realizado por la Administración Pública, concebida en sentido amplio pero no laxo, y cuyo fin es la cobertura de las necesidades públicas<sup>1</sup>. El control interno persigue el logro de la efectividad de los principios constitucionales de legalidad (103 y 133.4 CE), eficacia, eficiencia y economía en la gestión del gasto público (31.2 CE), cuya relevancia es evidente por constituir la función que tratará de verificar el manejo de los fondos públicos, obtenidos de forma coactiva, mayoritariamente, de los ciudadanos. Además, se trata de una materia que, conforme a las limitaciones temporales que afectan a las asignaturas de Derecho Financiero y Presupuestario, habitualmente no es posible estudiar con detenimiento en las lecciones del grado universitario. Por último y desde un punto de vista personal, me resulta especialmente interesante en relación con su posible influencia en mi futuro profesional.

---

<sup>1</sup> Vid. PASCUAL GARCÍA, J. Y RODRÍGUEZ CASTAÑO, A. R., *Régimen Jurídico del Gasto Público*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, p. 125.

En las próximas páginas se estudiará una de las citadas modalidades de control ejercidas por la Intervención General de la Administración del Estado, conocida como la función interventora, regulada en el Capítulo II del Título VI, artículos 148 a 156, de la Ley 47/2003 de 27 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), así como en el Título II 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 (RCI). Esta función interventora es la forma de control de los órganos gestores de los fondos públicos más clásica y extendida de nuestro sistema, y además posee efectos y mecanismos de sanción jurídica.

Con respecto a la sistematización del contenido del presente trabajo, indicar que, previo relato de los orígenes y evolución histórica de esta institución, se explicará su objeto y la naturaleza de sus actos. Seguidamente, se procederá al análisis de su ámbito de aplicación y modalidades, así como de las competencias que le corresponden. A continuación, se describirán las fases del procedimiento a través del cual se ejerce la función interventora, y finalmente se llevará a cabo un estudio pormenorizado de su aplicación en el ámbito de los gastos de personal. La importancia de esta partida reside no solo en su finalidad (sufragar la retribución del empleo público), sino también en el extraordinario peso porcentual que supone en relación al total del crédito presupuestario definitivo otorgado a la IGAE para su ejecución (en 2020 supuso un 77,5% de dicho crédito<sup>2</sup>).

## **2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

La creación de la Intervención General de la Administración de Estado es una consecuencia directa de la promulgación de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 25 de junio de 1870, conocida como Ley

---

<sup>2</sup> Ministerio de Hacienda, Intervención General de la Administración del Estado, Memoria de actividades 2020, p. 145. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/esES/QuienesSomos/Documents/Memoria%202020.pdf>

Figuerola, que fue confirmada por el Decreto del Ministro de Hacienda don José de Echegaray de enero de 1874. De conformidad con lo indicado por A. GUTIERREZ ROBLES, se pueden considerar como sus antecedentes, previos al Estado Liberal, la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla, los Contadores Mayores de los Reyes Católicos, el Consejo de Hacienda y el Tribunal de Oidores de Felipe II y, los Superintendentes Generales de Hacienda a cargo de las instrucciones de intervención en los primeros reinados de la dinastía de los Borbones<sup>3</sup>.

A continuación, se hará referencia a algunos de los acontecimientos que influyeron de manera decisiva tanto en la creación como el desarrollo de la mencionada institución.

La promulgación de la Constitución de 1812 es un buen punto de partida, ya que este acontecimiento instaura en nuestro país los principios que constituirían la base del Estado Liberal, incluyendo aquellos relativos a la Hacienda Pública y al control de la actividad financiera del Estado. En relación con este último aspecto existe, en este momento, un gran interés por dejar patente la jerarquía y la independencia con que actúan los Órganos de control y sus titulares. En esta línea, se establecen tres tipos de control diferentes cuyo desarrollo y actualización seguirá vigente hasta nuestros días: control político o parlamentario, a cargo de las Cortes; control interno, atribuido a las Contadurías de Valores y de Distribución, y finalmente control jurisdiccional, competencia de la Contaduría Mayor de Cuentas.

El reinado de Isabel II (1833-1868) nos dejó otro hecho relevante para la presente materia. Tras la reforma tributaria de Alejandro Mon (año 1845), en el año 1850, se promulgó la primera Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública (Ley de Bravo Murillo), que dio lugar a la elaboración y aprobación del primer presupuesto estatal. Paralelamente se van sucediendo cambios en los órganos de control, y así, en 1842 se estableció la Contaduría General del Reino, a la que sucedió, en 1847, la Dirección General de

---

<sup>3</sup> Vid. GUTIÉRREZ ROBLES, A., *Origen y evolución de la Intervención General de la Administración del Estado*, Intervención General del Estado, Madrid, 2000, p. 211.

Contabilidad, precursora directa de la actual Intervención General de la Administración del Estado.

El triunfo de la Gloriosa en septiembre de 1868, evento que marca el inicio del Sexenio Democrático, constituye el convulso contexto histórico en el que se produce la promulgación de la Ley provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 20 de junio de 1870, que creó la Intervención General de la Administración del Estado e incorporó en su parte dispositiva un capítulo dedicado a la Intervención. Tres años más tarde, el ministro Echegaray promulgó, en respuesta a la gran preocupación que en este momento existía por el control del déficit y la Hacienda Pública, el Decreto que lleva su nombre, de 7 de enero de 1874, en el cual, de acuerdo con A. GUTIÉRREZ ROBLES, se concibe la Intervención General de la Administración del Estado como un *“centro con singularidad propia comprendido en el organigrama del ministerio de Hacienda, otorgándose al interventor general de la Administración del Estado la máxima categoría administrativa”*<sup>4</sup>. Se considera la referida Intervención un organismo de crucial importancia y merecedor de especial atención para los estudiosos del control del gasto público.

La Restauración asumió los principios de la recién creada institución de la Intervención General de la Administración del Estado, potenciándolos y perfeccionándolos. Destacamos, en la primera parte de esta etapa, la promulgación en el año 1894 del Real Decreto por el que se constituye definitivamente el Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, compuesto por personas tituladas cuyo acceso se regula mediante la correspondiente oposición.

La primera década del siglo XX presentó tintes revisionistas y regeneracionistas que impregnaron también el ámbito de la Administración económica del Estado, propugnándose en ese momento la absoluta separación de las funciones interventoras y fiscalizadoras de las de gestión. Asimismo, es destacable la aparición de una corriente defensora de la independencia del Órgano superior fiscal con respecto al Ministerio de Hacienda, lo que llevó a la elaboración por parte del Ministro de Hacienda del Gobierno de Maura, Don Augusto González Besada, de un Proyecto de Ley dedicado en exclusiva a la

---

<sup>4</sup> GUTIÉRREZ ROBLES, A., *Origen y evolución...*, ob.cit. p. 211.

Intervención de la Administración General del Estado, en el que se establecía la dependencia de la Intervención General de la Administración del Estado de la Presidencia del Consejo de Ministros y la creación del Cuerpo Especial de Intervención de la Administración del Estado entre otros. La inestabilidad del Gobierno por turnos, que caracterizó la época, impidió que dicho proyecto se materializase.

No se puede continuar este recorrido histórico sin mencionar la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, cuyos principios auspiciaron y regularon la Intervención General de la Administración del Estado, y que a su vez se convirtió en un instrumento básico para su defensa. Las Leyes de Administración y Contabilidad cumplen en esta época una triple función: regular la intervención del Parlamento en la Hacienda Pública, unificar criterios relativos a la administración económica del Estado y por último, imponer los criterios de austeridad demandados por la situación de crisis financiera que se vivía. La necesidad del cumplimiento de estos objetivos es indiscutida y despierta un amplio consenso. Se consideran leyes de Estado, elaboradas en común tratando de involucrar a las minorías, y se afrontan desde la neutralidad política. Se les atribuye en consonancia con su importancia la categoría de leyes orgánicas. Como es sabido, nuestra constitución de 1978 no les otorga este carácter por lo que actualmente están sujetas a frecuentes modificaciones.

El pronunciamiento del general Primo de Rivera, en el año 1923, dio paso a un gobierno dictatorial rompiendo drásticamente el régimen de la Restauración. Los cambios que se introdujeron repercutieron, sin duda, en la organización del control de la actividad financiera del Estado. Con ellos se puso fin al modelo anterior, vigente desde la Constitución de Cádiz, basado en un control doble por parte tanto del Tribunal de Cuentas como de la Intervención General de la Administración del Estado. Mediante el Real Decreto Ley de 19 de junio de 1924 ambos fueron suprimidos y sustituidos por el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, que aglutinaba competencias variadas y cuyo presidente ostentaba el cargo de Interventor General de la Administración del Estado. Todo ello supuso una completa reorganización de los servicios centrales y provinciales de la Hacienda Pública.

Finalizada la Dictadura de Primo de Rivera, uno de los primeros cambios que tuvo lugar fue la promulgación del Real Decreto Ley, de 4 de febrero de 1930, que suprimió el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, justificándose tal medida por su manifiesta ineficacia, y restableció el Tribunal de Cuentas y la Intervención General de la Administración del Estado con las mismas funciones que tenían atribuidas en el periodo anterior. Únicamente perduraron las atribuciones relativas a la función interventora, reguladas a través del Real Decreto de 3 de marzo de 1925, por el que se aprobó el Reglamento del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública. Dicho reglamento se ha mantenido casi hasta nuestros días, concretamente hasta el año 1995 en el que se aprobó el RD 2188/1995 (RCI) que lo modificó.

La Segunda República ha sido descrito en como el periodo de mayor esplendor, desarrollo y expansión de la Intervención General. A lo largo de esta etapa se suceden importantes acontecimientos que inciden en la materia objeto de estudio: surgen las Intervenciones Civil, de Guerra y Marina, que se integran en la estructura de la General. Se promulgó la Ley de Bases para la Administración de la Hacienda Pública, de 3 de diciembre de 1932 y se extendieron las competencias de la Intervención a la inspección del gasto público. Asimismo, se estableció la independencia de los Interventores en relación con las autoridades cuya gestión han de fiscalizar. De forma anecdótica, y para dejar patente esta última innovación, debe señalarse el hecho de que tan solo existió un Interventor General durante todo el periodo republicano, independientemente de los numerosos cambios de Gobierno que tuvieron lugar.

Tras la guerra civil, el régimen franquista dio paso a una situación con importantes limitaciones para el ejercicio de las funciones interventoras y fiscalizadoras. Se puede distinguir, en el prolongado periodo de tiempo que duró, dos etapas claramente diferenciadas.

En la primera de ellas, que abarca el periodo entre 1939 y 1959, cabe destacar la vuelta al régimen de Presupuesto y la creación de regulaciones aplicables a las llamadas Cajas Especiales. En general, este primer periodo se caracterizó por una carencia de actuaciones destinadas al control de la administración del dinero público, así como un deficiente o inexistente funcionamiento de las instituciones encargadas de realizar esta labor. Es

oportuno señalar que el Tribunal de Cuentas no se restableció hasta 1946, y que lo hizo con importantes limitaciones en sus atribuciones y funcionamiento. A pesar de ello, es encomiable la labor que llevó a cabo la Intervención General en el plano de la Contabilidad, elaborando durante todos los ejercicios de este periodo las Cuentas Generales del Estado, que se remitieron al Tribunal de Cuentas en cuanto fue posible.

La segunda etapa del régimen franquista 1959-1975 se caracterizó por un importante desarrollo económico. En esta época se aprobó la Ley de Presupuestos y Reformas Tributarias de 26 de diciembre de 1957 y se inauguró un periodo en el que se estableció un férreo control por parte del Estado de la Hacienda Pública. A partir de este momento se van sucediendo actuaciones encaminadas a transformar la Contabilidad del Estado y convertirla en un importante instrumento de control, así como en una relevante fuente de datos utilizable para llevar a cabo una correcta planificación de las políticas económicas

Es reseñable, en cuanto al tema que nos ocupa, el Decreto 300/1963 de 21 de febrero, que crea la Dirección General de Presupuesto y elimina consecuentemente las competencias que desde 1870 se atribuían a la Intervención General en esta materia.

Durante la etapa siguiente, conocida como la Transición, se completó el paso de la dictadura a una democracia parlamentaria, constituyendo así un periodo de numerosos cambios. En relación con la cuestión que nos ocupa cabría destacar la promulgación de la Ley 11/1997, de 4 de enero, General Presupuestaria, que introduce en el ordenamiento jurídico modificaciones significativas en cuanto a los servicios a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado, y que, tal y como afirma A. GUTIÉRREZ ROBLES “*Además de perfeccionar la normativa básica reguladora del control de legalidad, establece dos nuevas modalidades de control, el financiero y el de eficacia*”<sup>5</sup>. Es importante señalar que esta ley, sujeta a las limitaciones impuestas por el momento de su nacimiento, ha sufrido, como se refleja en el Texto Refundido de la misma, de 23 de septiembre de 1988, cambios importantes principalmente en

---

<sup>5</sup> GUTIÉRREZ ROBLES, A., *Origen y evolución...*, ob. cit. p. 229.

materia de presupuestos, deuda pública y control de legalidad, para adaptarse al marco establecido por la Constitución y al nuevo modelo de Estado. Posteriormente ha seguido modificándose ejercicio tras ejercicio, mediante las llamadas Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

En lo relativo al control interno, se aprueba el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (RCI), conforme a las disposiciones del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. Este Real Decreto será analizado minuciosamente en los siguientes apartados del TFG, ya que en él se regulan y desarrollan todas las cuestiones relativas al control financiero y la función interventora, objeto del presente trabajo.

En cuanto a las modificaciones en materia de personal, el Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, que pasó a denominarse desde 1964 Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado, fue Integrado en el Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado creado por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984. Tres años más tarde, en 1997, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, separó los Cuerpos integrados en el Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas de Estado, dando lugar al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, cuyos miembros ejercen las funciones relativas a la Intervención General de la Administración del Estado. Se creó, asimismo, el Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Seguridad Social y el Cuerpo Militar de Intervención de la Defensa.

Finalmente, parece oportuno destacar el RD 785/1996 que elevó el rango de la Intervención General de la Administración del Estado al de Subsecretaría.

### **3. ASPECTOS PRELIMINARES CONFIGURADORES DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA**

#### **3.1. Objeto de la función interventora y naturaleza del acto de intervención**

Según el artículo 148 de la Ley General Presupuestaria (en adelante LGP) la función interventora “...*tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso...*”. De acuerdo con lo señalado en este precepto, puede concluirse que la función interventora es un instrumento para el ejercicio del control de legalidad presupuestaria. Se distingue por su carácter interno y preventivo, y su objetivo, en todo caso, consiste en la comprobación de la legalidad de los actos fiscalizables relativos al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, y de los ingresos y pagos a que den lugar, en un momento previo a su aprobación, pudiendo llegar a impedir su realización si resultaran contrarios a derecho. Su carácter omnicomprensivo se manifiesta en su aplicación a todos los actos de contenido económico de aquellas entidades sujetas, aunque no en todos sus aspectos.

El artículo 7 del RD 2188/1995 (RCI), de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, establece y concreta que el objeto de la función interventora consiste en asegurar la observancia, en cada acto, de las correspondientes normas relativas a la disciplina presupuestaria, al igual que las de los procedimientos de gestión de gastos, ingresos y aplicación de los fondos públicos. Sobre esta cuestión cabe señalar que, si bien es cierto que la función interventora se refiere al control de la actividad financiera, excluyéndose de la misma el resto de las actividades administrativas, es posible que ciertas normas de otros sectores del ordenamiento jurídico distintos del financiero puedan incidir sobre ella, como señalan J. PASCUAL GARCÍA y A. R. RODRÍGUEZ CASTAÑO “*Esto es lo que ocurre ante el cumplimiento de cualquier disposición legal en la*

*medida en que incida sobre la vertiente financiera, y bajo este prisma, también quedan comprendidas en el objeto de control, a tenor de lo establecido en el referido precepto legal y de la enumeración en el artículo 154 LGP de supuestos que pueden fundar un reparo fiscal, que puede estar motivado por incumplimientos de leyes administrativas y no presupuestarias.”<sup>6</sup>.*

En cuanto a la naturaleza del acto de intervención, parte de la doctrina financiera y administrativa lo ha catalogado de informe administrativo, preceptivo y vinculante<sup>7</sup>. La LGP en su artículo 154.2 se refiere a él también como informe<sup>8</sup>, mientras que el Consejo de Estado lo concibe como “*informe administrativo, siquiera singular y especial*”. Se diferencia del resto de informes administrativos por su especial finalidad de aseguramiento de la legalidad de la actuación económica, y posee dos efectos jurídicos particulares: la responsabilidad frente a la Hacienda Pública de su emisor, y la suspensión del procedimiento en caso de disconformidad con el gasto. Además, posee un régimen distinto al establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) para el supuesto de las consecuencias de la omisión de los informes, en cuyo caso la competencia para decidir en el caso de que hubiera disconformidad, correspondería a una instancia superior.

La concepción actual de la función interventora se posiciona frente al recelo que despierta la actuación del gestor. Por ello, se evita dejar que las decisiones relativas al gasto y las órdenes de pago dependan exclusivamente de la voluntad de una persona y se exige, en todos los actos de la Administración con repercusión económica, la concurrencia de dos voluntades independientes. El apartado cuarto del artículo 7 del RCI lo corrobora al indicar que “*las opiniones de la Intervención respecto al cumplimiento de las normas no prevalecerán sobre*

---

<sup>6</sup> PASCUAL GARCÍA, J. Y RODRÍGUEZ CASTAÑO, A.R., *Régimen Jurídico del Gasto Público*, Boletín Oficial del Estado, ob. cit. p. 942.

<sup>7</sup> Vid. LAZO VITORIA, X., *El control interno del gasto público estatal. Un estudio desde el Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2008, pp. 188-193.

<sup>8</sup> El apartado 2 del artículo 154 LGP establece: “*En el supuesto de que los defectos observados en el expediente derivasen del incumplimiento de requisitos o trámites no esenciales, la Intervención podrá emitir informe favorable, pero la eficacia del acto quedará condicionada a la subsanación de dichos defectos con anterioridad a la aprobación del expediente. El órgano gestor remitirá a la Intervención la documentación justificativa de haberse subsanado dichos defectos.*”

*las de los órganos de gestión”, sino que la competencia para decidir en caso de disconformidad será trasladada a los órganos superiores, cuya resolución considerará los criterios discrepantes manifestados por los órganos inferiores.*

### **3.2. Principios rectores de la función interventora, ámbito de aplicación, modalidades y competencias de la función interventora**

#### *3.2.1. Breve alusión a los principios rectores de la función interventora*

El estudio de la normativa aplicable a la función interventora permite inferir los principios que regirán su ejercicio. En las próximas líneas se hará una breve exposición de aquellos más destacables.

En primer lugar, el principio de autonomía, en virtud del cual los funcionarios que llevan a cabo la función interventora son independientes funcionalmente de los titulares de las entidades cuya gestión sea objeto de fiscalización, permaneciendo en todo caso bajo la dependencia jerárquica, desde el punto de vista funcional, del Interventor General.

Por otra parte, de acuerdo con el principio de ejercicio desconcentrado, la función interventora se ejercerá de preferencia por los interventores destinados en los centros u organismos objeto de control, y no por los servicios centrales. Además, el ejercicio de la función interventora puede ser delegado, es decir, las atribuciones legales de la Intervención General de la Administración del Estado podrán ser cedidas a los interventores delegados, como se verá en el apartado tercero de este mismo epígrafe cuarto.

El principio contradictorio obliga a informar a los órganos controlados de aquellos resultados más relevantes de las actuaciones de verificación, para que expresen de este modo su conformidad o disconformidad con ellas.

Además de los citados principios, existen otros que, de manera secundaria, afectan al ejercicio propiamente dicho de la función interventora. En este sentido cabe destacar el principio de reparo escrito, que indica que los reparos, tal y como se reflejará posteriormente en el epígrafe quinto del presente trabajo, constituyen el mecanismo a través del cual la Intervención manifestará su disconformidad con el fondo o la forma de los actos, expedientes o

documentos que sean objeto de fiscalización, y deberán formularse por escrito. Muy relacionado con esta cuestión se encuentra el principio de suspensión de la eficacia del acto intervenido, que como su propio nombre indica, revela uno de los principales efectos que genera la formulación de reparos.

### *3.2.2. Ámbito de aplicación y modalidades de la función interventora*

El apartado primero del artículo 149 de la LGP indica la sumisión al ejercicio de la función interventora de los actos realizados por la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. Dicha función será ejercida por la Intervención General de la Administración del Estado y sus interventores delegados.

Sin embargo, no será preceptiva en todo caso la aplicación de esta modalidad de control, siendo posible su sustitución por el control financiero permanente si el Consejo de Ministros, previa propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado, así lo acuerda, tal y como indica el mismo artículo 149 de la LGP en su apartado segundo. Esta situación podrá darse en supuestos relativos a determinados tipos de expedientes de gasto para ciertos órganos, o bien en aquellos organismos autónomos en los que la naturaleza de las actividades lo justifique, pudiendo hacerse respecto de toda la actividad del organismo o exclusivamente respecto de algunas áreas de gestión.

Finalmente, el apartado tercero del citado artículo 149 LGP establece que, en aquellos casos en que en los procedimientos de gestión que den lugar a los referidos actos, documentos y expedientes tomen parte diversas Administraciones públicas, la función interventora quedará restringida a las actuaciones que tengan lugar en el ámbito de las Administraciones referidas en el apartado primero de este precepto, es decir, la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

El artículo 150.1 de la LGP, así como el 7.3 del RCI, establecen que la función interventora se ejercerá a través de dos modalidades, dependiendo de si la comprobación efectuada en el ejercicio de la función incide sobre los

documentos que obligatoriamente deben adjuntarse al expediente o sobre la situación real a la que se aplican los fondos públicos.

La intervención formal se basa en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la celebración del acuerdo a través del examen de la totalidad de los documentos que deban estar incorporados al expediente. La intervención material, por su parte, supone la comprobación real y efectiva de la correcta aplicación de los fondos públicos. Esta última siempre se debe llevar a cabo en presencia del Interventor General, y si procede, del asesor designado para el acto de comprobación de la inversión que corresponda, tal y como se indica en el apartado tercero del artículo 150 LGP.

### *3.2.3. La atribución de competencias de la función interventora*

De acuerdo con el artículo 149 de la LGP, la función interventora se encomienda al Interventor General de la Administración del Estado y a sus interventores delegados, cuya distribución de competencias, según el 150 bis LGP, se determinará por vía reglamentaria, si bien es posible que el Interventor General delegue en favor de los interventores delegados aquellas competencias en materia interventora que considere, así como que reclame para sí cualquier acto o expediente que estime conveniente.

El desarrollo reglamentario del citado artículo 150 bis, plasmado en el RCI, se contempla en su artículo 8, que contiene las consideraciones relativas a la distribución de competencias, adjudicando al Interventor General de la Administración del Estado la fiscalización previa en los actos de aprobación de los gastos que se relacionan a continuación. En primer lugar, aquellos actos que hayan de ser aprobados por el Consejo de Ministros o por las Comisiones Delegadas del Gobierno, así como los que supongan una modificación de otros, objeto ya de fiscalización por parte de la Intervención General de la Administración del Estado. También serán objeto de fiscalización previa aquellos que deban ser informados por el Consejo de Estado o la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.

En cuanto a los interventores delegados, se dice que, con excepción de los actos arriba indicados, deberán llevar a cabo las labores de fiscalización e

intervención de los actos dictados por las autoridades de los ministerios, centros, dependencias u organismos autónomos, cuyo contenido se refiera a gastos, derechos, pagos e ingresos. Concretamente, se ejercerá esta tarea por el interventor delegado cuya competencia orgánica o territorial se corresponda con la de la autoridad que acuerde el acto de gestión. Esta distribución de competencias es acorde con el principio de ejercicio desconcentrado proclamado en el artículo 144 LGP.

Respecto de los actos reservados al Interventor General por precisar autorización del Consejo de Ministros, es necesario distinguir dos supuestos distintos. En primer lugar, aquellos en los que un contrato, la concesión de una subvención, o en general un acto administrativo, necesite autorización para su emisión, sin ser necesaria esta para la aprobación del gasto. Por otro lado, los casos en los que el acuerdo del Consejo se extiende a la aprobación del gasto, lo que sucede en los convenios y encomiendas de gestión cuyo importe es superior a 12 millones de euros, en los que, como indican J. PASCUAL GARCÍA y A.R. RODRÍGUEZ CASTAÑO “*se reserva la competencia al Interventor General y no resulta aplicable el ejercicio de la función en su modalidad de intervención de requisitos básicos.*”<sup>9</sup>

#### **4. FASES DEL PROCEDIMIENTO GENERAL DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA**

Los artículos 150.2 LGP y 9 RCI recogen las diferentes fases o etapas que conforman el procedimiento de intervención. Estas son las siguientes: la fiscalización previa; la intervención del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de la inversión; la intervención formal de la ordenación del pago, y la intervención material del pago. Se analizarán a continuación cada una de estas fases, en el mismo orden en el que se han enunciado.

---

<sup>9</sup> PASCUAL GARCÍA, J. Y RODRÍGUEZ CASTAÑO, A.R., *Régimen Jurídico...*, ob. cit. p. 946.

#### 4.1. Fiscalización previa como fase inicial

La primera fase, contemplada en los artículos 150.2 a) LGP y 10.1 RCI, se define como la “...*facultad que compete a la Intervención de examinar, antes de ser dictado todo acto que sea apto para constituir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores, con el objetivo de garantizar su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso.*” Supone, pues, un control previo de legalidad, que verifica el cumplimiento de los trámites y requisitos a través de la lectura y examen del expediente.

El cauce formal a través del cual el Interventor declara su conformidad o desacuerdo (mediante los oportunos reparos) a la decisión adoptada es el denominado acto de fiscalización, que según M. A. MARTÍNEZ LAGO constituye un verdadero acto administrativo que forma parte del procedimiento de intervención, y por ende del gasto mismo, y que se realizará inmediatamente antes de dictarse la resolución aprobatoria del gasto<sup>10</sup>.

Como apuntan los profesores J.J. BAYONA DE PEROGRODO y M<sup>a</sup>.T. SOLER ROCH, la fiscalización previa fue la última forma de control que asumió la IGAE cuando ya tenía a su cargo la intervención formal y material del pago así como la comprobación de las inversiones<sup>11</sup>. Tal y como sugiere J.L. VILLALAR PALASÍ esta intervención se limita a un puro control de legalidad, escribiendo al respecto que “*deroga el criterio de emisión de un posible juicio acerca de la oportunidad del gasto y elimina así cualquier duda sobre el carácter no negocial del acto de control*”<sup>12</sup>. Esta intervención crítica del reconocimiento de las obligaciones y gastos implica, para el Consejo de Estado, “*el examen de la procedencia de reconocer si una obligación debe ser aceptada como tal para sus efectos de Tesorería y si procede también acordar el gasto correspondiente*”.

En cuanto a la fiscalización de los actos que den lugar a derechos e ingresos, el segundo párrafo del artículo 148 de la LGP, indica que, tanto la fiscalización previa como la intervención de los derechos e ingresos del Tesoro

---

<sup>10</sup> Vid. MARTÍNEZ LAGO, M. A., *Manual de derecho presupuestario*, Editorial Colex, Madrid, 1992, p. 306.

<sup>11</sup> Vid. BAYONA DE PEROGRODO, J. J. y SOLER ROCH, M<sup>a</sup>. T., *Temas de Derecho Presupuestario*, Librería Compás, Alicante, 1990, tema 6, pp. 199 y ss.

<sup>12</sup> Citado por MARTÍNEZ LAGO, M. A. sin concretar el documento o manual de origen de esta cita, *Manual de derecho...* ob. cit., p. 306.

Público, pueden sustituirse reglamentariamente “...por las comprobaciones efectuadas en ejercicio del control financiero permanente y la auditoría pública, salvo en los actos de ordenación del pago y pago material correspondientes a devoluciones de ingresos indebidos.”, cuestión que se desarrolla en los artículos 11 y 12 del RCI.

Aunque el objeto del control interno, tal y como se infiere de su previsión legal, viene dado tanto por los ingresos como por los gastos realizados por las Administraciones Públicas, el ejercicio de la función interventora sobre los primeros es mínimo. Salvo en el supuesto de las devoluciones indebidas, el control de legalidad derivado de la función interventora en materia de derechos e ingresos ha sido reemplazado por el control financiero permanente y la auditoría pública. En efecto, la función interventora, entendida como control previo de legalidad pierde sentido en el caso de los ingresos, ya que, en el momento de su control estos ya se habrían producido, limitándose las labores a su anotación contable, sin posibilidad de efectuar otras indagaciones. E. GALVÁN DE GRANDA se ha pronunciado sobre esta cuestión, considerando que, “*conocido el contenido práctico de la toma de razón de los ingresos en la contabilidad, parece un sarcasmo pretender que, de tal diligencia, puedan obtenerse los resultados que la fiscalización previa persigue.*”<sup>13</sup> Todo ello nos lleva a pensar que en esta materia las funciones del interventor poseen mayor relación con tareas de contabilidad que de verificación y control.

La fiscalización de obligaciones o gastos se recoge en el Capítulo IV del RCI. Las cuestiones relativas al momento procesal y plazo aparecen en su artículo 13, que indica que la sumisión de los expedientes a intervención se llevará a cabo en un momento posterior a la formulación de la propuesta de acto administrativo fiscalizable, pero anterior a su aprobación, una vez se encuentren completos, y se reúnan todos los justificantes e informes preceptivos y cumpliendo los requisitos establecidos en la normativa vigente.

Este mismo precepto recoge, a continuación, una especialidad para aquellos expedientes en los que haya de informar el Consejo de Estado, conforme al artículo 2.2 de su LO 3/1980, de 22 de abril, en cuyo caso la

---

<sup>13</sup> GALVÁN DE GRANDA E., “La crisis de la fiscalización de los ingresos públicos, Auditoría Pública”, *Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo*, núm. 18, 1999, p. 34.

fiscalización verificará dos cuestiones. En primer lugar, y en momentos previos al dictamen del Consejo de Estado, se comprobarán aquellos extremos exigidos por la normativa vigente. En segundo lugar, y con posterioridad al mismo, se hará otro tanto en lo relativo a su existencia real y su carácter favorable. El párrafo segundo indica que los documentos electrónicos que formen parte del expediente original, una vez incorporen las firmas electrónicas consideradas oportunas para garantizar *“la identificación del emisor, su autenticidad, y la integridad e inalterabilidad del documento”*, tendrán el mismo valor que los que consten en papel.

El plazo máximo para esta fiscalización previa será de diez días hábiles, computados a partir del siguiente al de recepción del expediente, aunque podrá reducirse a cinco en caso de tramitación urgente del expediente o aplicación del régimen de fiscalización e intervención de requisitos básicos, tal y como refleja el apartado segundo del artículo 13 del RCI.

En las siguientes páginas se describirán las cuestiones relativas a los diferentes regímenes de fiscalización previa, contemplados en la Sección 2ª del Capítulo IV del RCI, que comprende los artículos 17 a 20.

El régimen ordinario de fiscalización contemplado en el artículo 17 será aplicable siempre que no tenga lugar una causa de exclusión. Se establece la necesidad de someter a fiscalización previa todos los actos de los órganos del Estado y de sus organismos autónomos administrativos que aprueben la realización de gastos, incluyéndose los actos resolutorios de recursos administrativos, los convenios que suscriba la Administración, y otros actos de naturaleza análoga que en todo caso tengan contenido económico, reflejando su carácter integral. El propósito es la verificación de todos los trámites y requisitos del expediente, que tal y como indica su apartado tercero, se lleva a cabo mediante su examen y el de los documentos e informes que lo componen. Sin embargo, el artículo 18 del RCI declara exentos de fiscalización previa *“...las subvenciones nominativas, los gastos de material no inventariable, suministros menores y los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo...”*, cuando ya se hubiera realizado la intervención del gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato que las causara, o sus modificaciones. También están

exentos otros gastos menores de 500.000 pesetas<sup>14</sup> que, de conformidad con la normativa actual, “...se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.”

Frente a la aplicación del régimen ordinario, el artículo 152 LGP contempla la posibilidad de que el Gobierno acuerde, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado, que la fase de fiscalización previa sea limitada o de requisitos básicos. En estos casos, se limitan los extremos a verificar, examinándose únicamente los que se exponen a continuación:

En primer lugar, la existencia de crédito presupuestario y su adecuación y suficiencia al gasto u obligación a contraer, con la particularidad de que cuando se contraigan compromisos de gastos anuales, se deberá comprobar también el cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 47 LGP<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> La cantidad de 500.000 pesetas equivale actualmente a 3005,6 euros.

<sup>15</sup> El artículo 47, Compromisos de gasto de carácter plurianual, establece lo siguiente: “1. Podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que no superen los límites y anualidades fijados en el número siguiente. 2. El número de ejercicios a que pueden aplicarse los gastos no será superior a cuatro. El gasto que se impute a cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial a que corresponda la operación los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70 por ciento, en el segundo ejercicio, el 60 por ciento, y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50 por ciento. En los contratos de obra de carácter plurianual, con excepción de los realizados bajo la modalidad de abono total del precio, se efectuará una retención adicional de crédito del 10 por ciento del importe de adjudicación, en el momento en que ésta se realice. Esta retención se aplicará al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago de la certificación final. Estas retenciones computarán dentro de los porcentajes establecidos en este artículo. Estas limitaciones no serán de aplicación a los compromisos derivados de la carga financiera de la Deuda y de los arrendamientos de inmuebles, incluidos los contratos mixtos de arrendamiento y adquisición. 3. El Gobierno, ...podrá acordar la modificación de los porcentajes anteriores, incrementar el número de anualidades o autorizar la adquisición de compromisos de gastos que hayan de atenderse en ejercicios posteriores en el caso de que no exista crédito inicial. A estos efectos, el Ministro de Hacienda, a iniciativa del ministerio correspondiente, elevará al Consejo de Ministros la oportuna propuesta, previo informe de la Dirección General de Presupuestos que acredite su coherencia con la programación a que se refieren los artículos 28 y 29 de esta Ley. 4. Los compromisos a que se refiere este artículo se especificarán en los escenarios presupuestarios plurianuales y deberán ser objeto de contabilización separada. 5. No podrán adquirirse compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros cuando se trate de la concesión de subvenciones a las que resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 22.2.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. 6. En el caso de la tramitación anticipada de expedientes de contratación a que se refiere el artículo 117.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, de encargos a medios propios y de convenios, podrá ultimarse incluso con la adjudicación y formalización del correspondiente contrato, la formalización del encargo o la suscripción del convenio, aun cuando su ejecución, ya sea en una o en varias anualidades, deba iniciarse en ejercicios posteriores. En la plurianual anticipada de los expedientes correspondientes a los negocios jurídicos referidos en el párrafo anterior, así como de aquellos otros expedientes de gasto cuya normativa reguladora permita llegar a la

En segundo lugar, la competencia del órgano al que se proponen los gastos u obligaciones, la del órgano de contratación, la del concedente de la subvención, la del que celebra el convenio de colaboración o del que resuelve el expediente de responsabilidad patrimonial, y en general la de aquel que dictando el acto administrativo carezca de potestad para aprobar los gastos en cuestión.

En tercer lugar, se verificará la correspondencia de los expedientes de reconocimiento de obligaciones con gastos aprobados y fiscalizados favorablemente. También se deberá comprobar que, en aquellos casos los que el apartado segundo del artículo 12 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas<sup>16</sup> lo exija, exista la correspondiente autorización del Consejo de Ministros, y en los que señale el apartado primero de este mismo precepto, la autorización del titular del departamento ministerial.

Finalmente, se deberán comprobar también aquellas cuestiones, determinadas por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda

---

*formalización del compromiso de gasto, se deberán cumplir los límites y anualidades o importes autorizados a que se refieren los apartados 2 a 5 de este artículo.”*

<sup>16</sup> El artículo 12, Órganos de contratación, dispone lo siguiente: “1. Los Ministros y los Secretarios de Estado son los órganos de contratación de la Administración General del Estado y están facultados para celebrar en su nombre los contratos, en el ámbito de su competencia. Los representantes legales de los Organismos autónomos y demás Entidades públicas estatales y los Directores Generales de las distintas Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, son los órganos de contratación de unos y otros, pudiendo fijar los titulares de los departamentos ministeriales a que se hallen adscritos, la cuantía, a partir de la cual, será necesaria su autorización para la celebración de los contratos. En los departamentos ministeriales en los que coexistan varios órganos de contratación la competencia para celebrar los contratos de suministro y de consultoría y asistencia y de servicios que afectan al ámbito de más de un órgano de contratación, corresponderá al Ministro, salvo en los casos en que la competencia se atribuya a la Junta de Contratación y sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 182, letra g), y 210, letra f), de esta Ley para la contratación de bienes y servicios declarados de uniformidad obligatoria para su utilización específica por los servicios de un determinado departamento ministerial. 2. No obstante, el órgano de contratación necesitará la autorización del Consejo de Ministros, en los siguientes supuestos: a) Cuando el presupuesto sea igual o superior a 12.020.242,09 euros. b) En los contratos de carácter plurianual cuando se modifiquen los porcentajes o el número de anualidades legalmente previstos a los que se refiere el artículo 61 de la Ley General Presupuestaria. c) Cuando el pago de los contratos se concierte mediante el sistema de arrendamiento financiero o mediante el sistema de arrendamiento con opción de compra y el número de anualidades supere el previsto en el artículo 14.4. En los contratos que, de acuerdo con lo previsto en el párrafo anterior, requieran la autorización del Consejo de Ministros, ésta se producirá con carácter previo a la aprobación del expediente de contratación que, al igual que la aprobación del gasto, corresponderá al órgano de contratación. El Consejo de Ministros podrá reclamar discrecionalmente el conocimiento y autorización de cualquier otro contrato. Igualmente el órgano de contratación, a través del Ministro correspondiente, podrá elevar un contrato no comprendido en las letras precedentes a la consideración del Consejo de Ministros. Cuando el Consejo de Ministros autorice la celebración del contrato deberá autorizar igualmente su modificación cuando sea causa de resolución y la resolución misma, en su caso.”

previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado, que posean una especial relevancia en el procedimiento de gestión.

Posteriormente, y complementando estas actuaciones, se verificarán algunos aspectos relativos a los restantes elementos del acto objeto de intervención, empleando técnicas de muestreo para verificar su conformidad con la legislación aplicable. Se trata de una actuación “a posteriori” que, como aprecia A. DÍAZ ZURRO, refleja la introducción de las técnicas de auditoría pública en el ejercicio de la función interventora<sup>17</sup>.

El apartado segundo de el artículo 152 LGP, así como el 19 del RCI, que reproduce literalmente el texto legal, determinan que la fiscalización no se limitará a los aspectos arriba detallados para las obligaciones o gastos de cuantía indeterminada ni para aquellos que deban ser aprobados por el Consejo de Ministros, en cuyo caso será de aplicación el régimen general de fiscalización e intervención previa.

A través del Acuerdo de 30 de mayo 2008 del Consejo de Ministros, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 143, de 13 de junio, se dio aplicación a los artículos 147 y 152 LGP de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos. Las intervenciones verificarán por un lado las cuestiones generales y comunes a todos los expedientes y por otro, aquellas específicas, determinadas por el Consejo de Ministros dependiendo de la naturaleza de las actuaciones, documentos o expedientes a analizar, por ejemplo, como escriben J. PASCUAL GARCÍA y A.R. RODRÍGUEZ CASTAÑO “*personal, contratación, subvenciones y expropiación forzosas, indemnizaciones, convenios de colaboración, pensiones públicas, prestaciones de la Seguridad Social, conciertos de asistencia sanitaria...*”<sup>18</sup>.

Aunque en los párrafos anteriores se ha efectuado una descripción genérica de los actos sometidos a fiscalización previa, el artículo 151 LGP recoge un listado de excepciones. Los contratos menores y asimilados, los gastos de

---

<sup>17</sup> Vid. DÍAZ ZURRO A., “El control interno”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 10, 2002, p. 37.

<sup>18</sup> PASCUAL GARCÍA, J. Y RODRÍGUEZ CASTAÑO, A. R., *Régimen Jurídico del Gasto Público*. ob. cit. p. 949.

carácter periódico y de tracto sucesivo, fiscalizado el gasto correspondiente al periodo inicial del acto o contrato del que se deriven sus modificaciones, así como aquellos gastos inferiores a 5000 euros pagados mediante anticipo de caja fija, no son objeto de fiscalización previa. Tampoco lo son los gastos asociados a algunos procesos electorales, las subvenciones con asignación nominativa y los contratos de acceso a bases de datos y de suscripción a publicaciones que no se encuentren sujetos a regulación armonizada.

Todo esto nos lleva a pensar que el ámbito de la fiscalización previa se encuentra bastante restringido, tanto por los actos exceptuados de este tipo de control como por los sujetos a fiscalización de requisitos básicos o fiscalización limitada. Como apuntan J.J. BAYONA y M.T SOLER ROCH, tal vez esto tenga que ver con la búsqueda del equilibrio entre la legalidad y la agilidad del actuar administrativo, que podría resultar retrasado por una minuciosa y exhaustiva aplicación de dicha intervención previa<sup>19</sup>.

El siguiente extremo que se analizará es la fiscalización de conformidad y el reparo fiscal. De acuerdo con el artículo 14 del RCI, la Intervención puede manifestar su conformidad con la propuesta o documento a través de una diligencia firmada sin necesidad de expresar motivación alguna, cuando resultado de las comprobaciones se concluya que el expediente estudiado se ajusta a la legalidad. Esto se expresa generalmente a través de la rúbrica "intervenido y conforme". En caso de disconformidad, ya sea con el fondo o la forma, será necesario formular reparo.

Las cuestiones relativas al reparo figuran en el artículo 154 LGP, que en términos parecidos al 15 RCI, dispone esencialmente, que los desacuerdos con el contenido de los actos examinados o con el procedimiento seguido para su adopción se deberán formular por escrito, debidamente motivados, y conteniendo la cita correspondiente a los preceptos que fundamentan su criterio. También deberán incluir todas las objeciones observadas en el expediente. Existen varios de grados de disconformidad según su intensidad, surgiendo así, según J. PASCUAL GARCÍA y A.R. RODRÍGUEZ CASTAÑO, diferentes tipos de reparos: reparos esenciales, reparos condicionados y observaciones

---

<sup>19</sup> Vid. BAYONA DE PEROGRODO, J. J. y SOLER ROCH, M<sup>a</sup>. T., *Temas de ...*, ob. cit. pp. 199 y ss.

complementarias <sup>20</sup>. Los reparos esenciales figuran en el apartado segundo del artículo 154 de la LGP.

Se consideran reparos esenciales aquellos basados en la insuficiencia o inadecuación del crédito presupuestario; los surgidos cuando el órgano al que se le propone el gasto no es competente para su aprobación; los surgidos a raíz de la apreciación de graves irregularidades en la documentación justificativa del reconocimiento de la obligación o falta de acreditación suficiente del derecho de su preceptor; aquellos reparos derivados de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios; los casos de omisión de trámites o requisitos susceptibles de ocasionar la nulidad del acto, o aquellos en que si se continuase la gestión administrativa, podrían ocasionarse quebrantos económicos al Tesoro Público o a un tercero.

Los reparos condicionados se contemplan también en el artículo 154.2 LGP. A ellos se refiere el segundo inciso de este apartado, determinando que, si los defectos detectados en el expediente fueran consecuencia del incumplimiento de requisitos o trámites no esenciales, es posible que el informe de la intervención se califique como favorable, sin embargo, su eficacia se condicionará a la subsanación de estos errores en un momento previo a la aprobación del expediente. La Intervención deberá recibir la documentación justificativa de la subsanación de dichos efectos. Si no se corrigieran oportunamente, se considerará formulado el expediente de reparo.

Por otro lado, el apartado tercero del artículo 154 LGP recoge una mención relativa a al régimen especial de fiscalización e intervención previa de requisitos básicos, en cuyo caso los reparos se formularán ante el incumplimiento de lo contemplado en el artículo 152.1 LGP.

Los reparos fiscales poseen dos categorías de efectos, los denominados normales y los anormales, que se analizan a continuación.

Los efectos normales son aquellos que persigue la institución del reparo, que surgen de manera ordinaria cuando los órganos de la Administración actúan conforme a las disposiciones legales ante una intervención de disconformidad.

---

<sup>20</sup> Vid. PASCUAL GARCÍA, J. Y RODRÍGUEZ CASTAÑO, A. R., *Régimen Jurídico del Gasto Público*. ob. cit. p. 949.

Sin embargo, si los órganos a los que el reparo afecta desconocen esta situación, y actúan al margen de la ley, el reparo continúa produciendo efectos, aunque distintos a los habituales. La consecuencia o efecto normal del reparo según el artículo 154.1 LGP es la suspensión de la tramitación del expediente hasta que el fallo sea subsanado, a través de la corrección de las deficiencias o en caso de no ser aceptado el reparo, mediante la resolución del procedimiento. Esta suspensión es *“provisional y cautelar hasta que se alcance un acuerdo que dirima la discrepancia. No se trata de una suspensión de eficacia de un acto administrativo válido, ya que el reparo fiscal no afecta al acto, sino a la propuesta”*<sup>21</sup> de acuerdo con lo indicado por J. PASCUAL GARCÍA y A.R. RODRÍGUEZ CASTAÑO. En estos momentos, el acto administrativo como tal todavía no existe. Lo que se suspende es el procedimiento encaminado a su consecución.

Se considerarán anormales los efectos de anulabilidad del acto, conforme al artículo 48 de la Ley 39/2015 (LPAC)<sup>22</sup>, y la suspensión de eficacia, con la consecuente imposibilidad de reconocer la obligación y de tramitar el pago, tal y como indica el artículo 156 LGP, que se estudiará con posterioridad.

Es pertinente señalar llegados a este punto, el contenido del párrafo segundo del artículo 154.3 LGP, que permite para el supuesto de fiscalización de requisitos básicos, la formulación de las observaciones complementarias que estimen oportunas los interventores, sin que causen bajo ningún concepto, efectos suspensivos sobre la tramitación de los expedientes que correspondan.

El artículo 13 ter del RCI afirma que en el caso de la propuesta y acto o resolución objeto de fiscalización o intervención previa reflejados en soporte papel con firma manuscrita, *“el resultado de la fiscalización o intervención previa se formalizará igualmente en dicho soporte”*, aun cuando parte del expediente se hubiera puesto a disposición de la intervención a través de documentos

---

<sup>21</sup> PASCUAL GARCÍA J. Y RODRÍGUEZ CASTAÑO A. R., *Régimen Jurídico ...*, ob. cit. p. 951.

<sup>22</sup>La Ley 39/2015 en su artículo 48, Anulabilidad, establece que: *“1.Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. 2.No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados. 3.La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.”*

electrónicos. Sin embargo, si la propuesta y el acto o resolución objeto de fiscalización o intervención previa se formalizase en documento electrónico, el resultado se reflejará en documento electrónico, incorporando la firma electrónica reconocida del Interventor competente (artículo 13 bis RCI).

Una vez se haya formulado el reparo, el órgano gestor tiene posibilidad de aceptarlo o no. En el primer caso se alterará el sentido de la resolución, actuando el informe fiscal como contrapropuesta. En caso contrario, tal y como dispone el artículo 16 del RCI, planteará ante la Intervención discrepancia debidamente motivada en el plazo de 15 días para así continuar con la tramitación del expediente con arreglo al artículo 155 LGP. Si el reparo hubiera sido formulado por una intervención delegada, el encargo de tramitar el asunto correspondería la IGAE, que debería resolver en todo caso. Sin embargo, si hubiera sido la IGAE la que hubiera formulado el reparo, será el Consejo de Ministros la autoridad encargada de adoptar resolución definitiva. En lo relativo al plazo para tramitar el procedimiento incidental, J. PASCUAL GARCÍA y A.R. RODRÍGUEZ CASTAÑO consideran que *“...aun cuando no se fija uno concreto, deberá en todo caso resolverse con suficiente celeridad para evitar que por silencio administrativo quede comprometido o liquidado un gasto supuestamente ilegal”*<sup>23</sup>.

Si la resolución del reparo fuese contraria al dictamen fiscal, el interventor quedaría liberado de toda responsabilidad contable, siendo asumida esta por el órgano decisorio.

Es aplicable cuando proceda, el efecto de descargo de responsabilidad de quien lo emite, contemplado en el artículo 179 LGP. En él se exime de responsabilidad a los interventores, salvo que no hubieran incorporado en el expediente una observación escrita sobre la improcedencia o ilegalidad del acto o resolución.

En el supuesto de que exista un acuerdo de Consejo de Ministros sujeto a intervención y contrario al dictamen fiscal, no cabría ejecutar el procedimiento habitual para el arreglo de discrepancias, ya que, aunque los actos del Gobierno son objeto de fiscalización, en la formulación de reparo se eliminaría el efecto

---

<sup>23</sup> PASCUAL GARCÍA J. Y RODRÍGUEZ CASTAÑO A. R., *Régimen Jurídico ...*, ob. cit. p. 953.

suspensivo de la tramitación del expediente. Sin embargo, si finalmente la fiscalización tuviera un resultado favorable, tendrían lugar todos los efectos incluido el suspensivo.

## **4.2. Otros aspectos integrantes del procedimiento general de la intervención**

### *4.2.1. Introducción*

Además de la fiscalización previa, el procedimiento por el cual se ejerce la función interventora consta de tres fases más: la intervención del reconocimiento de las obligaciones y la comprobación de la inversión, la intervención formal de la ordenación al pago, y la intervención material del pago, que serán explicadas a continuación.

### *4.2.2. Intervención del reconocimiento de las obligaciones y la comprobación de la inversión*

La intervención del reconocimiento de las obligaciones y la comprobación de la inversión se contempla en los arts. 26 y siguientes del RCI bajo la denominación de “*intervención de la liquidación del gasto y la inversión*”. Además, es posible, en esta fase, diferenciar dos comprobaciones, la formal y la material.

La intervención de los actos administrativos de reconocimiento de obligaciones del Tesoro Público, tal y como se indica en el apartado primero del citado artículo 26, se ejerce con anterioridad al acto de reconocimiento o al acuerdo de liquidación del gasto correspondiente a la obligación. Es necesaria la acreditación documental del cumplimiento de todos los requisitos necesarios para el reconocimiento de la obligación a cargo del Tesoro Público, debiendo también figurar el resultado favorable de la comprobación material de la inversión, si procede.

El objetivo de esta tarea pasa por verificar que la obligación responde a gastos aprobados y fiscalizados previamente y que los justificantes se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al caso (art. 27 RCI).

Sobre la comprobación formal o documental, cabe decir que su ejercicio tendrá lugar sobre los documentos justificativos de la obligación y el gasto realizado, excluyéndose aquellas cuestiones que hubieran sido acordadas por el Consejo de Ministros para los casos de aplicación del régimen de fiscalización limitada previa, recogidos en los artículos 152 LGP y 19 del RCI, y que serán examinados posteriormente.

La comprobación material, contemplada en el artículo 28 RCI, se realiza sobre la realidad física de la inversión con el fin de averiguar si se adecúa a las condiciones del contrato o, en general, a las contempladas en el expediente de gasto.

La intervención de la comprobación material de la inversión requiere que los responsables de los servicios gestores soliciten de la Intervención General la designación de un representante suyo para la asistencia a la recepción de las obras, bienes o adquisiciones siempre y cuando su valor sea superior a 50.000 euros sin el importe correspondiente al IVA. En caso de necesitarse conocimientos técnicos especiales, podrá contar con el asesoramiento de funcionarios de la especialidad correspondiente<sup>24</sup>. Quedará constancia del resultado de la recepción en un acta que deberá suscribirse por todos los asistentes al acto. En aquellos casos en los que no fuera preceptiva la asistencia del Interventor General o bien no se hubiera acordado la designación de representante, se justificará con un certificado de recepción o acta suscrita por quienes hubieran participado en el acto.

El apartado noveno del artículo 28 del RCI, establece la imposibilidad del reconocimiento de la obligación, trámite del pago, o intervención favorable de las actuaciones si se omitiera la intervención de la comprobación material acordada por el Interventor General, hasta que se subsane dicha omisión en los términos previstos por el artículo 156 de la LGP. Lo mismo ocurre cuando, aun siendo preceptivo, el órgano gestor no hubiera solicitado la designación de representante de la Intervención correspondiente al acto de comprobación material de la inversión. Esta última constituye un paso previo a la liquidación del

---

<sup>24</sup> Véase la resolución de 14 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre el desarrollo de la función interventora en el ámbito de la comprobación material de la inversión.

gasto y a la comprobación documental, sobre la que influye directamente, ya que los resultados obtenidos en la misma quedarán reflejados en documentos que habrán de ser tenidos en cuenta por el interventor de la liquidación, que no necesariamente ha de ser el mismo que comprobó la inversión.

En materia de gasto subvencional, la intervención del reconocimiento de las obligaciones y la comprobación de la inversión presenta ciertas peculiaridades. Para el caso de las subvenciones de justificación previa la comprobación material solo podrá hacerse en este momento procesal. Esto no ocurre en las subvenciones de comprobación diferida, que son aquellas que se hacen efectivas a través de pagos anticipados, ya que los justificantes de estas se presentan con posterioridad al pago. Pero en el caso de las primeras, en el momento del reconocimiento de la obligación, se procede a la sustitución de los justificantes por una certificación expedida por el órgano encargado del seguimiento, tal y como se contempla en el artículo 88.3 del RD 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003 General de Subvenciones<sup>25</sup>.

Los gastos derivados de convenio o, en general, aquellos que carecen de origen contractual presentan también algunas singularidades. Aunque la LGP incorpora como modalidad de intervención la de comprobación de la inversión sin dejar fuera ningún tipo de gasto, su desarrollo reglamentario en el RCI, reflejado en el artículo 28.1, limita su alcance a la regulación de la verificación de la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones, con arreglo a lo previsto en el artículo 222 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>26</sup>. Así y todo, los gastos no contractuales, aunque carezcan de acto

---

<sup>25</sup> Este apartado 3 del artículo 88, Pago de la subvención, prescribe: “3. A estos efectos, deberá incorporarse al expediente que se tramite para el pago total o parcial de la subvención, certificación expedida por el órgano encargado del seguimiento de aquella, en la que quede de manifiesto: a) la justificación parcial o total de la misma, según se contemple o no la posibilidad de efectuar pagos fraccionados, cuando se trate de subvenciones de pago posterior; b) que no ha sido dictada resolución declarativa de la procedencia del reintegro de la subvención o de la pérdida del derecho al cobro de la misma por alguna de las causas previstas en el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones; c) que no ha sido acordada por el órgano concedente de la subvención, como medida cautelar, la retención de los libramientos de pago o de las cantidades pendientes de abonar al beneficiario o entidad colaboradora, referidos a la misma subvención.”

<sup>26</sup> El artículo 222, Cumplimiento de los contratos y recepción de la prestación, establece: “1. El contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando éste haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación. 2. En todo caso, su constatación exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del

formal de recepción, no están legalmente excluidos de la comprobación de la inversión por la intervención<sup>27</sup>.

#### 4.2.3. Intervención formal de la ordenación al pago

En la Sección 5ª del RCI, artículos 29 y 30, se contemplan las fases de intervención formal y material del pago. En primer lugar, se definen los actos sometidos a intervención formal, considerándose como tales aquellos empleados para ordenar pagos con cargo al Tesoro Público. A continuación, se indica el triple objetivo que posee esta fase del procedimiento de intervención, constituido por la verificación de la competencia del órgano que dicta estas ordenes, su ajuste al acto de reconocimiento de la obligación y su acomode al presupuesto monetario del Tesoro Público.

Se afirma, seguidamente, que la comprobación de la correspondencia de la orden de pago con el acto de reconocimiento de la obligación se llevará a cabo a través del examen de los documentos originales o de la certificación de dicho acto y de su intervención, certificación que suscriben los mismos órganos que realizaron dichas actuaciones. Sin embargo, actualmente esta previsión no

---

*contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de sus características. A la Intervención de la Administración correspondiente le será comunicado, cuando ello sea preceptivo, la fecha y lugar del acto, para su eventual asistencia en ejercicio de sus funciones de comprobación de la inversión. 3. En los contratos se fijará un plazo de garantía a contar de la fecha de recepción o conformidad, transcurrido el cual sin objeciones por parte de la Administración, salvo los supuestos en que se establezca otro plazo en esta Ley o en otras normas, quedará extinguida la responsabilidad del contratista. Se exceptúan del plazo de garantía aquellos contratos en que por su naturaleza o características no resulte necesario, lo que deberá justificarse debidamente en el expediente de contratación, consignándolo expresamente en el pliego. 4. Excepto en los contratos de obras, que se regirán por lo dispuesto en el artículo 235, dentro del plazo de treinta días a contar desde la fecha del acta de recepción o conformidad, deberá acordarse y ser notificada al contratista la liquidación correspondiente del contrato, y abonársele, en su caso, el saldo resultante. No obstante, si la Administración Pública recibe la factura con posterioridad a la fecha en que tiene lugar dicha recepción, el plazo de treinta días se contará desde que el contratista presente la citada factura en el registro correspondiente. Si se produjera demora en el pago del saldo de liquidación, el contratista tendrá derecho a percibir los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.”*

<sup>27</sup> En el Informe 42/98, de 16 de diciembre de 1998, "Convenio entre la Dirección General de Obras Hidráulicas y Fundación Agustín de Bethencourt para trabajos de investigación, estudio de sistemas racionalizados para autogestión en contratación de proyectos y Obras Hidráulicas. Aplicación de normas reguladoras de los contratos", se manifiesta que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa que determinó que la aplicación de los principios, en vez de los preceptos, de la Ley de Contratos a los convenios, elimina el requisito de un acto formal y positivo de recepción o conformidad, bastando la acreditación de su cumplimiento a través del pertinente certificado.

resulta aplicable en los procedimientos informáticos implantados en la Ordenación General de Pagos. En este caso, si la expedición de las órdenes de pago se fundamenta en las propuestas recibidas a través de medios informáticos, como ocurre en la actualidad, se considerará que ha tenido lugar el ajuste cuando se libren de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido en el artículo 78.2 LGP<sup>28</sup> .

Finalmente se indica que, en aquellos casos en los que existan retenciones judiciales o compensaciones de deudas del acreedor, se acreditarán las minoraciones en el pago mediante los acuerdos que las contemplen, que a su vez serán objeto de la intervención formal de la ordenación del pago.

Tras comprobar los referidos extremos, si efectivamente se dan, la Intervención manifestará su conformidad a través de "*diligencia firmada en el documento en que la orden se contiene o en documento resumen de cargo a las cajas pagadoras*", tal y como indica el artículo 30 del RCI. Pero si no se cumplieran adecuadamente los extremos antes señalados, la Intervención formulará reparo motivado y por escrito, con efectos suspensivos de la tramitación de la orden de pago hasta su solución.

#### 4.2.4. Intervención material del pago

La fase de intervención material del pago tiene por objeto verificar la identidad del perceptor y la cuantía del pago. Se trata de garantizar, en definitiva, la correcta ejecución de las ordenes de pago. El RCI se refiere a ella en el artículo 31, en el que se recogen las ordenes de pago cuya ejecución se encuentra sometida a intervención material del pago, siendo aquellas cuyo objeto sea el cumplimiento directo de las obligaciones del Tesoro Público, la disposición de fondos a cajeros y agentes facultados legalmente para realizar pagos a los acreedores, así como la instrumentación del movimiento de fondos y valores entre las cuentas del Tesoro.

---

<sup>28</sup> El apartado segundo del artículo 78 LGP, Anticipos de caja fija y fondos de maniobra, establece que: "2. El Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, previo informe de la Intervención General de la Seguridad Social, establecerá las normas que regulan los pagos satisfechos mediante fondos de maniobra en el ámbito de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social."

La Intervención deberá manifestar de nuevo, su conformidad o disconformidad. En el primer caso, firmará los documentos correspondientes autorizando la salida de los fondos y valores (cheques y transferencias bancarias). Por el contrario, si resulta disconforme, formulará reparo por escrito lo que se hará con la oportuna motivación.

Algunos autores como M<sup>a</sup>. FERNÁNDEZ JUNQUERA y B. SÁNCHEZ SESMA opinan que, en el marco del ejercicio de estas dos últimas fases de la función interventora, dado el habitual retraso de la Administración financiera en saldar y liquidar sus deudas, podría ser oportuno que la intervención tuviera ocasión de verificar los motivos del retraso para proponer, en su caso, las mejoras necesarias para agilizar los pagos. Además, y con independencia de que se pueda llevar a cabo en todo caso, debería atribuírsele de forma expresa la fiscalización de los intereses y recargos que procedieran por el retraso en la liquidación del gasto<sup>29</sup>.

En línea con lo expresado por A. MENÉNDEZ MORENO, es posible relacionar las fases de la función interventora con las otras cuatro fases del procedimiento administrativo de realización del gasto público, de tal forma que la fiscalización previa se relacionaría con la aprobación y el compromiso del gasto; la intervención del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de la inversión estaría vinculada al reconocimiento de la obligación; la intervención formal de la ordenación del pago repercutiría en la propuesta de pago y en la expedición de la orden o mandamiento de pago; y la intervención material del pago se encontraría asociada al pago, como etapa final de la ejecución presupuestaria<sup>30</sup>.

### **4.3. Omisión de la fiscalización y subsanación de la irregularidad**

El acto de intervención constituye un dictamen preceptivo y vinculante, por ello se consideran irregulares aquellos actos que fueron dictados con omisión

---

<sup>29</sup> Vid. FERNÁNDEZ JUNQUERA M. y SESMA SÁNCHEZ B., "Situación actual y perspectivas del control interno del gasto público: la función interventora", *Revista de derecho financiero y hacienda pública*, Vol. 50, nº 258, año 2000, p. 898.

<sup>30</sup> Vid. MENÉNDEZ MORENO A., *Derecho Financiero y Tributario. Lecciones de cátedra*, Thomson Reuters, Pamplona, 2021, p.456.

del trámite de intervención, sin haberse resuelto la discrepancia o en contra del dictamen fiscal. Sin embargo, no se contempla en la LGP ni en su normativa de desarrollo la forma en la que afecta la irregularidad a la validez de los actos.

J. PASCUAL GARCÍA Y A.R. RODRÍGUEZ CASTAÑO sostienen que los efectos de la omisión del trámite fiscal son aquellos establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) en el supuesto de omisión de informes preceptivos<sup>31</sup>.

La lectura del artículo 47 de la LPAC<sup>32</sup> no lleva a pensar que se trate de un vicio susceptible de determinar la nulidad absoluta. A. LONGAS LAFUENTE entiende que, a priori, la omisión de la intervención no constituye un motivo que determine la nulidad absoluta del expediente, a pesar de que a fiscalización y en general la función interventora, sea preceptiva. Este autor también afirma que el único supuesto en el que se podría encajar el vicio que se examina es el prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (letra d) del citado precepto 47 LPAC), pero verdaderamente esto no tiene lugar <sup>33</sup>. Recurriendo a la jurisprudencia, se aprecia que la omisión de informes preceptivos es más un supuesto de anulabilidad del acto<sup>34</sup>, comprendido en el ámbito del artículo 48 de esta misma ley<sup>35</sup>. A falta de otro tipo de consideración

---

<sup>31</sup> PASCUAL GARCÍA J. Y RODRÍGUEZ CASTAÑO A. R., *Régimen Jurídico ...*, ob. cit. p. 958.

<sup>32</sup> El apartado primero del artículo 47 LPAC, Nulidad de pleno derecho, establece que: “1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. c) Los que tengan un contenido imposible. d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta. e) 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. f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.”

<sup>33</sup> Vid. LONGAS LAFUENTE A., *La omisión del acto de fiscalización o intervención previa a la vista de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Actualidad Administrativa, núm 15/11-17, abril 1994.

<sup>34</sup> Véase la STS de 4 de octubre de 2005 RJ 2005/8752: “Tampoco puede deducirse tal vicio de la falta en el procedimiento del trámite de fiscalización, cuando el propio artículo 32 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre (RCL 1996, 250) , no sólo no atribuye a dicho trámite efectos invalidantes del acto sino que regula el régimen de subsanación de la omisión, y la Intervención General en su informe de 15 de noviembre de 2001, señala que el Consejo de Ministros, competente para subsanar el defecto de competencia producido, «podría adoptar una resolución favorable en relación con el presente expediente»”.

<sup>35</sup> El artículo 48 LPAC: Anulabilidad, dispone que: “1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. 2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando

por el ordenamiento jurídico financiero, es posible afirmar, pues, que el acto será anulable.

Por su parte, la regulación de la omisión de fiscalización aparece en el artículo 156 de la LGP, que se ocupa de dos cuestiones que resuelve de forma acorde con la LPAC. La primera de ellas se refiere a la suspensión de la eficacia en sus aspectos económico-financieros para aquellos supuestos en los que la función interventora fuera preceptiva y se hubiera omitido, suspendiéndose, en definitiva, su tramitación, de tal forma que *“no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se subsane dicha omisión en los términos previstos en este artículo.”* M. FERNÁNDEZ JUNQUERA y B. SESMA SÁNCHEZ critican esta solución genérica para los casos de omisión de la fiscalización, debido al posible perjuicio que la paralización del expediente pudiera ocasionar a los administradores, ajenos como están al procedimiento y a las formalidades del expediente de gasto<sup>36</sup>. En este sentido, S. FUENTES VEGA sugiere el establecimiento de vías alternativas para subsanar y corregir tales defectos según el importe del expediente<sup>37</sup>, incluso B. SESMA SÁNCHEZ se posiciona a favor de permitir la continuación de los trámites en aquellos casos en los que, fiscalizado el expediente, el resultado de la intervención hubiera sido de conformidad<sup>38</sup>. En segundo lugar, cuando se produzca la omisión del trámite fiscal, será el Consejo de Ministros el órgano que deberá adoptar, en su caso, la resolución procedente. Esta actuación no entra en confrontación con las disposiciones de la LPAC, cuyo artículo 52 prevé que es posible el acuerdo de la convalidación no solo por el órgano competente sino por el *“superior jerárquico que dictó el acto viciado”*.

Volviendo al artículo 156 LGP, en su apartado segundo se refiere a la necesidad de elaborar un informe por los Interventores que hubieran tenido conocimiento de la omisión, debiendo ser remitido a quién inició la actuación. En

---

*el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados. 3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.”*

<sup>36</sup> Vid. FERNÁNDEZ JUNQUERA M. y SESMA SÁNCHEZ B., “Situación actual y perspectivas del control interno del gasto público: la función interventora”, Revista de derecho financiero y hacienda pública, Vol. 50, nº258, año 2000, p. 907.

<sup>37</sup> Vid. FUENTES VEGA S., *Reformas del control de legalidad en aras de una mayor agilidad: Eficacia y legalidad en la gestión pública*, IGAE, Madrid, 1993, p. 64.

<sup>38</sup> SESMA SÁNCHEZ B., *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1998, p. 642.

el momento de la emisión del citado informe, también deberá informarse a la Intervención General de la Administración del Estado. A pesar de no ser considerado un acto fiscalizable, deberá contener como mínimo las consideraciones que a continuación se señalan, recogidas en el artículo 32 RCI y en la Circular 3/1996, de 30 de abril, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones sobre función interventora. Primeramente, las infracciones del ordenamiento jurídico descubiertas con la fiscalización o intervención previa del expediente, así como el eventual reconocimiento de obligaciones, en cuyo caso deberá constar la comprobación de la efectiva realización de las prestaciones y su ajuste al precio de mercado. En segundo lugar, la justificación de la oportunidad de la revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, según se hubieran realizado o no las prestaciones, su carácter y valoración, al igual que el de los incumplimientos legales que hubieren tenido lugar. Asimismo, deberá considerarse la existencia y suficiencia de crédito para cubrir las obligaciones pendientes. Según indica el artículo 32.3 del RCI, se deberá acompañar este documento de una memoria que recoja “una explicación de la omisión de la preceptiva fiscalización o intervención previa y, en su caso, las observaciones que estime convenientes respecto del informe de la Intervención”. El citado informe de la Intervención no tendrá naturaleza de fiscalización, por lo que no se podrán plantear discrepancias con respecto su contenido. No obstante, sí será posible hacerlo si se tratara de hechos de omisión de trámite preceptivo por considerar que no tenían este carácter.

El apartado tercero de este artículo 156 LGP, establece que la facultad de acordar el sometimiento del asunto al Consejo de Ministros para que adopte la resolución que corresponda, se atribuye al titular del Departamento al que pertenezca el órgano responsable de la tramitación del expediente o al que esté adscrito el organismo autónomo, sin que esta competencia pueda ser delegada en forma alguna. Si efectivamente se acordara la remisión, tal y como indica el artículo 32 del RCI, se efectuará por conducto de la IGAE y del Ministerio de Economía y de Hacienda, cinco días antes a la reunión del Consejo en la que se vaya a conocer el asunto. La resolución emitida por el Consejo de Ministros únicamente subsana la omisión del trámite fiscal, ya que si existieran otro tipo

de vicios se remediarán conforme a los procedimientos contemplados en la LPAC. Sin embargo, en el caso de que se hallaran otros vicios igualmente causantes de anulabilidad, cabría también su convalidación por el Consejo de Ministros conforme al art. 52 de LPAC<sup>39</sup>. Aunque este último artículo se incline por la convalidación del acto, no se dispensarán las responsabilidades que, en su caso, hubieran surgido consecuencia de la omisión de los trámites. Estas aparecen recogidas en la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Se califica como infracción muy grave en el artículo 28 apartado d), la falta del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, si fuera preceptiva, o en su caso, del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención<sup>40</sup>.

En cualquier caso, ni la LGP, ni el RCI, aportan una solución para aquellos casos en los que, omitida la fiscalización, el órgano gestor no acuerde la remisión del expediente al Consejo de Ministros. M. FERNÁNDEZ JUNQUERA y B. SESMA SÁNCHEZ afirman que, en estos supuestos, el interventor formulará un escrito de reparo con carácter suspensivo en el momento en que tuviera conocimiento del expediente<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> El artículo 52, Convalidación, dispone: “1. La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan. 2. El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto en el artículo 39.3 para la retroactividad de los actos administrativos. 3. Si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado. 4. Si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente.”

<sup>40</sup> El artículo 28, Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, establece que: “d) La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.”

<sup>41</sup> Vid. FERNÁNDEZ JUNQUERA M. y SESMA SÁNCHEZ B., “Situación actual y perspectivas del control interno del gasto público: la función interventora”, Revista de derecho financiero y hacienda pública, Vol. 50, nº258, año 2000, p. 909.

## 5. PARTICULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA EN LOS GASTOS DE PERSONAL<sup>42</sup>

### 5.1. Introducción

Una vez expuesto el procedimiento general de la función interventora, se estudiarán sus particularidades en relación con el procedimiento específico relativo a los gastos de personal. En las siguientes páginas se analizarán los medios de ejecución de esta modalidad de gasto público y la normativa aplicable, así como la incidencia de la función interventora en la gestión de este tipo de gastos.

Para comenzar este análisis, es oportuno definir en primer lugar, qué son los gastos de personal y cuáles son sus principales características. A este respecto, los gastos de personal se definen como *“una de las partidas presupuestarias destinadas a sufragar la relación estatutaria o contractual que existe entre la Administración Pública y el personal a su servicio”*<sup>43</sup>. Estos gastos engloban todo tipo de retribuciones e indemnizaciones a las que deban hacer frente la Administración Pública, sus organismos autónomos y otros organismos públicos, destinados a la totalidad de su personal como contraprestación a su trabajo. Se consideran, asimismo, gastos de personal las cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social y a las Entidades Gestoras, al igual que los gastos de naturaleza social llevados a cabo en cumplimiento de las disposiciones vigentes. La importancia de su estudio reside en su finalidad, que como se ha dicho, es la de financiar la retribución del empleo público, que posee un papel trascendental en un triple sentido: se relaciona directamente con la provisión de los servicios públicos, afecta al mercado de trabajo, e influye sobre el crecimiento potencial de la economía.

En las próximas páginas se expresará, en primera instancia, la relación de la función interventora con la Resolución de 2 de junio de 2008, de la

---

<sup>42</sup> La aproximación a esta materia se ha realizado principalmente a través de los instrumentos de derecho positivo, siendo estos la LGP y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, debido a las dificultades surgidas en torno a la búsqueda de doctrina y jurisprudencia sobre este tema, más allá de las oportunamente citadas.

<sup>43</sup> CABETAS BELLO J.I., “La Función Interventora en los Gastos de Personal”, *Revista de Estudios Locales – CUNAL*, núm. 217, p. 59.

Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008<sup>44</sup>, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos, que regula la forma de intervención de los gastos de personal. Seguidamente, se expondrá la incidencia de la función interventora sobre los distintos procedimientos de ejecución de gasto de personal.

## **5.2. Función interventora y control de los gastos de personal. Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008.**

El objeto de la función interventora es, como se indicó, el control, previo a su aprobación, de los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, al igual que los ingresos y pagos que de ellos deriven y de la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de garantizar la adecuación y el ajuste de su gestión a las disposiciones aplicables.

Volviendo al ámbito de los gastos de personal, y vistos los rasgos que los caracterizan, es evidente que generan un reconocimiento de derechos a favor de terceros, una realización de gastos, y en consecuencia, de pagos. En este contexto, se centrará el estudio en el control relativo al nacimiento del derecho, y en el control del abono de las retribuciones y otros gastos de personal.

Tal y como se expuso en el apartado 4 de este TFG, la función interventora cuenta con dos modalidades, intervención formal e intervención material. Pues bien, en materia de gastos de personal únicamente es posible el ejercicio de la intervención formal, cuestión regulada por el Gobierno a través de Acuerdo del Consejo de Ministros. El alcance de este tipo de comprobación, como ya se dijo, aparece en el artículo 152 LGP, cuyo contenido se refleja de

---

<sup>44</sup> El último Acuerdo por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto del ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos, fue aprobado por el Consejo de Ministros, en su reunión de 30 de mayo de 2008, y modificado posteriormente, mediante Acuerdos de 16 de abril de 2010, 1 de julio de 2011, 20 de julio de 2018 y 15 de noviembre de 2019. En el presente epígrafe se aludirá en todo momento al texto consolidado de fecha 23 de junio de 2021, bajo la denominación de Acuerdo del Consejo de Ministros de 2008.

nuevo en el apartado primero del Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008. En las próximas líneas, se comentarán las implicaciones fundamentales de estos preceptos en relación con los gastos de personal.

En primer lugar, tal y como se recoge en el artículo 152.1.a) LGP y primero.1.a) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 2008, se determina la necesidad de comprobar la existencia de crédito presupuestario, así como su adecuación y suficiencia respecto del gasto u obligación a contraer. En relación con los gastos de personal, la Ley de Presupuestos Generales del Estado diferencia en su articulado -concretamente en el Capítulo I-, las retribuciones según a quién correspondan, ya sean altos cargos, personal eventual, funcionarios, personal laboral, retribuciones variables y otros gastos de naturaleza social y seguridad social, y distingue también entre retribuciones básicas y complementarias. Para averiguar la adecuación del crédito es necesario considerar el nivel de vinculación de los créditos de personal exigidos para el ente en cuestión.

Si se tratase de adquirir compromisos de gasto de carácter plurianual, en el caso de la contratación de personal laboral de carácter temporal, se deberá verificar el cumplimiento del artículo 47 de la Ley General Presupuestaria.

En segundo lugar, el artículo 152.1.b) LGP y el primero.1.b) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 2008, establecen que la competencia del órgano que recibe la propuesta del gasto u obligación será objeto de comprobación. En este sentido, debe resultar posible el conocimiento de la titularidad de la competencia genérica para cada acto, ya sea de aprobación, compromiso de gasto, o reconocimiento de la obligación que se fiscaliza, así como de su eventual delegación.

En tercer lugar, y según el artículo 152.1.c) LGP y primero.1.c) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 2008, deberá verificarse la competencia del órgano que dicte el acto administrativo cuando dicho órgano no tenga atribuida la facultad para la aprobación de los gastos de que se trate. En el caso de los gastos de personal, nos referimos a la revisión de la competencia del órgano para celebrar contratos de personal laboral, para conceder anticipos o para convocar y conceder ayudas de acción social.

De esta forma, el apartado primero del Acuerdo del Consejo de Ministros, recoge cada uno de los aspectos contemplados en el 152 LGP. Resulta necesario detenerse en el apartado g), que extiende la comprobación formal a otros extremos que, por su naturaleza, se encuentren contemplados en el presente Acuerdo. A continuación, se señalará cuáles son los otros extremos a los que nos acabamos de referir (artículo 152 apartado 1. g) LGP y apartado primero.1.g) del Acuerdo del Consejo de Ministros), que influirían sobre los gastos de personal.

Para comenzar, se contiene en el apartado segundo de dicho Acuerdo, la enumeración de dichos extremos para el caso de los expedientes de contratación de personal laboral, diferenciándose las siguientes categorías: personal laboral fijo, personal laboral temporal, personal laboral para prestar servicio en el exterior y expedientes de prórroga de contratos laborales.

En el caso de la propuesta de contratación de personal laboral fijo, deberá verificarse adicionalmente la incorporación de certificado acreditativo, expedido por órgano competente, en el que se justifique que los puestos a cubrir se encuentran vacantes, así como su presencia en las relaciones o catálogos de puestos de trabajo que corresponda. También será objeto de comprobación la correcta publicidad de las convocatorias. Con esto se trata de garantizar la aplicación del principio de publicidad, convirtiéndolo en un requisito inexcusable para la validez del acto administrativo. Se verificará del mismo modo la acreditación de los resultados del proceso selectivo expedida por el órgano competente. Deberá examinarse, igualmente, la correspondencia del contrato formalizado con la normativa vigente y el ajuste de las retribuciones que se señalen en él al Convenio Colectivo aplicable, y en el caso de que no se contemplara el contrato en el Convenio deberá existir autorización de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Política Territorial y Administración Pública.

Para la propuesta de contratación de personal laboral temporal, es necesario revisar la autorización conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas, así como el seguimiento de los criterios de selección acordados por el Ministerio de Administraciones Públicas

contemplados en el artículo 35 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo<sup>45</sup>. Se constatará igualmente la presencia de acreditación relativa a los resultados del proceso selectivo expedida por el órgano competente, al igual que la adecuación del contrato que se formaliza con lo dispuesto en la normativa vigente. En los casos de contratación de personal con cargo a los créditos de inversiones será necesario constatar la existencia del informe del Servicio Jurídico del Departamento u Organismo de que se trate, acerca de la modalidad de contratación temporal utilizada, así como el respeto de las cláusulas del contrato a los requisitos y formalidades contemplados en la normativa legal. Finalmente, se deberá cumplir el mismo requisito de correspondencia del contrato con el Convenio Colectivo aplicable. Si la contratación de esta clase de personal se hubiere realizado a través de un plan de contratación, se comprobaría, además de la existencia de las autorizaciones correspondientes, la adecuación a la normativa vigente de los contratos celebrados con arreglo al plan. Adicionalmente, se verificará que dicho plan albergue una descripción del proceso selectivo seguido para su aplicación.

En relación con el personal laboral que preste servicio en el exterior, se exige igualmente la revisión de la autorización conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas. Si se tratase de personal fijo, se exigirá también certificado acreditativo expedido por órgano competente en el que se justifique que los puestos a cubrir se encuentran vacantes y que aparecen en las relaciones o catálogos de puestos de trabajo que corresponda. Se deberá verificar además la existencia de certificado expedido por órgano competente que refleje la normativa nacional o extranjera por la que se rige la constitución y efectos del contrato, y también la categoría profesional de los

---

<sup>45</sup> El artículo 35. Contratación de personal laboral no permanente, establece: “1. Los Departamentos ministeriales podrán proceder a la contratación de personal laboral no permanente para la realización de trabajos que no puedan ser atendidos por personal laboral fijo, previo informe favorable de los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda. Dichos contratos se celebrarán conforme a los principios de mérito y capacidad, y ajustándose a las normas de general aplicación en la contratación de este tipo de personal laboral y de acuerdo con los criterios de selección que se determinen por el Ministerio para las Administraciones Públicas. 2. En cada Departamento existirá un Registro de Personal laboral no permanente. Sus inscripciones y anotaciones deberán comunicarse, en todo caso, al Registro Central de Personal.”

trabajadores. Si fuese aplicable la normativa nacional, será necesario verificar también la adecuación del contrato con lo dispuesto en la normativa vigente.

Para el caso de los expedientes de prórroga de contratos laborales, se llevará a cabo la fiscalización previa de requisitos básicos, comprobándose: la existencia de autorización conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Política Territorial y Administración Pública, y que la duración respete los plazos previstos en la legislación vigente, además de la existencia de crédito presupuestario, así como su adecuación y suficiencia al gasto u obligación a contraer, así como la competencia del órgano al que se ha propuesto la aprobación, compromiso del gasto o reconocimiento de la obligación.

Seguidamente, en el apartado tercero del Acuerdo del Consejo de Ministros, aparecen las cuestiones relativas a las nóminas de retribuciones del personal al servicio de la Administración del Estado y sus organismos autónomos y Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social. En este supuesto, los extremos adicionales a los que se refiere el apartado primero.1.g) son los que se indican a continuación.

El primero de ellos será la firma de las nóminas por el habilitado u órgano responsable de su formación en el caso de la Seguridad Social y la propuesta al órgano competente para su autorización. Para aquellas de carácter ordinario y las unificadas de período mensual, se deberá realizar una comprobación aritmética a través del cuadro del total de la nómina con el importe que hubiera resultado del mes anterior, adicionando las variaciones incluidas en la nómina del mes objeto de verificación.

También se comprobará la pertinente justificación documental para los casos de alta y variación en nómina de las siguientes categorías de personal: Para altos cargos, deberá figurar copia del acuerdo de nombramiento o documento, constando la fecha de publicación oficial, diligencia de la correspondiente toma de posesión y verificación de las retribuciones. El procedimiento a través del cual se produce el nombramiento de altos cargos es sencillo y directo, por ello el control se ejercerá exclusivamente en el momento de alta en nómina por razón de su nombramiento. Lo mismo ocurre en el caso del personal eventual, y también en el caso del personal de nuevo ingreso en régimen estatutario. En cuanto al personal laboral de nuevo ingreso, serán

necesarias las copias, tanto del plan o expediente de contratación objeto de fiscalización, como del contrato formalizado.

Este apartado tercero indica en su último inciso que las restantes obligaciones incluidas en la nómina, así como los actos que las ocasionen, serán objeto de control financiero permanente.

Continuando el estudio del Acuerdo del Consejo de Ministros de 2008, su apartado cuarto se refiere a las contribuciones a los planes de pensiones de los empleados de la Administración Central del Estado y de sus organismos autónomos y Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social. En este caso, la comprobación se deberá hacer al incluirse en la nómina, verificándose además la firma de estas nóminas por el habilitado o responsable en el caso de la Seguridad Social, al igual que su propuesta al órgano competente para que sean autorizadas.

En el apartado quinto del Acuerdo contempla los expedientes de aprobación y reconocimiento de la cuota patronal a la Seguridad Social, debiendo verificarse en ellos aquellas cuestiones que figuran en el apartado primero de este, ya citados, crédito y competencia.

Por último, resulta necesario destacar los expedientes para la concesión de ayudas de acción social o de anticipos al personal, ya sea funcionario o laboral, al servicio de la Administración del Estado y sus organismos autónomos y Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, en cuyo caso no se efectuará la comprobación de ningún extremo adicional, exclusivamente se verificará el crédito y la competencia.

### **5.3. La función interventora en los procedimientos de ejecución de gastos de personal.**

#### *5.3.1. Introducción*

El ámbito de los gastos de personal es muy diverso desde el punto de vista procedimental, ya que engloba actuaciones de todo tipo: estructurales, periódicas, puntuales y accesorias. El criterio empleado para la determinación del sometimiento de todas ellas al ejercicio de la función interventora se basa en

si son poseedoras o no de contenido económico, entendiéndose por ello si suponen la ejecución de un gasto público, o si de la aprobación de estos actos puede derivar el nacimiento de una obligación económica del Estado frente a un tercero.

Para realizar este análisis, se indica en primer lugar el procedimiento general de ejecución del gasto público, establecido por el artículo 74 de la Ley General Presupuestaria, en el que se contemplan las cuatro fases de ejecución de gasto (autorización, compromiso, reconocimiento de la obligación y propuesta de pago) y de ejecución del pago (ordenación y pago material). Partiendo del procedimiento general del citado artículo 74, es necesario señalar que puede sufrir modificaciones y simplificarse atendiendo a los caracteres del gasto a ejecutar, lo que ocurre, en materia de gastos de personal, en el abono de las retribuciones al personal de la administración.

En los siguientes apartados se describirán los procedimientos más comunes e importantes relativos a esta materia, sobre los que actúa la función interventora. Estos son el procedimiento de abono de retribuciones al personal, el procedimiento de abono de cotizaciones a la Seguridad Social, el procedimiento de concesión de anticipos al personal y el procedimiento de ingreso como personal al servicio de las administraciones y de contratación de personal laboral.

### *5.3.2. Procedimiento de abono de retribuciones al personal*

#### *5.3.2.1. Fase de autorización y compromiso del gasto (Fase AD)*

Respecto a las retribuciones de carácter fijo y vencimiento periódico, el órgano competente autoriza globalmente el gasto previsto al comienzo del ejercicio y elabora un documento contable AD que contempla el importe del gasto previsto en las aplicaciones presupuestarias a las que se deban imputar estas retribuciones durante dicho ejercicio. Este importe se estimará en base a las cantidades incluidas en la primera nómina del año o la última del año precedente, y tendrá en cuenta los incentivos efectivamente incluidos en la nómina. Para el personal laboral temporal, la estimación se hará considerando el periodo de vigencia de los contratos.

A lo largo del ejercicio, las altas que no supongan realmente la sustitución del personal que ha causado baja necesitarán la aprobación del gasto correspondiente. La eventual necesidad de realizar reajustes requerirá la emisión de las correspondientes propuestas de aprobación y compromiso de gasto.

En lo relativo a los gastos correspondientes a complementos, horas extraordinarias u otras atenciones de personal de carácter variable, se formulará al inicio del año el documento de aprobación y compromiso de gasto, previo dictamen de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del acuerdo de distribución o aplicación de créditos para estas atenciones, y conforme a los importes detallados en dicho acuerdo que justificará este documento. Si al comenzar el ejercicio no existiera acuerdo, el procedimiento seguido consistiría en la aprobación del gasto por un importe estimado susceptible de corrección posterior.

En suma, cabe decir que la función interventora en esta etapa supone un control de requisitos básicos del apartado primero. 1. del Acuerdo de Consejo de Ministros, puesto que el apartado tercero se refiere exclusivamente a la fase de reconocimiento de la obligación.

#### 5.3.2.2. Reconocimiento de obligaciones (Fase 0)

Las nóminas de haberes de personal, una vez elaboradas, se fiscalizan y seguidamente se aprueban por el órgano competente del servicio gestor.

Habitualmente, y dada la vinculación permanente del personal, se abonan las retribuciones reflejadas en nóminas ordinarias mensuales, aun cuando se admita con carácter excepcional, en el caso de ser necesario un ajuste, la confección de nóminas de incidencias. Se entiende por nóminas ordinarias aquellas que se cuadran con la del mes precedente y prueban las variaciones o modificaciones con respecto a ellas. Aquí encontramos una excepción a la regla de servicio hecho, que constituye uno de los principios básicos de la Ley General Presupuestaria, ya que el reconocimiento de la obligación se producirá antes del final del mes. Esta situación podría generar posteriormente la necesidad de efectuar reajustes si se produjeran modificaciones en puestos de trabajo u otras incidencias. Así ocurriría, por ejemplo, ante el eventual cese de un empleado en su puesto de trabajo que implicase el reintegro de las retribuciones abonadas

previamente, aunque más que un requisito de la función interventora, esta actuación debería entenderse dentro de control financiero.

Estas actuaciones deberán regirse conforme a lo dispuesto en los apartados primero y tercero del Acuerdo del Consejo de Ministros de 2008. El control que se llevará a cabo se restringirá a los aspectos de la competencia de quien participa, ampliándose al habilitado y al competente para el reconocimiento de la obligación. También se comprobará el ajuste global justificativo de las variaciones en la nómina anterior y la documentación analizada relacionada con las altas en nómina. Además, tal y como ocurría en anteriores apartados, se verificará el control de existencia de crédito adecuado y suficiente.

Se distinguen, por otra parte, dos clases de deducciones en el sistema de caja única en la Administración General de Estado. En primer lugar, las formalizables, cuyo ingreso se realiza en formalización en el Tesoro Público (sin que tenga lugar una salida material de fondos); y las no formalizables, que recibirá el habilitado para que posteriormente sean abonadas<sup>46</sup>.

Las propuestas de pago serán expedidas a favor de las Habilitaciones remitidas por la oficina de contabilidad que las hubiera registrado a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, que, una vez recibidas, llevará a cabo su ordenación y pago a través de transferencia bancaria, ingresándolas en las cuentas corrientes de las entidades de crédito correspondientes a las Habilitaciones; y que se abonarán también mediante transferencia bancaria a favor de las cuentas corrientes de los perceptores. En estos documentos, que son órdenes de transferencia o cheques, quedará constancia de la cuantía líquida a pagar al trabajador, una vez realizadas las deducciones y reintegros correspondientes.

### *5.3.3. Procedimiento de abono de cotizaciones a la Seguridad Social*

Nuevamente, nos encontramos ante un procedimiento simplificado con relación al del artículo 74 de la Ley General Presupuestaria. En este caso, las fases de autorización y compromiso del gasto se agrupan para finalmente pasar

---

<sup>46</sup> Según Orden de 30 de julio de 1992 sobre instrucciones para la confección de nóminas, artículos 5.1.5 y 5.1.6.

al reconocimiento de la obligación. Dos son las características más notables de este procedimiento: en primer lugar, el empleo de un sistema de liquidación directa, que funciona a través de la comunicación por la Seguridad Social del importe devengado en el mes previo en concepto de Seguridad Social durante los primeros días del mes que le sigue, que deberán ser abonados antes del final de este último mes. Debemos tener en cuenta que la liquidación se compone de cuota patronal, imputada a una aplicación presupuestaria específica, y cuota obrera, obtenida vía descuento no formalizable en nómina.

En las próximas líneas se describe la tramitación del procedimiento de pago a la Seguridad Social. Para comenzar, cabe indicar que el correspondiente a la cuota patronal se ejerce a través de un mecanismo análogo al del abono de nóminas, con la fase de autorización y compromiso del gasto al inicio del ejercicio. La estimación de los importes del procedimiento también se efectúa de forma similar.

El abono de estos gastos se realizará con la emisión de la citada liquidación directa por la Seguridad Social, realizándose sobre ella un reconocimiento de obligaciones por el importe relativo a la cuota patronal. Normalmente se libra a favor del habilitado, que de esta forma contará con la deducción no formalizable y podrá abonar el importe a la Seguridad Social empleando un mandamiento de pago no presupuestario, que será igualmente objeto de la función interventora.

Se someten al régimen de requisitos básicos la fase de aprobación y compromiso de gasto y la de reconocimiento de la obligación, pero en este caso solamente se deberá seguir lo previsto en el apartado primero del Acuerdo del Consejo de Ministros.

#### *5.3.4. Procedimiento de concesión de ayudas de acción social*

Nos encontramos también ante un procedimiento simplificado, aplicable en el caso de ayudas por asuntos familiares, estudios, transporte o índole sanitario, siempre que el beneficiario o perceptor sea personal de la Administración.

El procedimiento da comienzo mediante convocatoria pública que establece unos importes máximos, de formas global e individual, y unos criterios de reparto. Es particularmente relevante el importe máximo por categoría si se desea averiguar el importe crediticio necesario para dar cumplimiento a los requisitos de adecuación y suficiencia (apartado primero.1.a) del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de mayo de 2008). Junto a la convocatoria se encuentra la propuesta de aprobación de gasto, que constituye el verdadero objeto de fiscalización.

De igual forma, se fiscaliza la propuesta de compromiso de gasto emitida después de las solicitudes y resoluciones de concesión. Lo mismo ocurre con el abono de las diferentes cuantías con su reconocimiento de la obligación.

Para terminar, es importante resaltar que aquellos contratos celebrados con cargo al Capítulo I pero sujetos al mismo tiempo a la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), se encuentran sometidos a las disposiciones para cada tipo de contrato administrativo contempladas en el Acuerdo de Consejo de Ministros que se está estudiando. Por ejemplo, si se refiere a un contrato con una empresa de transportes con el encargo de efectuar los desplazamientos del personal hasta el puesto de trabajo, o el contrato con una empresa de formación, aunque se estén incluidos en el Capítulo I del presupuesto de gasto, se encuentran sometidos al control previo de requisitos básicos de los contratos de servicios. En cambio, si la ayuda financiada fuese otorgada al personal para que se desplace en transporte público al puesto de trabajo, sería de aplicación el apartado vigésimo quinto del citado Acuerdo del Consejo de Ministros.

#### *5.3.5. Procedimiento de concesión de anticipos al personal*

Nuevamente se trata de un procedimiento simplificado de control. En la concesión de préstamos al personal no existe libertad de actuación, las posibilidades se limitan a la cuantía de una a dos mensualidades para el caso de los funcionarios y de una a cuatro mensualidades si hablamos del personal laboral. La propuesta de concesión debe ir acompañada necesariamente de una propuesta conjunta de aprobación, de compromiso de gasto y de reconocimiento de la obligación por el importe que se le hubiere concedido.

Los puntos fundamentales determinados en el Acuerdo de Consejo de Ministros radican en la verificación de la competencia del órgano concedente, del que aprueba, compromete y reconoce la obligación, así como del importe disponible en el presupuesto.

En esta línea J. I. CABETAS BELLO dispone que *“Al beneficiario se le descuenta en nómina el importe de la cuota correspondiente al mes como un descuento no formalizable durante el periodo de concesión. El cobro de las cuotas concedidas puede dar lugar a generar un expediente de generación de crédito.”*<sup>47</sup>

### *5.3.6. Procedimiento de ingreso como personal al servicio de las Administraciones. Contratación de personal laboral*

El procedimiento que sigue el ingreso de personal en la Administración varía en función del tipo de puesto de trabajo que se vaya a ocupar. El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del Estatuto de Bases del Empleado Público (EBEP), distingue entre funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral, personal eventual, altos cargos y otros, correspondiendo a cada una de estas categorías un mecanismo específico de ingreso. Además, es importante tener en cuenta la diferencia entre los procesos de cobertura de vacantes por acceso de personal de nuevo ingreso que pasará a trabajar para la Administración, y los procesos de provisión de puestos de trabajo referidos al personal que ya se encontraba a su servicio, ya que solamente será objeto de intervención el primero de ellos.

Para que el procedimiento comience, se deberán cumplir los requisitos para la obtención de la condición de funcionario de carrera contemplados en el artículo 62 del texto refundido del EBEP<sup>48</sup>. Este proceso posee carácter

---

<sup>47</sup> CABETAS BELLO J. I., “La Función Interventora en los Gastos de Personal”, *Revista de Estudios Locales – CUNAL*, núm. 217, 2018, p. 72.

<sup>48</sup> El artículo 62 del EBEP, Adquisición de la condición de funcionario de carrera, establece que: *“1. La condición de funcionario de carrera se adquiere por el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos: a) Superación del proceso selectivo. b) Nombramiento por el órgano o autoridad competente, que será publicado en el Diario Oficial correspondiente. c) Acto de acatamiento de la Constitución y, en su caso, del Estatuto de Autonomía correspondiente y del resto del Ordenamiento Jurídico. d) Toma de posesión dentro del plazo que se establezca. 2. A efectos de lo dispuesto en el apartado 1.b) anterior, no podrán ser funcionarios y quedarán sin*

administrativo y queda fuera del ejercicio de la función interventora, careciendo de consecuencias directas sobre el presupuesto de los diferentes entes.

Los altos cargos y el personal eventual son cargos políticos o de confianza, no son puestos de trabajo cubiertos a través de un procedimiento selectivo. Por este motivo, se controlan a través del alta en nómina del citado personal.

En el caso del personal laboral, tanto fijo como temporal, al servicio de las administraciones, se rige su acceso por un procedimiento sometido al control de la función interventora. A continuación, se estudiará su relación con el Acuerdo de Consejo de Ministros de requisitos básicos, distinguiendo entre las categorías de temporal y fijo.

#### 5.3.6.1. Altas de personal laboral temporal (Fase AD)

La primera actuación en el caso de los contratos laborales temporales consiste en el ejercicio de un acto de fiscalización, anterior a la adquisición del derecho a retribución por el trabajador que, por tanto, ocurre en un momento previo a su inclusión en nómina. Habitualmente, la fiscalización específica de cada contrato temporal se lleva a cabo según lo previsto en el apartado Segundo.2. letras a) a h) del acuerdo. La unidad competente para ello ejercerá las actuaciones que correspondan, sometiéndolo a función interventora en un momento previo a la firma.

La entidad interesada deberá recabar una autorización conjunta para la contratación proveniente de dos unidades centralizadoras de todas las necesidades de contratación temporal. Seguidamente, los órganos responsables de recursos humanos correspondientes a estas unidades deberán remitir antes de la finalización de cada año, en el mes de noviembre, tal y como indica J.I. CABETAS BELLO *“una previsión de sus necesidades de contratación de personal laboral temporal y de nombramiento de funcionarios interinos correspondiente al próximo ejercicio”*<sup>49</sup>, a la Dirección General de la Función Pública para que informe y lo transmita a su vez a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas.

---

*efecto las actuaciones relativas a quienes no acrediten, una vez superado el proceso selectivo, que reúnen los requisitos y condiciones exigidos en la convocatoria.”*

<sup>49</sup> CABETAS BELLO J. I. “La Función Interventora en los Gastos de Personal”. Ob. cit. p. 74.

Resulta necesario incorporar a las solicitudes de autorización, la planificación de las necesidades de contratación temporal y nombramiento de funcionarios interinos que se hará efectiva en el ejercicio siguiente. Una vez obtenidas las autorizaciones, los sucesivos contratos serán fiscalizados respetando el límite de la autorización. En caso contrario, se deberá emitir una nueva autorización expresa y conjunta para cada contrato. Seguidamente se procederá a su publicación, así como a la presentación de solicitudes y valoración, conforme a los criterios acordados para en su momento proponer la contratación de un tercero.

Una vez redactado el contrato a celebrar, y antes de su firma, se fiscalizará por el órgano de control interno correspondiente, evaluándolo de acuerdo con el apartado segundo.2 letras a) a h) del Acuerdo del Consejo de Ministros. Finalmente se adjuntará una propuesta de aprobación y compromiso de gasto, y el documento contable AD cuando fuere oportuno. Si se desea conocer el momento de celebración del contrato objeto de la función interventora, se debe comprobar el momento de alta en nómina, lo cual permite averiguar la fecha de su firma y las retribuciones devengadas pendientes de pago en dicha nómina.

En caso de contrataciones masivas existe una especialidad procedimental que somete a intervención no el contrato en sí mismo, sino el plan de contratación y el modelo tipo del contrato a celebrar. En este supuesto, el plan requiere precisar cuantos contratos se celebrarán y su duración conjunta. El control de los terceros, y de su correcta selección tendrá lugar en el momento de su alta en nómina.

#### 5.3.6.2. Altas de personal laboral fijo

La función interventora también se ejerce sobre los contratos laborales fijos en momentos previos a su formalización, cumplidos los requisitos procedimentales y seleccionado un tercero.

Los principios rectores de este procedimiento son los de necesidad y publicidad. La plaza por cubrir debe aparecer en la relación de puestos de trabajo y encontrarse vacante en el momento de emisión de la convocatoria. Además, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades, se exige una adecuada publicidad en el proceso.

Una vez redactado el contrato, el órgano de control interno procede a su fiscalización conforme a las disposiciones del apartado Segundo.1 del Acuerdo del Consejo de Ministros, que, al igual que en el caso del personal laboral temporal, deberá ser en un momento previo a su firma. En caso de no haber sido incluido el contrato en la propuesta de aprobación y compromiso de gasto, se adjuntará una, así como el oportuno documento contable AD.

De nuevo, y al igual que en el caso de los contratos de personal laboral temporal, si se deseara conocer el momento de celebración del contrato objeto de la función interventora, sería oportuno comprobar el momento de alta en nómina, lo que permitiría averiguar la fecha de su firma y las retribuciones devengadas pendientes de pago en dicha nómina.

#### *5.3.7. Consideraciones recapituladoras*

Las siguientes páginas recogen una pequeña síntesis de lo expuesto en el presente epígrafe 6.3, relativo a la función interventora en los procedimientos de ejecución de gasto de personal, con el fin de recopilar aquellos aspectos considerados fundamentales y añadir algún otro dato que complemente lo descrito. Con ello, se pretende también facilitar la lectura y comprensión del apartado, en vista de la inevitable prolijidad de su contenido.

El análisis expuesto revela que, en el ámbito de los gastos de personal, la función interventora se orienta principalmente a la verificación del cumplimiento de la legalidad. Como ya se ha visto, especialmente en el caso del personal laboral, se encamina hacia la revisión del procedimiento seguido para la obtención de su condición, siempre con anterioridad a la firma del contrato. En cuanto al resto de categorías de personal, la función interventora hace hincapié en los momentos de alta y abono en nómina, sin dejar de lado las singularidades propias de cada caso.

Centrando el estudio en el control previo de legalidad al momento en que se reconoce el derecho a la percepción de las correspondientes retribuciones, el control realizado sobre el personal laboral es más intensivo que el del resto, debido al mayor número de requisitos exigidos para la firma de su contrato respecto de las restantes categorías de personal. Estos requisitos no se dan en

los procedimientos correspondientes a altos cargos, personal eventual o funcionarios de carrera, en cuyo caso la primera actuación de control previo de legalidad se ejerce en el momento de alta en nómina, pudiendo encontrarse el trabajador prestando ya sus servicios en la práctica.

Cabe recordar cómo algunos actos administrativos no son objeto de fiscalización previa o intervención. Así, se encuentran exentos de tal fiscalización aquellos que pongan de manifiesto las retribuciones, los que den lugar a baja en nómina, las convocatorias de concurso, oposición, y otros actos preparatorios, como la aprobación de relaciones de puestos de trabajo o sus modificaciones.

Por una parte, las nóminas mensuales se sujetan al control previo de legalidad global, debiendo ajustarse a la del mes precedente y cumplir con las especialidades del procedimiento. Por otro lado, para los abonos de las liquidaciones a la Seguridad Social, existe un procedimiento muy simplificado, ejercido a través del sistema de liquidación directa, que define el importe previamente y reduce el riesgo a la gestión por parte del habilitado de los descuentos en nómina de la cuota obrera. Las demás actuaciones con contenido económico siguen un procedimiento muy limitado, restringido al control de legalidad del apartado primero del Acuerdo del Consejo de Ministros.

Por todo ello, es posible afirmar que el control de los gastos de personal contemplado en el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros, no es tan intensivo por sus características como podría pensarse a priori. Esto tiene que ver con la frecuencia de las actuaciones, el importante volumen de perceptores que cuentan con derecho a retribuciones, la durabilidad de la relación pagador-perceptor y la menor importancia individual de cada nómina en relación con el presupuesto total del ente. En este contexto adquiere una especial importancia el control financiero de este tipo de gastos. J.I. CABETAS BELLO opina que el control financiero permanente es el elemento base para ejercer un adecuado control interno, y muestra una efectividad clara en materia de gastos de personal. Asimismo, alega que el hecho de disponer de forma periódica de actos recurrentes a controlar permite obtener sinergias con el control financiero permanente<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Vid. CABETAS BELLO J. I. "La Función Interventora ...", ob. cit. p. 77.

La función interventora como medio de control, permitirá conocer la adecuación de la planificación de altas y bajas a lo largo del periodo, al estimarse el gasto previsto cuando se inicia el correspondiente ejercicio. Además, otorgará acceso a los datos correspondientes a la ocupación del organismo, así como las modificaciones y bajas en nómina desde el momento en que tienen lugar. Así pues, todo esto contribuirá a mejorar la vigilancia y comprobación de aquellos extremos más problemáticos, suministrando la información pertinente para un control más exhaustivo y subsanando los errores detectados. También permite poner en práctica aquellas recomendaciones que se hubieran realizado prescindiendo del inicio de una nueva actuación de control.

Para terminar, cabe destacar como algunas figuras del cuerpo de Interventores y Auditores del Estado han puesto de manifiesto las deficiencias de los actuales modelos de gestión de la administración pública y la necesidad de trasladar aquellos aplicables a las empresas privadas.<sup>51</sup>

## **6. CONCLUSIONES**

En las próximas páginas se recogen las principales conclusiones del trabajo resaltando los aspectos más importantes del mismo, así como la valoración que se hace de lo leído y estudiado a través de su regulación y la doctrina.

La creciente importancia de la gestión del gasto público, entendido como gasto de las Administraciones Públicas, en aras a lograr un mayor control, eficacia y eficiencia en su administración, refuerza el papel de la Intervención General de la Administración del Estado, cuya labor se desarrollará en todo momento intentando salvaguardar de la mejor forma posible el principio de transparencia. En este contexto, el control del gasto de los fondos públicos que lleva a cabo la Intervención General de la Administración del Estado es, indudablemente, uno de los más antiguos y de mejor tradición, remontándose su origen al año 1870.

---

<sup>51</sup> Vid. Revista de Estudios Locales CUNAL, 2017, *¿Cómo se fiscalizan los gastos de personal en la administración pública?*, Disponible en: <https://www.revistacunal.com/noticias-mundo-local/6318-como-se-fiscalizan-los-gastos-de-personal-en-la-administracion-publica>

Como se ha podido comprobar, el régimen jurídico actualmente vigente del control interno del gasto público se recoge, básicamente, en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. La función interventora como modalidad de control interno ejercida por la Intervención General de la Administración del Estado se regula tanto en dicha ley como en el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, y también en las correspondientes Circulares de la Intervención General de la Administración del Estado.

La función interventora se distingue de las restantes modalidades de control interno por su carácter preventivo o “ex ante”, cuya finalidad reside, consecuentemente en garantizar, en todo caso y para cada acto, el cumplimiento de las normas concernientes a la disciplina presupuestaria, así como de los procedimientos de gestión de gastos, ingresos y aplicación de fondos públicos; generando, en su caso los correspondientes efectos suspensivos, es decir, la paralización del expediente, en aquellos supuestos en los que no se cumplan los requisitos exigidos por la normativa vigente.

La naturaleza del acto de intervención constituye, por su parte, un aspecto controvertido, siendo el punto de acuerdo entre las diferentes opiniones su calificación como informe, sin llegar a una unanimidad en cuanto a sus atributos. A este respecto, podría ser oportuno incorporar en la legislación la aclaración en este aspecto, en aras de la seguridad jurídica.

La función interventora incide en todas las fases del proceso de ejecución del gasto público, afectando a la aprobación y autorización del gasto en el caso de la fiscalización previa; al reconocimiento de la obligación en el caso de la intervención del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de inversiones; así como a la propuesta de los pagos y a la realización de los mismos por lo que se refiere, respectivamente, a la intervención formal de la ordenación del pago y a la intervención material del propio pago. También se pone en práctica la función interventora en el ámbito del reconocimiento y liquidación de derechos, al igual que en la realización de los ingresos y pagos que de ellos se derivan.

Las mencionadas etapas tienen lugar en diversos momentos del procedimiento administrativo. No obstante, esas etapas no se desarrollan de igual manera en todas las modalidades de expedientes, habiendo restringido el legislador la fiscalización a una serie de aspectos concretos respecto de ciertas materias; e incluso; en otros casos, en los que se limita el control a un único trámite final. Desde este punto de vista, cabe dudar sobre la oportunidad de referirse a la función interventora como un control previo o control “ex ante” en su globalidad, sin necesidad de hacer referencia a las particularidades de su ejercicio en los diferentes supuestos.

Es más, gran parte de la discusión doctrinal versa sobre la conveniencia o no de adoptar la perspectiva unitaria con que se suele abordar la función interventora. Estas dudas sobre la referida perspectiva unitaria se han puesto de manifiesto por la doctrina, como se ha ido apuntando a lo largo del trabajo, con ocasión, entre otros, del análisis de la naturaleza del acto de intervención o de los efectos derivados de omisión.

En otro orden de cosas, y en relación con el análisis del derecho positivo, resulta observable que, a pesar del avance que ha supuesto la LGP, el contenido de la regulación de la función interventora resulta escueto; circunscribiéndose, por lo general, a sus aspectos esenciales. Y ello está en la raíz de las dificultades que, en ocasiones, surgen al ubicar y delimitar cada una de las fases de dicha función en cada uno de los procedimientos concretos.

Otra apreciación importante es la referida a la necesidad de otorgar una mayor uniformidad a los términos y expresiones que se emplean para denominar y regular cada una de las etapas en la citada ley LGP. Así, dichos términos y expresiones no son totalmente equivalentes a las recogidos en el RCI ni a los contemplados en las circulares aprobadas por la IGAE en lo relativo a esta materia. La homogeneización del lenguaje jurídico para designar expresiones equivalentes contribuiría, sin duda alguna, a mejorar la certeza y la seguridad jurídica.

Por otra parte, resulta curioso que los diferentes actos de control del procedimiento objeto de estudio no sean comunicados ni conocidos por los particulares interesados en los respectivos procedimientos. Así pues, las actuaciones que lleva a cabo la Intervención se mantienen en su esfera interna,

de tal forma que se establece exclusivamente una relación entre el órgano gestor y la IGAE. Cabría valorar por eso la oportunidad de permitir a los interesados el conocimiento, al menos, de las actuaciones más relevantes de la fiscalización previa de los actos. Esto quizá pudiera parecer poco acorde con la concepción actual del ejercicio de la función interventora, ya que los destinatarios naturales de los informes de la IGAE son los órganos administrativos cuya actividad se somete a fiscalización. Sin embargo, esta concepción de la función interventora no parece que justificar el que las mencionadas actuaciones relevantes, deban ser dejadas fuera de todo conocimiento público.

Estas actuaciones de control quedan reflejadas en el informe de la IGAE, que tal y como se indicó en el apartado 5 del presente trabajo, puede ser conforme o disconforme según cumplan con la observancia del principio de legalidad. En los casos de disconformidad en los que sea procedente la formulación de reparo, con los correspondientes efectos suspensivos ya explicados en su momento (artículo 154.2 LGP), que no admiten ningún tipo de objeción. Por el contrario, la legislación precedente, concretamente el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, contemplaba, en su artículo 97 apartado c), la posibilidad de formular reparos por la omisión de requisitos que “*a juicio de la intervención*” no fueran esenciales. De esta forma la legislación actual dota al procedimiento de intervención de una mayor objetividad, en el que el efecto paralizante, es automático, sin que dependa de la apreciación subjetiva de la IGAE.

En materia de gastos de personal, cuya importancia reside especialmente, como se dijo, en su finalidad, encaminada a la retribución del empleo público, la función interventora pretende verificar el cumplimiento de la legalidad de esta clase de gastos. La revisión de las diferentes categorías de personal al servicio de la Administración Pública revela que el control más exhaustivo se ejerce sobre las cuestiones relativas concretamente al personal laboral. Por otro lado, resulta oportuno destacar que no todos los actos administrativos en esta materia se encuentran sometidos a fiscalización previa, existiendo, como se apuntó en el apartado 5, ciertas materias exentas de esta clase de control. Finalmente, advertir que el reiterado Acuerdo del Consejo de Ministros de 2008 no contiene

un análisis minucioso en esta materia, teniendo esto que ver con aspectos como la recurrencia de las actuaciones, el gran número de afectados y su escaso peso individual, así como la fácil corrección de los eventuales errores que puedan aparecer.

En líneas generales, cabe apreciar que el legislador estatal ha ido reduciendo progresivamente el ámbito de aplicación tanto objetivo como subjetivo de la función interventora. Así, en la mayor parte de supuestos, su ejercicio queda limitado a una serie de aspectos fundamentales (conocido como régimen de intervención de requisitos básicos). Ello ha motivado que para algunos autores, como J. BAREA TEJEIRO Y A. GÓMEZ CIRIA<sup>52</sup>, la actual modalidad de control interno resulte un mero vestigio de escasa relevancia para la protección de la legalidad vigente. De esta manera, no sería descabellado considerar la posibilidad de asimilar e incluir dicha modalidad de control en el marco de una nueva concepción del control financiero que agrupara ambas modalidades. En este sentido se han pronunciado expresamente algunos autores como J. F. MARTÍNEZ SECO<sup>53</sup>.

Otra corriente doctrinal, representada entre otros por F. GARRIDO FALLA o J. A. SANTAMARÍA PASTOR<sup>54</sup>, consideran, por el contrario, que la función interventora es un instrumento que debe conservarse. Argumentan que no se trata solamente de una mera verificación del cumplimiento formal de los trámites, sino que cumple una función garantizadora o institucionalizadora de gran importancia, constituyendo así un medio para la satisfacción con objetividad de los intereses generales. Además, la existencia de un órgano de control interno adscrito a los distintos órganos administrativos y departamentos, como es la IGAE, pese a encontrarse sometida a una relación de dependencia funcional respecto de dichos órganos y departamentos, contribuye, sin duda, a impedir la producción de actuaciones irregulares y manejos fraudulentos de los recursos públicos. Asimismo, la IGAE ejerce un papel importante, perfeccionando la

---

<sup>52</sup> Vid. BAREA TEJEIRO, J. Y GÓMEZ CIRIA, A., *El problema de eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, p. 41.

<sup>53</sup> Vid. MARTÍN SECO J. F. "Interrelación entre la función interventora y el control financiero permanente", *Revista Cuenta con la IGAE*, núm. 21, 2008, p. 11.

<sup>54</sup> Vid. GARRIDO FALLA, F. *El Control del Sector Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, p. 17.

normativa a través de la detección de anomalías y contradicciones, o apreciando la necesidad de regular de ciertos supuestos.

Para terminar, no deja de llamar la atención el hecho de que la función interventora se base en un control preventivo de legalidad limitado a la verificación del cumplimiento de la normativa y de la regularidad contable, sin entrar a valorar en ningún momento la oportunidad, calidad, o impacto de los actos objeto de fiscalización. En definitiva, estas labores de supervisión previa carecen de criterios económicos, limitándose a comprobar la adecuación y suficiencia del crédito presupuestario. La introducción de los mencionados criterios en estas tareas favorecería el cumplimiento de las previsiones del artículo 31.2 CE, que, como es sabido establece: *“El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”*.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAREA TEJEIRO, J. Y GÓMEZ CIRIA, A., *El problema de eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.

BAYONA DE PEROGRODO, J. J. y SOLER ROCH, M<sup>a</sup>. T., *Temas de Derecho Presupuestario*, Librería Compás, Alicante, 1990.

CABETAS BELLO J. I., “La Función Interventora en los Gastos de Personal”, *Revista de Estudios Locales – CUNAL*, núm. 217, 2018, pp. 58 - 77.

CARRERA RAYA F. J., *Manual de derecho financiero. Volumen III. Derecho presupuestario*, Editorial Tecnos, Madrid, 1995.

DÍAZ ZURRO A., “El control interno”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 10, 2002, pp. 31 - 52.

DÍAZ ZURRO A., “Evolución del control de la actividad económico-financiera del sector público”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 35, 2004, pp. 233 - 248.

FERNÁNDEZ JUNQUERA M. y SESMA SÁNCHEZ B., “Situación actual y perspectivas del control interno del gasto público: la función interventora”, *Revista de derecho financiero y hacienda pública*, Vol. 50, núm. 258, año 2000.

GALVÁN DE GRANDA E., “La crisis de la fiscalización de los ingresos públicos, Auditoría Pública”, *Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo*, núm. 18, 1999, p. 34.

GARRIDO FALLA, F., *El Control del Sector Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.

GUTIÉRREZ ROBLES A., “Origen y evolución de la Intervención General de la Administración del Estado”, *XII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público, CXXV Aniversario de la IGAE*, Intervención General de la Administración del Estado / Centro de Publicaciones y Documentación del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2000.

LAZO VITORIA, X., *El control interno del gasto público estatal. Un estudio desde el Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2008.

LAZO VITORIA X., *El modelo de control interno del gasto público estatal. Propuestas de cambio*, Fundación alternativas, 2010. Disponible en:

<https://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/el-modelo-del-control-interno-del-gasto-publico-estatal-propuestas-de-cambio>

[consulta: 20/6/22]

MAÑEZ VINDEL G., “El modelo de control interno de la actividad económico-financiera del sector público estatal español”, *Revista de Presupuesto y Gasto Público*, núm. 18, 1996, pp. 27-36.

MARTÍN SECO J. F., “Interrelación entre la función interventora y el control financiero permanente”, *Revista Cuenta con la IGAE*, núm. 21, 2008, pp. 8 - 17.

MARTÍNEZ LAGO M. A., *Manual de derecho presupuestario*, Editorial Colex, Madrid, 1992.

MARTÍNEZ LAGO M. A., *Temas de Derecho Presupuestario: hacienda pública, estabilidad y presupuestos*, Editorial Colex, Madrid, 2002.

MENÉNDEZ MORENO A., *Derecho Financiero y Tributario. Lecciones de cátedra*, Thomson Reuters, Pamplona, 2021.

MINISTERIO DE HACIENDA, INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, *Memoria de actividades 2020*. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/esES/QuienesSomos/Documents/Memoria%202020.pdf>

[consulta: 26/6/2022]

MOREO MARROIG T., “La omisión de la función interventora. Del mero vicio de anulabilidad a la responsabilidad subjetiva” *Revista de Presupuesto y Gasto Público*, núm. 91, 2018.

PASCUAL GARCÍA J. Y RODRÍGUEZ CASTAÑO A. R., *Régimen Jurídico del Gasto Público*, Publicaciones Oficiales del BOE, Madrid, 2018.

PÉREZ PÉREZ J. A., “La evaluación de las políticas públicas de gasto en el ámbito de la Intervención General de la Administración del Estado”, *Revista española de control externo*, vol.7, núm. 20, 2005, pp. 21-34.

PIN TAMAYO F. Y GUZMÁN DEL PINO V., *La intervención general de la Administración del Estado y el control interno del gasto público, Estudios sobre el control del gasto público en España*, Coordinador José Antonio Sánchez Galiana, Francisco García-Fresneda Gea, Daniel Casas Agudo, Comares, Granada, 2016.

*Revista de estudios locales CUNAL*, “¿Cómo se fiscalizan los gastos de personal en la administración pública?”, 2017. Disponible en: <https://www.revistacunal.com/noticias-mundo-local/6318-como-se-fiscalizan-los-gastos-de-personal-en-la-administracion-publica> [consulta: 26/6/22]

RODRÍGUEZ CASTAÑO A. R., “Los elementos integrantes del procedimiento de control del gasto público”, *Revista española de control externo*, núm. 19, año 2005, pp. 131 - 150.

SANTACANA GÓMEZ J. M., “Principios reguladores de la función interventora: su aplicación en las Administraciones Públicas españolas”, *Revista de presupuesto y gasto público*, núm. 11, 1993, pp. 161-180.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “El control de legalidad financiera: crisis y nuevas vías de actuación”, *X Jornadas de control interno en el sector público*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1993.