



VI Jornadas de Intervenciones Generales
Administración General del Estado, Comunidades
Autónomas y Ciudades Autónomas

Santa Cruz de Tenerife. 9 y 10 de noviembre de 2023

FUNCION INTERVENTORA

MODERADORA: Ana Varela Varela

Subdirectora General de Intervención y Fiscalización (IGAE)

PONENTES

Matilde Castellanos Garijo

Viceinterventora General

IG. Castilla - La Mancha

José Manuel Moreno Núñez

Jefe del Servicio de Fiscalización

IG. Extremadura

Pablo Rivas Vidal y Elena Hernández Páiz

Interventor adjunto de Fiscalización y

Jefa de Servicio de comprobación material del gasto.

IG. Canarias



Consejería de Hacienda y
Relaciones con la Unión Europea
Intervención General





VI Jornadas de Intervenciones Generales
Administración General del Estado, Comunidades
Autónomas y Ciudades Autónomas

Santa Cruz de Tenerife. 9 y 10 de noviembre de 2023

EXPEDIENTE COMPLETO

CONCEPTO

REGULACIÓN

UTILIZACIÓN EN LA PRÁCTICA



Expediente completo. Concepto, regulación y utilización en la práctica.

El caso de Extremadura



Regulación

Acuerdo Consejo de Gobierno

Establece los aspectos a comprobar en el proceso de fiscalización de los distintos tipos de gastos en fiscalización limitada previa, y se remite a las **guías de fiscalización limitada previa** para cada tipo de gastos con respecto a la documentación.

En aquellos expedientes o incidencias para los que no se prevean adicionales, o respecto de las fases de gasto que hayan de ser aprobadas por el Consejo de Gobierno o cuando se trate de gastos de cuantía indeterminada, se ejercerá la **fiscalización previa plena**.

En los asuntos que requieren autorización de Consejo de Gobierno siempre fiscaliza la Intervención General, y los gestores **siempre atienden** a las peticiones de demanda de documentación que entendemos debe formar parte de la documentación.

Guías de Fiscalización Limitada Previa (GFLP)

Establece la documentación a aportar a la fiscalización previa/contabilización y su fundamentación, para cada tipo de gasto.

Instrucción de contabilidad

Regla 24. Subsistema de fiscalización. Establece que la fiscalización se realizará en el sistema ALCÁNTARA.

Regla 34. Medios de justificación. Documentación establecida por la IG para la fiscalización plena y GFLP para la limitada previa.

Regla 36. Creación de expedientes contables. Lo formarán el documento contable, la documentación justificativa y datos adicionales. En caso de expedientes suplementarios se consideran parte del expediente contable según determine la IG.

Regla 56. Operaciones complementarias, y **regla 57** Operaciones de conjunto. Cumplimentación del campo “motivo” de acuerdo a su naturaleza, a efectos de que el Sistema ALCÁNTARA pueda seguir el flujo de tramitación, y aportar documentación y datos acordes al tipo/subtipo de gasto

Reglas 81 y 82. De los diferentes tipos y subtipos de gasto. Justificación. Asignados en el Sistema ALCANTARA, de acuerdo con la naturaleza del gasto, la documentación y su flujo de tramitación.



Expediente completo. Concepto, regulación y utilización en la práctica.

El caso de Extremadura

Aplicación práctica

Sistema integrado de gestión económico-financiera ALCÁNTARA

Proyecto liderado por la Intervención General en los módulos más importantes: Ejecución del gasto, contratos y subvenciones. Colaboración en el resto de los módulos.

Integración del proceso de fiscalización previa en la tramitación de los gastos.

Incorporación de la documentación de la GFLP por tipo de gasto/fase contable y motivo de ajuste.

Gastos en fiscalización plena, se elaboró un catálogo con documentación existente en diversos expedientes de distintas Consejerías y se incluyó en el sistema. Por ejemplo. Contratos Patrimoniales. Esta documentación se va completando con aportaciones de las Intervenciones delegadas

La documentación en el sistema puede ser:

- **Obligatoria.** Debe ser aportada en todo caso.
- **Condicionada.** Su aportación obligatoria depende al cumplimiento de una condición en el expediente, por ejemplo, Financiación fondos UE.
- **Opcional:** Depende de las características del gasto que se está fiscalizando/contabilizando, pero no es posible su establecimiento como documentación condicionada.

Siempre es posible aportar documentación libre a los distintos expedientes.

Si el gestor no aporta la documentación obligatoria o, en su caso, condicionada, el sistema impide generar el documento contable o continuar la tramitación del expediente.



Un paso más: Implantación del Gestor de Contratos.

Se incluye toda la documentación del expediente, el sistema incorpora dos carpetas:

- **de gestión** para que el gestor vaya incorporando toda la documentación que incluye el expediente.
- **de fiscalización:** para que el gestor incluya toda la documentación necesaria para la fiscalización/contabilización.

Para algunos documentos se han establecido **modelos de documentos normalizados** que se generan y se envían a portafirmas desde el propio sistema con datos previamente incorporados al expediente, lo que homogeniza la actividad contractual y evita errores de traslado de datos.



Expediente electrónico:

PROBLEMÁTICA

El caso de Castilla la Mancha



1 En papel la unión entre expediente administrativo y contable era más sencilla: un problema especialmente importante para el control interno.

2 La AE no se puede efectuar de modo departamental: Visión estratégica y transformadora. El expediente electrónico no es un amontonamiento de PDF.

3 Mayor en subvenciones que en contratos: por volumen y por falta de unidad centralizadora y de planteamiento de estrategia

4 Fundamental tomar decisiones estratégicas:
-Comprobaciones firmas: automatización
-No ser invitados a tramitadores
-Oportunidad para un mejor control y gestión.



Expediente electrónico:

NUESTRO ENFOQUE

El caso de Castilla la Mancha



- **Medida de Urgencia:** Exigencia CSV. Informe a la DG Administración Digital

Disposición transitoria única. Documentos firmados electrónicamente que no se integren en un gestor electrónico de expedientes. En tanto que los actos de contenido económico no se integren en un gestor electrónico de expedientes, pero incluyan documentos firmados electrónicamente, estos últimos deberán cumplir, en todo caso, la normativa de Administración electrónica...

- **Plan A: Integración de sistemas.** (DA 2º Orden CSV Intervención General 2016 / Orden Control Interno 2022 / Instrucción Operatoria Contable e Instrucción de Fiscalización Limitada 2023)
- **Plan B: Aplicación que facilita:**
 - Estandarizar documentación según tipo de expediente
 - Vincular el dato contable con la documentación administrativa que se remite



VI Jornadas de Intervenciones Generales
Administración General del Estado, Comunidades
Autónomas y Ciudades Autónomas
Santa Cruz de Tenerife. 9 y 10 de noviembre de 2023



Expediente electrónico:

NUESTRO ENFOQUE

El caso de Castilla la Mancha

La **implantación de la administración electrónica** es una cuestión estratégica por tanto, **no se controla desde función interventora (COSO)**

1 Fiscalización Limitada previa (92%): **Solo documentación de extremos esenciales.** *“Las unidades de la Intervención General recibirán los documentos y datos que se relacionan en el presente Acuerdo a través del Sistema de Control Interno. Esta remisión se efectuará por el órgano competente una vez se haya completado el expediente, reunidos todos los justificantes, emitidos los informes preceptivos, y cuando el mismo esté en disposición de ser resuelto por el órgano competente.”* (siempre se puede pedir documentación adicional)

2 Se declara expresamente en todos nuestros informes

3 Sí ponemos de manifiesto en control financiero las deficiencias que veamos en la tramitación o conformación del expediente electrónico



VI Jornadas de Intervenciones Generales
Administración General del Estado, Comunidades
Autónomas y Ciudades Autónomas
Santa Cruz de Tenerife. 9 y 10 de noviembre de 2023



INFORME DE FISCALIZACIÓN (LIMITADA PREVIA)

HDE/2022/2300/4

Intervención Delegada Economía y Empleo

Tipo Expediente

SUBVENCIONES CONCESIÓN DIRECTA

Actuación

Subvenciones carácter excepcional. Decreto Consejo de Gobierno. Compromiso del gasto (resolución de concesión)

Expediente

AYUDAS EMPRESAS INSERCIÓN EXCLUSIÓN SOCIAL 2022

Objeto

Decreto por el que se modifica el Decreto 68/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de ayudas para el fomento de la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de empresas de inserción. Publicación créditos ejercicio 2022.

Información sistema contable

Referencia contable

CONTX/2022/1900027257

Centro gestor

19080000

Tercero

Importe total

14.000,00

Al expediente de gasto le resulta de aplicación el régimen de fiscalización limitada previa en virtud de lo dispuesto en el art. 97 del Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha.

El ejercicio de esta fiscalización se ha realizado conforme al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de marzo de 2020, por el que se establecen los extremos esenciales de preceptiva comprobación en el ejercicio de la función interventora en su modalidad de fiscalización limitada previa. El detalle de los extremos verificados se acompaña como anexo a este informe.

Se ha realizado una verificación formal de la existencia de la documentación que soporta los extremos. Esta verificación en ningún caso exime al órgano gestor de cumplir todos los trámites y formalizar los documentos exigidos por la normativa vigente que resulte de aplicación. En toda alusión al informe de fiscalización habrá de hacerse referencia a su carácter de limitada previa.

Resultado de la fiscalización:

FAVORABLE

INFORME DE FISCALIZACIÓN (LIMITADA PREVIA) - HDE/2022/2300/4 - Intervención Delegada Economía y Empleo - AYUDAS EMPRESAS INSERCIÓN EXCLUSIÓN SOCIAL 2022 - Decreto por el que se modifica el Decreto 68/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de ayudas para el fomento de la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de empresas de inserción. Publicación créditos ejercicio 2022.



El expediente completo en el ámbito de la función interventora

El caso de Canarias

+ Art. 131 de la **Ley 11/2006**, de 11 de diciembre, de la **Hacienda Pública Canaria**:

1. La función interventora se ejercerá en sus modalidades de intervención formal y material. La intervención formal consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que, preceptivamente, deban estar incorporados al expediente.(...)

+ **Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General** de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto 76/2015, de 7 de mayo.

Artículo 28. Requisitos de la solicitud de informe de fiscalización previa.

1. A la solicitud de informe deberá adjuntarse el **expediente administrativo completo**, en el que consten todos los justificantes e informes preceptivos, y cuando esté en disposición de que se adopte el acuerdo que corresponda por el órgano competente. El expediente no se entenderá completo hasta la fecha de recepción del último documento, justificante o informe que forme parte de aquel(...)

2. Cuando a la solicitud de informe no se acompañe el expediente completo, la Intervención General requerirá al titular del órgano solicitante para que subsane la falta o acompañe los correspondientes documentos.

3. El informe de la Intervención será el último en cada una de las fases de fiscalización a que esté sujeto el expediente. (...)

El expediente completo en el ámbito de la función interventora

El caso de Canarias

+ RESOLUCIÓN 124/2023, DE LA INTERVENCIÓN GENERAL, POR LA QUE SE DICTAN INSTRUCCIONES PARA LA COORDINACIÓN DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA (...).

Primera. Solicitud de informe de fiscalización previa.

1.- La solicitud de informe acompañada del **expediente administrativo completo**, en los términos dispuestos en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General, (...), se remitirá por el órgano gestor en todos los casos a la Intervención Delegada en el correspondiente Departamento u Organismo. Dicho expediente debe incorporar necesariamente el documento acreditativo de la existencia de crédito adecuado y suficiente.

(...)

Si la solicitud de informe no se acompaña del expediente completo, o en el gestor de expedientes de SEFLOGIC no está el expediente completo, la Intervención Delegada requerirá por escrito al titular del órgano solicitante para que subsane la falta o acompañe los correspondientes documentos, debiendo indicar en este escrito la concreta documentación que se requiere ...

El expediente no se entenderá completo hasta la fecha de recepción del último documento, justificante o informe que forme parte de aquel.

El expediente completo en el ámbito de la función interventora

El caso de Canarias

+ ORDEN de 17 de octubre de 2022, por la que se regula la ordenación contable en la ejecución y cierre del presupuesto de gastos e ingresos para el ejercicio 2022 y la apertura del ejercicio 2023 de la Comunidad Autónoma de Canarias

Artículo 4. Actuaciones sujetas a función interventora.

1. *Los expedientes sobre los que se aplica la función interventora previstos en el Acuerdo de Gobierno de 20 de enero de 2022, (...) tendrán como fecha límite de remisión a la Intervención Delegada, con toda la documentación que conlleve o la incorporación de la misma al gestor de expedientes de subvenciones en SEFlogiC, el 19 de diciembre de 2022.*

(...)

3. *Los expedientes que (...) se remitan para su fiscalización a la Intervención Delegada sin la totalidad de documentos exigidos por la normativa aplicable, serán devueltos al órgano gestor sin evacuarse el preceptivo informe.*

El expediente completo en el ámbito de la función interventora

El caso de Canarias

*La exigencia del expediente completo para la función interventora ha de ser interpretado a la luz de las siguientes **consideraciones**:*

- *La normativa aplicable a la función de control no dispone la devolución del expediente por la Intervención actuante al gestor, como consecuencia de la remisión incompleta del expediente a fiscalizar. Solo se contempla la devolución como medida disuasoria para un hipotético incumplimiento por el gestor de las fechas de cierre del ejercicio presupuestario.*
- *La exigencia del expediente completo en el curso de la función interventora y sus consecuencias ha de ser interpretada de acuerdo con los principios inspiradores de la actuación administrativa (art. 3 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público), en especial los de racionalización y agilidad de los procedimientos, eficacia y eficiencia, relacionados, en particular, con los principios de buena gestión financiera y de contribución a la mejora de la actividad administrativa (art. 20.2 del Reglamento de organización y funcionamiento de la IGCAC).*
- *La función interventora, sin perjuicio de su finalidad primordial de control, debe ser desempeñada como coadyuvante en la tramitación y finalización del procedimiento.*



VI Jornadas de Intervenciones Generales
Administración General del Estado, Comunidades
Autónomas y Ciudades Autónomas

Santa Cruz de Tenerife. 9 y 10 de noviembre de 2023

COMPROBACIÓN MATERIAL DE LA INVERSIÓN

PROBLEMÁTICA

NUEVOS RETOS

CMI EN ENCARGOS



Problemática de la comprobación material de inversiones.

El caso de Extremadura



RESOLUCIÓN de 20 de enero de 2022, de la Intervención General, sobre comunicación y asistencia de la intervención a actos de recepción.

- Aplicación informática para solicitud de representante.
- Comunicación vía correo electrónicos sobre la designación o declinación a gestor e interventor. Potestativo
- Solicitud preceptiva importe \geq 100.000 euros, IVA incluido. El resto se consideran declinadas.
- El objeto del contrato habrá de tener realidad física, tangible y susceptible de constatación material.
- 20 días de antelación (10 con carácter urgente o previamente actos desfavorables).
- Designación en función medios materiales, planificación de los interventores.

PLANES DE FUTURO:

- Integración del procedimiento en el sistema de gestión económico financiero ALCÁNTARA.
- Obtención de información para la toma de decisiones.

PROBLEMÁTICA

- Escasez de medios personales y materiales.
- Ausencia de asesores especializados propios.
- Distancias geográficas.
- Falta de comunicación. Omisión de fiscalización.
- Anulación de actos tras su designación.



Problemática de la comprobación material de inversiones.

El caso de Extremadura



PROBLEMÁTICA:

- Tratamiento de las mejoras. Inclusión en el contrato.
 - Dificultad en la comprobación material.
 - Objeto, ej. Obras forestales, carreteras, etc
 - Entregas en varios centros.
 - Prestaciones intelectuales.
 - Ausencia certificación única o última.
 - Modificados no autorizados.
 - Modificados y Modificados a 0.
 - Obras inacabadas.
 - Encargos a medios propios: Obras.
 - Papel de las Direcciones externas.
 - Recepciones desfavorables no imputables al contratista.
- Permisos, suministros, etc.

- El papel del interventor vs representante de la administración.

- Mas que una “fiesta” ... una “responsabilidad”.

- El “malo de la película”.



Comprobación material

NUEVOS RETOS

El caso de Castilla la Mancha



1

Cambios en los comportamientos de compra: mayor agregación, suministros con servicios de entrega y entregas parciales

2

Dificultad de asesores técnicos con la consolidación de departamentos

3

Dificultad de lo que se recibe: bienes inmateriales, desarrollos informáticos, etc.

4

Pasar de una comprobación “formal material” a una comprobación operativa que nos exigen desde diferentes instancias



VI Jornadas de Intervenciones Generales
Administración General del Estado, Comunidades
Autónomas y Ciudades Autónomas
Santa Cruz de Tenerife, 9 y 10 de noviembre de 2023



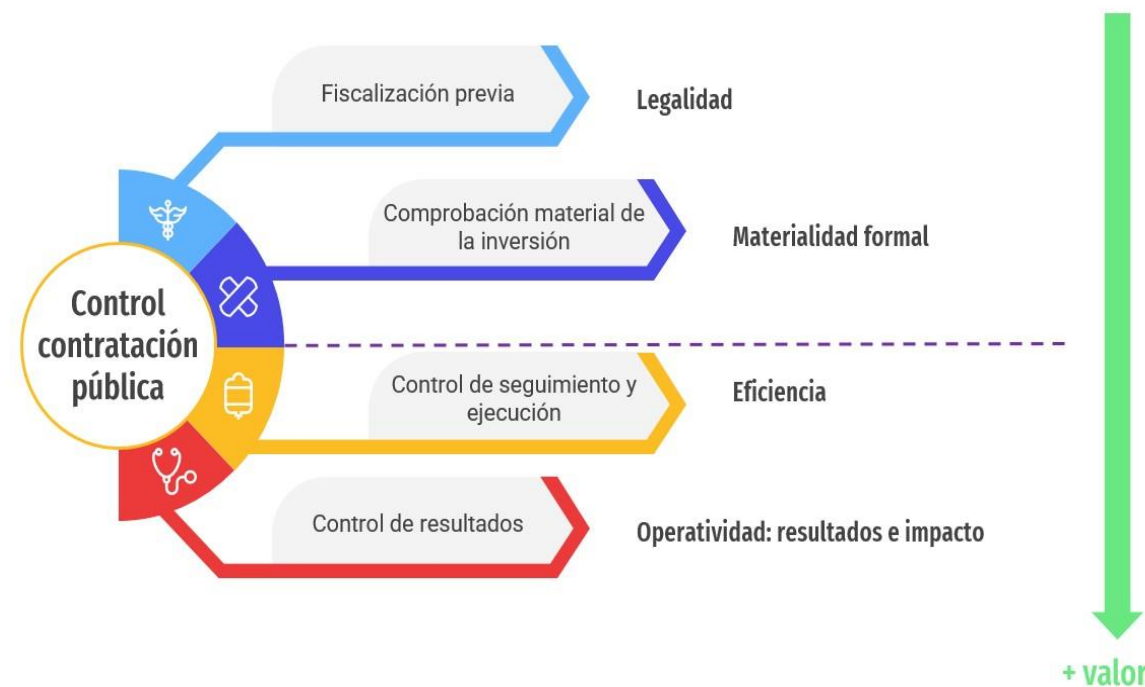
Comprobación material

NUESTRO ENFOQUE: CAMBIOS EN ACTUACIONES

El caso de Castilla la Mancha



- **En previa:** Fijar la atención del Interventor en fiscalización fase de aprobación del expediente y pronunciamiento sobre el riesgo en la adjudicación
- **En la designación:** Centralizada para garantizar la segregación de funciones, pero con opinión del delegado, y en base datos históricos de riesgo. Más eficiencia en movilización de recursos.
- **En acto de comprobación:** Con valoración de extremos de importancia para el control, no solo para la fase de ejecución del contrato



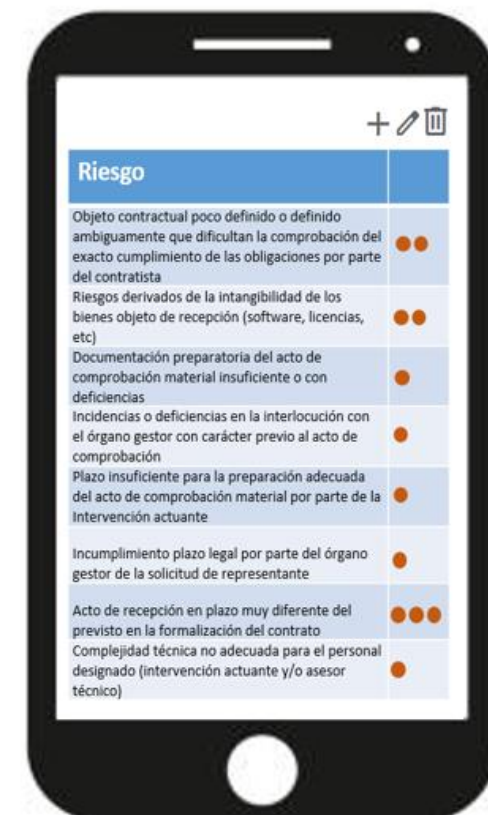
Comprobación material

NUESTRO ENFOQUE: NUEVO PROCESO

El caso de Castilla la Mancha



- **Normativa** que permita una verdadera orientación a riesgos.
- Tener en **cuenta otros elementos**: elementos de seguimiento y trazabilidad de las inversiones, etc.
- **Nueva aplicación** que sustente el proceso 360°:
 - En recepción: dotando de nuevas capacidades a la aplicación móvil del ejercicio de la función interventora: posibilitando la generación de datos estructurados de calidad y relevancia para el control
 - En designación: con el uso de datos generados e históricos.
 - En función interventora : los datos de la recepción deben enriquecer el ejercicio de control previo.
 - Planificación de control financiero de seguimiento de ejecución de determinados contratos de riesgo.



Comprobación material

RETOS FUTUROS

El caso de Castilla la Mancha



- **Automatizar para mejorar la calidad y el rigor de la gestión:** Culminada la integración con el gestor electrónico de contratación no se tendrá que solicitar la designación de representante, está será garantizada por el sistema.
- **Uso de Inteligencia Artificial** en la ayuda de toma de decisiones aprovechando los datos estructurados generados en el proceso.
- Estabilizado el sistema poder efectuar en ámbitos con mayor riesgo como el **control material de subvenciones**.
- **La función interventora:** tenga un impacto directo en el control financiero y en el control de fondos europeos.



VI Jornadas de Intervenciones Generales
Administración General del Estado, Comunidades
Autónomas y Ciudades Autónomas
Santa Cruz de Tenerife, 9 y 10 de noviembre de 2023



CMI EN LOS ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS

El caso de Canarias



- 01** Contexto jurídico de los encargos y motivación
- 02** Disposición de medios técnicos
- 03** Subcontratación
- 04** Seguimiento, control, publicidad y transparencia.
- 05** Conclusiones generales



Contexto jurídico y motivación

El caso de Canarias



Libre concurrencia → Con el fin de propugnar una mayor competencia la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), restringe los casos en los que se puede acudir a la ejecución de prestaciones por medios propios, ya sean o no personificados.

A lo largo de su articulado (30, 32,33, 87, 99, 215, 216 y 217 de la LCSP) puede observarse cómo se incrementa la competencia y se permite un mayor acceso de las PYMES.

Adicionalmente a lo anterior, es cierto que el uso de esta figura no constituye un régimen excepcional sino que se trata de una alternativa válida y admitida a la contratación pública como manifestación de la potestad de autoorganización de la Administración Pública (véase la Resolución nº 696/2022, de 16 de junio del TACRC).

El recurso al medio propio puede llegar a constituir una fórmula ordinaria de ejecución de prestaciones, pero esto no significa, en modo alguno, que no esté sujeta al cumplimiento de determinadas exigencias → motivación.



Disposición de medios técnicos

El caso de Canarias



- Disposición de medios idóneos para llevar a cabo la prestación objeto de encargo → Parte esencial del motivo de un encargo es que el medio propio dispone de los instrumentos necesarios para llevar a cabo las órdenes que le impone la Administración, es decir, dispone de los medios personales y materiales suficientes e idóneos para su realización.
- Fraude de ley → Tribunal de Cuentas en sus informes de fiscalización y la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe nº 13/12 de 27 de septiembre de 2012), el recurso a un medio propio que no cuente con los instrumentos necesarios para llevar a cabo por sí mismo los encargos podría suponer un fraude a la legislación de contratos públicos.
- Informe de disponibilidad e idoneidad formal y material → debe referirse a la disponibilidad de aquellos para el momento concreto en que debe ejecutarse la prestación.



Subcontratación

El caso de Canarias



- La LCSP limita la subcontratación al 50% del importe total del proyecto.
- Otras limitaciones:
 - La actividad subcontratada debe ceñirse a prestaciones accesorias que no constituyan el objeto principal del encargo.
 - Debe necesariamente estar expresamente contemplada en el documento regulador del encargo.
 - Si se produjera la subcontratación el órgano encargante habrá de verificar que la misma se ha llevado a cabo de conformidad con lo prescrito en el art 32.7 a) LCSP
- Posibilidad de superar el 50% de la cuantía del encargo en las prestaciones subcontratadas
 - ← Sólo supuestos excepcionales
 - Nunca puede subcontratarse el 100% →
- Aplicación de las tarifas en las actividades subcontratadas → atendiendo exclusivamente a los costes de realización de las prestaciones objeto de encargo y con exclusión de cualquier tipo de margen de rentabilidad o beneficio industrial.



Seguimiento, control, publicidad y transparencia

El caso de Canarias



- La entidad encargante debe asegurar que el documento en que se formalizó el encargo incluyen los medios necesarios para conservar el poder de vigilancia y decisión sobre las vicisitudes que puedan sobrevenir en el curso de su ejecución, tanto en lo relativo a la ejecución material de la actividad encargada como en lo que se refiere a las variaciones económicas.
- Será responsabilidad del centro gestor dar cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia.



Conclusiones generales

El caso de Canarias



- 1) Elección motivada.
- 2) Informe de disponibilidad e idoneidad de medios.
- 3) Subcontratación sólo de prestaciones accesorias.
- 4) Los supuestos en los que se puede superar el 50% de la cuantía del encargo deben interpretados de forma restrictiva y nunca pueden alcanzar el 100% del objeto de la prestación encargada.
- 5) Aplicación de tarifas y exclusión de cualquier rentabilidad o beneficio industrial.
- 6) El poder de vigilancia y decisión recae sobre la Administración encargante.
- 7) El centro gestor es responsable de dar cumplimiento a los principios de publicidad y transparencia.





¡Muchas gracias por su atención!



VI Jornadas de Intervenciones Generales
Administración General del Estado, Comunidades
Autónomas y Ciudades Autónomas
Santa Cruz de Tenerife, 9 y 10 de noviembre de 2023



Consejería de Hacienda y
Relaciones con la Unión Europea
Intervención General

