

L'ACTUACIÓ DE L'INTERVENTOR MUNICIPAL EN LA CONTRACTACIÓ I EN LES ACCIONS AFECTADES PER LA LLEI 27/2013

Grau en Dret: Treball de Fi de Grau
Universitat de les Illes Balears

MARGALIDA BELMAN PUJADAS
Gener 2015

La contractació administrativa cal reforçar el seu control per evitar una mala gestió dels recursos públics. La sostenibilitat financera, entesa com a capacitat d'assumir compromisos de despeses presents i futurs, troba el seu enemic en el descontrol del deute. L'augment desmesurat del deute del sector públic arrossega el creixement econòmic. La reforma local actual, una mesura d'ajust avortada que requereix control.

I. INTRODUCCIÓ I METODOLOGIA.....	3
II. L'ACTUACIÓ DE L'INTERVENTOR EN LA CONTRACTACIÓ DE LES ENTITATS LOCALS.....	5
1. El control intern en les entitats locals.....	5
2. La intervenció i personal habilitat.....	5
3. Règim jurídic de la fiscalització de la contractació pública local	7
4. Les fases de la contractació pública en l' àmbit local	8
III. FUNCIÓ INTERVENTORA EN L'APLICACIÓ DE LA LLEI 27/2013 (SISTEMA COMPETENCIAL) .	14
1. El marc jurídic del sistema competencial.....	14
2. Anàlisi competencial de l'Entitat Local.....	15
2.1. El règim de les competències pròpies.....	17
2.2. El règim de les competències atribuïdes per delegació (art. 7.3 i 27 LRBRL)	17
2.3 Les competències d'iniciativa (art. 7.4 LBRL, supressió art. 28 LRBRL).....	17
3. Especial referència a la competència en matèria de serveis socials (col·lectiu vulnerable)	18
4. Conseqüència? Decret llei 2/2014, de 21 de novembre, de mesures urgents per aplicar a les Illes Balears la Llei 27/2013, de 27 de desembre	18
IV. CONCLUSIONS.....	19
BIBLIOGRAFIA.....	21

I. INTRODUCCIÓ I METODOLOGIA

La necessitat de control de l'activitat econòmica i financera de les Administracions Públiques ha constituït sempre un tema de gran importància i transcendència en el funcionament dels Estats Democràtics.

El diccionari de la Real Acadèmia Espanyola de la Llengua defineix el concepte control com "comprovació, inspecció, fiscalització i intervenció"... Podem fer referència a diferents definicions, malgrat una primera accepció podria definir el control de l'activitat econòmica i financera del sector públic com a un procés de comprovació destinada a posar de manifest si aquesta activitat s'adequa a la legalitat vigent i si s'han complert els objectius prèviament marcats en termes d'economia, eficàcia i eficiència.

El fonament del control sorgeix necessàriament d'estar sotmesa l'activitat de les Administracions Públiques a la Llei i al Dret.

La Constitució Espanyola en el precepte 9 marca que "els ciutadans i poders públics estan subjectes a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic" i "la Constitució garanteix el principi de legalitat, la jerarquia normativa, la publicitat de les normes, la irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals, la seguretat jurídica, la responsabilitat i la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics". El precepte 103 de la Carta Magna estableix que "L'Administració Pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, sotmesos plenament a la Llei i al Dret."

La contractació administrativa és una part integrant en l'activitat econòmica i financera de les Administracions Públiques i ha de, per tant, ésser objecte essencial de les actuacions de control, per ser una activitat de l'administració a la que se destinen importants i quantiosos recursos financers, i constitueix una necessitat bàsica per garantir una adequada gestió i assignació dels recursos públics en termes d'economia, eficàcia i eficiència.

En l'actualitat, notícies relacionades amb el frau, corrupció i malversació de caudals públics, apareixen quasi a diari en els mitjans de comunicació o cròniques dels tribunals. Així, la nostra legislació ha establert diversos controls amb l'objectiu de salvaguardar la integritat dels bens i caudals públics i també garantir el compliment de la legalitat en la seva gestió.

Per altra banda, el legislador, davant aquesta insuperable crisi econòmica, ha pres mesures per tal de minvar el deute públic (estabilitat pressupostària), entre elles, la reorganització de l'administració local en funció de les competències de la mateixa. La Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local introdueix modificacions a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, ha vingut a clarificar les competències locals en: competències pròpies, competències delegades i les competències que no son pròpies ni delegades. Per contribuir a l'objectiu d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, és precís racionalitzar les estructures locals i l'exercici de competències, de manera que només s'assumeixin les atribuïdes legalment, amb el corresponent finançament.

Essent necessari, doncs, l'existència d'un control de l'activitat econòmica i financera de les Administracions Públiques en general, i de la contractació administrativa en particular, se pot classificar l'exercici de les actuacions de control des de diferents punts de vista, atenent a l'òrgan que ho exerceix, el moment que se realitza, la seva continuïtat en el temps, la matèria

objecte d'examen o la finalitat cercada. Aquest control també durà aparellat una actuació prèvia per tal de conèixer si li correspon a aquella administració dur a terme l'acció per tal d'evitar situacions de concurrència competencial i duplicitats.

Quant al control, cal distingir quan es realitza per part dels òrgans de la pròpia entitat integrats a la pròpia organització, en front a la que s'efectua des d'òrgans no integrats en l'estructura administrativa de l'entitat controlada.

En el control intern existeix una relació de dependència entre l'òrgan encarregat del control i l'entitat on la seva gestió serà controlada. Els òrgans de control intern de les Administracions Públiques, compostes generalment per les intervencions estatals, autonòmiques i locals, estan integrats en les mateixes, malgrat gaudeixin d'autonomia per l'exercici de les seves funcions. El seu objectiu és aportar garanties sobre el compliment de la legalitat i damunt la gestió eficient dels recursos públics.

En l'Administració local espanyola el control intern està atribuït a la Intervenció de l'Entitat Local. Els diferents informes i conclusions realitzats per aquest òrgan té com a destinatari final el ple de l'Entitat. L'objectiu és garantir que l'activitat econòmica i financera de l'Entitat s'adeqüi als principis abans esmentats.

El control extern, és exercit per una entitat aliena a l'Administració controlada, el Tribunal de Comptes i, en el seu cas, pels Òrgans de Control Extern de les Comunitats Autònomes, dins el seu respectiu àmbit territorial. Els informes de fiscalització d'aquests òrgans tenen com a destinatari final, a més de la pròpia Entitat, a les Corts Generals i, en el seu cas, les respectives Assemblees legislatives autonòmiques. El Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, conforme a l'Ordre HAP/2105/2012 modificada Ordre HAP/2082/2014, du el control de tota l'activitat pública resultat del subministrament periòdic d'informació previst a la LO 2/2012.

La forma d'exercir el control i la seva finalitat, parlarem de control de legalitat, de control econòmic i financer o control d'eficàcia, segons si la seva funció és comprovar el compliment de les disposicions aplicables, l'adequada presentació de la informació econòmica, financera y patrimonial, o el grau de compliment dels objectius fixats.

En termes generals, els controls que estableix la legislació han d'estar degudament planificats i coordinats per ser útils, de manera que posin de manifest les deficiències i irregularitats en la gestió que haguessin detectat i permetin la implantació de mesures correctores, com a garantia de l'interés públic.

Cal destacar, que conforme a la Llei 27/2013, el control en matèria competencial fa que l'entitat local que desitgi prestar un servei sobre el qual no tingui competència pròpia ni delegada haurà d'obtenir prèviament els informes, de caràcter preceptiu i vinculants, fixats en la normativa esmentada.

L'objectiu del present treball es fer un anàlisi específic del control intern de les Entitats Local, en la seva modalitat de control de legalitat (funció interventora), la seva aplicació concreta en la contractació i en l'aplicació i efectes de la Llei de racionalització i sostenibilitat en les Entitats Locals.

II. L'ACTUACIÓ DE L'INTERVENTOR EN LA CONTRACTACIÓ DE LES ENTITATS LOCALS

1. El control intern en les entitats locals

El règim jurídic del control intern aplicable a l'àmbit local està regulat a la següent normativa:

- Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les bases de Règim Local (LBRL), articles 92 bis. 1 y 136.
- RDL 2/2004, de 5 de març, en el que s'aprova el Text Refós de la Llei d'Hisendes Locals (TRLRHL), articles 213 a 222.
- RD 1174/1987, de 18 de setembre, que regula el règim jurídic dels funcionaris de l'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional, articles 4,6 i 14.

El control intern ve establert com una funció de caràcter necessari a l'apartat I de l'article 92 bis de la LBRL, que s'exercirà per la intervenció amb plena independència i autonomia respecte de les autoritats i demés Entitats de les quals fiscalitzi la seva gestió.

Són tres les característiques que defineixen el control intern de les Entitats Locals:

- Funció pública de caràcter necessari i reservada en les Corporacions Locals a funcionaris amb habilitació de caràcter nacional.
- Actuació amb plena independència sota la llei i el Dret en l'àmbit de les seves competències.
- Actuació amb plena autonomia, quant a que la Intervenció no depèn funcionalment dels òrgans que fiscalitza, ni aquests poden donar ordres que menyspreïn la independència de l'òrgan interventor.

En control intern de l'activitat econòmica i financera de les Entitats Locals, Organismes Autònoms i Societat Mercantils dependents s'exerceix en una triple accepció (art. 213 TRLRHL):

- El control de legalitat o funció interventora, d'aplicació a les Entitats Locals i els seus Organismes Autònoms, però no a les Societats Mercantils.
- El control financer, actuació posterior a la pròpia activitat controlada, criteris de bona gestió. Coexisteix amb la funció interventora a les Entitats Locals i Organismes Autònoms, i a les societats Mercantils és el seu únic sistema de control intern (art. 220 TRLRHL).
- El control d'eficàcia, comprovar el nivell de compliment dels objectius marcats i anàlisi del cost benefici dels serveis.

2. La intervenció i personal habilitat

La funció interventora està regulada en l'article 214 i següents del TRLRHL i té per objecte fiscalitzar tots els actes de l'Entitat Local i dels seus Organismes Autònoms que tenen com a resultat el reconeixement i liquidació de drets i obligacions o despeses de contingut econòmic, inversió i aplicació, en general dels caudals públics administrats.

L'exercici d'aquesta funció compren:

- a) La intervenció crítica o prèvia de tot acte, document o expedient susceptible de produir drets o obligacions de contingut econòmic o moviment de fonsos de valors.
- b) La intervenció formal de l'ordenació del pagament.
- c) La intervenció material del pagament.
- d) La intervenció i comprovació material de les inversions i de l'aplicació de les subvencions.

- La intervenció prèvia plena, limitada i exempcions.

En la fiscalització prèvia plena s'examina tot el contingut de l'expedient i si el mateix s'ajusta a la seva normativa reguladora.

Les objeccions

Si en l'exercici de la funció interventora l'òrgan interventor se manifesta en desacord amb el fons o forma dels actes, documents o expedients examinats, ha de formular les seves objeccions per escrit abans de l'adopció de l'acord o resolució.

Quan la disconformitat se refereix al reconeixement o liquidació de drets a favor de l'Entitat Local o OAAA, la nota d'objeccions no suspendrà la tramitació de l'expedient.

Si les objeccions afectessin al reconeixement a la disposició de despeses, reconeixement d'obligacions o ordenació de pagaments, se suspendrà la tramitació de l'expedient fins que aquell sigui corregit en els següents casos:

- a) insuficiència de crèdit o no adequat
- b) manca de fiscalització dels actes que originen les ordres de pagament
- c) omissió de requisits o tràmits essencials a l'expedient
- d) objeccions de comprovacions materials d'obres, subministres, adquisicions i serveis.

El President de l'Entitat Local serà qui haurà de resoldre la discrepància entre òrgans, essent la seva resolució executiva. Aquesta facultat no serà delegable en cap cas.

Correspon al Ple de l'Entitat Local la resolució de les discrepàncies quan les objeccions se basin en insuficiència o inadequació de crèdit o aprovació de despeses sense competència.

L'òrgan interventor elevarà al Ple informe de totes les resolucions adoptades pel President de l'Entitat Local contràries a les objeccions efectuades, així com un resum de les principals anomalies detectades en matèria d'ingressos. El President de la Corporació podrà presentar en el Ple informe justificatiu de la seva justificació.

La Intervenció de l'Entitat Local remetrà anualment al Tribunal de Comptes totes les resolucions i acords adoptats pel President de l'Entitat Local i pel Ple de la Corporació contraris a les objeccions formulades, així com un resum de les principals anomalies detectades en matèria d'ingressos, acompanyats amb els informes justificatius presentats per la Corporació Local.

La possibilitat d'establir un sistema de fiscalització prèvia limitada a la comprovació de determinats extrems se recull en l'apartat 2 de l'article 219 del TRLRHL.

L'òrgan interventor podrà formular les observacions complementaries que consideri convenient, senes que aquestes tinguin, en cap cas, efectes suspensius en la tramitació dels expedients corresponents.

Les obligacions sotmeses a fiscalització limitada seran objecte d'una altra plena amb posterioritat (auditoria o tècniques de mostreig), amb la finalitat de verificar que s'ajusten a les disposicions aplicables i legalitat.

Els òrgans de control intern que realitzen fiscalitzacions amb posterioritat hauran d'emetre informe escrit en el que es faci constar observacions i conclusions. Els informes se remetraran al Ple amb les observacions que haguessin efectuat els òrgans gestors.

L'article 219.1 del Text Refós de la Llei de Contractes del Sector Públic (TRLCSP) determina que estan exemptes de fiscalització prèvia les despeses de material no subjecte a inventari, els contractes menors, així com els de caràcter periòdic i demés tracte successiu, una vegada que

s'ha iniciat la despesa corresponen tal període inicial de l'acte o contracte del que deriven o de les seves modificacions, així com altres despeses menors de 3.005,06 € que, d'acord amb la normativa vigent, es facin efectius mitjançant el sistema de bestreta de caixa fixa.

El precepte 1 del RD 1174/1987, de 18 de setembre, que regula el règim jurídic dels funcionaris de l'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional, així com l'article 92 bis de la LRBRL, introduït per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalitat i sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL), atribueixen la responsabilitat administrativa de les funcions públiques de control i fiscalització interna de la gestió econòmica i financera i pressupostària, a funcionaris amb habilitació de caràcter nacional de les subescales d'Intervenció Tresoreria i Secretaria Intervenció.

Per altra banda, l'article 136.1 de la LRBRL, en relació als municipis de gran població, atribueix a l'òrgan administratiu Intervenció General Municipal, la funció pública de control i fiscalització interna de la gestió econòmica, financera i pressupostària.

3. Règim jurídic de la fiscalització de la contractació pública local

Com ja hem esmentat amb anterioritat, la regularització de la funció interventora o fiscalització en l'Administració Local es recull en els preceptes 213 i ss TRLRHL, i malgrat es tracta d'un règim específic de les hisendes locals, en la regulació normativa en matèria de contractació existeixen múltiples articles que fan referència al control i a la despesa pública dels contractes.

El TRLCSP en el seu primer article manifesta que "La present Llei té per objecte regular la contractació del sector públic, amb la finalitat de garantir que la mateixa s'ajusta als principis de llibertat d'accés a les licitacions, publicitat i transparència dels procediments, i no discriminació i igualtat de tractament entre els candidats, i d'assegurar, en connexió amb l'objectiu d'estabilitat pressupostària i control de despesa, una eficient utilització dels fons destinats a la realització d'obres, l'adquisició de bens i la contractació de serveis mitjançant l'exigència de la definició prèvia de les necessitats a satisfer, la salvaguarda de la lliure competència i la selecció de l'oferta econòmicament més avantatjosa".

De la lectura d'aquest article se desprèn que són objectius d'aquesta llei:

- Garantir el compliment dels principis de llibertat d'accés (licitacions), publicitat i transparència (procediments), i no discriminació i igualtat (candidats).
- Assegurar una eficient utilització dels fons públics destinats a la realització d'obres, l'adquisició de béns i la contractació de serveis, el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i control de la despesa, salvaguarda de la lliure competència i la selecció de l'oferta econòmicament més avantatjosa.

La redacció d'aquest precepte segueix els principis de legalitat i eficiència definits en la Constitució Espanyola a l'art. 9.1 "Els ciutadans i els poders públics estan subjectes a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic", a l'art. 133.4 "Les Administracions Públiques només podran contreure obligacions financeres i realitzar despeses d'acord amb les lleis" i a l'art. 31.2 "La despesa pública realitzarà una assignació equitativa dels recursos públics, i la seva programació i execució respondran als criteris d'eficiència i economia.

La referència més recent és la vinculada al compliment del principi d'estabilitat pressupostària en l'art. 1 TRLCSP, que fou incorporat en l'art. 135.1 CE, en la redacció de l'article únic de la Reforma de la CE de 27 de setembre, quan expressa que "Totes les Administracions Públiques adequaran les seves actuacions al principi d'estabilitat pressupostària".

La nova redacció de l'article 135.5 CE estableix el mandat de desenvolupar el seu contingut en una Llei Orgànica. Amb l'aprovació de la LO 2/2012, de 27 d'abril d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera de les Administracions Públiques (LOEPSF) es compleix al mandat constitucional. Dels principis generals enunciats en el capítol II d'aquesta LO, cal destacar novament les referències al principi d'estabilitat pressupostària i al principi d'eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics.

L'article 3 de la LOEPSF, relatiu al Principi d'estabilitat pressupostària, manifesta que "l'elaboració, aprovació i execució dels Pressuposts i demés actuacions que afecten a les despeses o ingressos dels distintes subjectes compresos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei es realitzarà en un marc d'estabilitat pressupostària, coherent amb la normativa europea".

L'article 7 de la mateixa Llei, en referència al principi d'eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics, indica que "la gestió dels recursos públics estarà orientada per l'eficàcia, l'eficiència, l'economia i la qualitat, aplicant polítiques de racionalització de la despesa i de millora de la gestió del sector públic", i més concretament en el seu apartat tercer enuncia que "les disposicions legals i reglamentaries, en la seva fase d'elaboració i aprovació, els actes administratius, els contractes i el convenis de col·laboració, així com qualsevol altra actuació dels subjectes inclosos en el àmbit d'aplicació d'aquesta llei que afecten a les despeses o ingressos públics presents o futurs, hauran de valorar les seves repercussions i efectes, i sotmetre's de manera estricta al compliment de les exigències dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera".

Quant a la normativa de contractació, la referència al control de la despesa ho trobam en l'article 109 TRLCSP, relatiu a l'inici i contingut de l'expedient de contractació, que exigeix la incorporació de certificat d'existència de crèdit o document que ho substitueixi, i la fiscalització prèvia de la intervenció, en el seu cas, en els termes previst a la Llei 47/2003, de 26 de novembre (LGP). Per la seva part, l'apartat octau de la Disposició addicional 2^a del TRLCSP, relativa a les normes específiques de contractació de les Entitats Locals, determina que els actes de fiscalització s'exerciran per l'interventor de l'Entitat Local.

Així doncs, el règim jurídic de la fiscalització de la contractació pública se fonamenta en la regulació normativa en matèria pressupostària (LGP a l'Administració de l'Estat, TRLRHL a les entitats locals i legislació autonòmica en aquesta matèria d'aplicació a les respectives Administracions autonòmiques) i en el seu propi TRLCSP. Ambdues regulacions segueixen les directrius constitucionals relatives al compliment dels principis de control, eficiència i estabilitat, recollits en la CE i LOEPSF.

4. Les fases de la contractació pública en l'àmbit local

Un cop determinat el règim jurídic de la fiscalització de la contractació en l'àmbit local, cab concretar quins elements seran objecte de la funció interventora així com l'abast de la mateixa.

La participació de l'òrgan interventor en les actuacions administratives del procés de contractació se recull al llarg del TRLCSP.

En el cas de les Administracions Públiques, que contenen amb pressuposts limitats, les fases del procés de contractació descrites coincideixen, en quant al contingut econòmic que se deriva, amb les fases d'execució del pressupost de despeses, recollides tant en la legislació estatal (art. 73 LGP), com en les hisendes locals (art. 184 TRLRHL i 52 RD 500/1990).

Les fases de gestió o execució del pressupost de despeses a que ens referim són: l'autorització o aprovació de la despesa (preparació del contracte), la disposició o compromís de la despesa (adjudicació del contracte) i el reconeixement de l'obligació, l'ordenació del pagament i el pagament material (execució del contracte). De la mateixa manera, els actes administratius

amb contingut econòmic derivats de l'execució, modificació i extinció dels contractes, tindran, també, el seu reflex corresponent en les fases de gestió pressupostaria.

- Exempció de la fiscalització prèvia en els contractes menors

Se consideren contractes menors els contractes d'import inferior a 50.000 €, quan se tracti de contractes d'obres, o a 18.000 €, en la resta de contractes. La tramitació de l'expedient només exigeix l'aprovació de la despesa i la incorporació al mateix de la factura corresponent, que ha de reunir els requisits reglamentaris, Poden adjudicar-se directament a qualsevol empresari amb capacitat d'obrar i que contini amb l'habilitació professional necessària per la realització de la prestació (art. 111 y 138.3 TRLCSP).

En el cas concret del contracte menor d'obres, s'haurà d'adjuntar el pressupost de les obres, sense perjudici de que hagi d'existir el corresponent projecte quan la normativa específica ho requereixi, i sol·licitar informe de supervisió quan el treball afecti a l'estabilitat o seguretat de l'obra (art. 125 TRLCSP).

Els contractes menors no poden tenir una duració superior a un any, ni ser objecte de pròrroga, ni de revisió de preus (art. 23.3 i 89.2 TRLCSP).

- La fiscalització de la preparació del contracte

La fiscalització prèvia de l'expedient de contractació, com hem vist, s'introdueix en els preceptes 109 i 110 TRLCSP. En l'àmbit pressupostari, art. 54 del RD 500/1990 la autorització és l'acte mitjançant el qual s'acorda la realització d'una despesa determinada per una quantia certa o aproximada, reservant crèdit, iniciant el procediment d'execució de la despesa. Aquí hi ha el nexa d'unió entre el TRLCSP i les normes de desenvolupament pressupostari.

S'estableix que l'expedient de contractació s'iniciarà per l'òrgan de contractació, motivant la necessitat del contracte, plec de clàusules administratives particulars (PCAP) i de prescripcions tècniques (PPT), certificat d'existència de crèdit i fiscalització prèvia de la intervenció. Elecció i determinació del procediment i els criteris que se tindran en consideració per adjudicar el contracte. També a l'expedient hi constarà els documents que posin de manifest la naturalesa i extensió de les necessitats i idoneïtat del seu objecte i contingut, característiques i import.

Quant a l'import del contracte conforme art. 87 TRLCSP, serà un preu cert, adequat per l'efectiu compliment del contracte (principi general de mercat).

Finalment, la Disposició Addicional 2ª del TRLCSP, estableix que l'aprovació dels PCAP anirà precedida dels informes del Secretari, o en el seu cas, del titular de l'òrgan que tingui atribuïda funció d'assessorament jurídic, i de l'Interventor. Els informes del Secretari (assessorament legal) i interventor (fiscalització=adequació legislació vigent) tenen caràcter preceptiu.

El conjunt d'elements que seran objecte d'anàlisi en la fase de preparació del contracte són:

- La motivació del contracte: objecte, duració, preu i valor estimat del contracte
- L'elecció del procediment, requisits de publicitat i criteris d'adjudicació
- El finançament del contracte: existència i adequació de crèdit
- La competència de l'òrgan de contractació
- Els plecs de clàusules administratives particular, tècniques i documentació específica segons el tipus de contracte.

- La fiscalització de la selecció i adjudicació del contracte

L'adjudicació del contracte coincideix en la fase d'execució pressupostària denominada compromís o disposició de la despesa "D".

En l'àmbit de les EL l'article 56 del RD 500/1990 defineix la disposició de la despesa com l'acte mitjançant el qual s'acorda, complint els tràmits legals establerts, la realització de despeses, prèviament autoritzats, per un import exactament determinat. És un acte que té rellevància jurídica cap a tercers (expectativa de dret), vinculant l'Entitat Local a la realització d'una despesa concreta i determinada tant en quantia com en les condicions d'execució – similitud contingut definició art. 73.3 LGP.

L'Interventor forma part necessàriament de les Juntes de Contractació (art. 316 DA 2ª TRLCSP) i de la Mesa de Contractació (art. 320 DA 2ª TRLCSP i art. 21 Reglament Desenvolupament Parcial de la Llei de Contractes Sector Públic (RPLCSP).

· Junta de contractació. La constitució de Juntes de Contractació és potestatiu en les Entitats Locals. Correspon al Ple acordar la constitució de les Juntes de Contractació i determinar la seva composició, havent d'informar part de les mateixes necessàriament, a més de l'Interventor, el Secretari o titular de l'òrgan que tingui atribuïda la funció d'assessorament jurídic de la Corporació. Els límits quantitius o els referents a les característiques dels contractes en els que intervindrà la Junta de Contractació com a òrgan de contractació, es determinarà pel PLE, a proposta del Batlle o President quan tingui atribuïda la competència sobre els esmentats contractes, i per la Junta de Govern Local en els municipis de gran població.

En els casos d'actuació de les Juntes de Contractació se prescindirà de la intervenció de la Mesa de Contractació.

· Mesa de Contractació. En les Entitats Locals la Mesa de Contractació estarà presidida per un membre de la Corporació o funcionari de la mateixa, i formaran part d'ella, com vocals, el Secretari o, en el seu cas, el titular de l'òrgan que tingui atribuïda la funció d'assessorament jurídic, i l'Interventor, així com aquells altres que se designin per l'òrgan de contractació entre el personal funcionari de carrera o personal laboral del servei de la Corporació, o membres electes de la mateixa, sense que el seu nombre, en total, sigui inferior a tres. Actuarà com Secretari un funcionari de la Corporació.

En les EL municipals podran integrar-se en la Mesa personal al servei de les corresponents Diputacions Provincials o Comunitats Autònomes uniprovincials.

· Funcions de la Mesa

Les funcions de la Mesa de Contractació seran diferents segons ens trobem davant un procediment obert, restringit o negociat (art. 22 RPLCSP).

- La fiscalització dels actes relatius a l'execució dels contractes

En aquest punt tractarem el pagament del preu del contracte, així com aquells actes i actuacions amb transcendència econòmica relatius a l'execució del contracte.

Referent al pagament del preu de contracte, el dret al reconeixement de l'obligació de pagament i el pagament del mateix neix amb el compliment de la prestació per part del contractista. Així, l'article 216 TRLCSP disposa que:

. El contractista té dret a l'abonament de la prestació realitzada en els termes establerts en el contracte i preu pactat.

. El pagament del preu podrà fer-se de manera total o parcial, mitjançant abonaments a compte o, en el cas de contractes de tracte successiu, mitjançant pagament a cadascun dels venciments que s'haguessin estipulat.

. El contractista té dret a percebre abonaments a compte per l'import de les operacions preparatòries de l'execució del contracte, en les condicions senyalades en els plecs, assegurant aquests pagaments mitjançant la prestació de garantia.

Reconeixement i liquidació de l'obligació

Una vegada fiscalitzat l'expedient de contractació i l'adjudicació del contracte, segueix la fase d'execució pressupostària relativa al reconeixement i liquidació de l'obligació, com a pas previ a l'ordenació i realització del pagament del preu del contracte.

L'article 58 del RD 500/1990 defineix el reconeixement i liquidació de l'obligació com l'acte mitjançant el qual se declara l'existència d'un crèdit exigible contra l'entitat derivada de una despesa autoritzada i compromesa. Per la seva part, l'article 59 del mateix text legal, estableix que prèviament al reconeixement de les obligacions hauran d'acreditar-se documentalment davant l'òrgan competent la realització de la prestació o el dret de l'accedor de conformitat amb els acords que en el seu dia autoritzaren i comprometeren la despesa.

Els documents que serviran per acreditar l'entrega del subministrament, la prestació del servei o la realització de l'obra, seran la factura (art. 6 RD 1619/2012) i la certificació d'obra (art. 232 TRLCSP).

- Fiscalització dels contractes de tracte successiu (exempció fiscalització prèvia)

L'article 219.1 TRLCSP determina que estan exemptes de fiscalització prèvia, entre altres, les despeses de caràcter periòdic i demés de tracte successiu, una vegada intervinguda la despesa corresponent al període inicial de l'acte o contracte del que deriven o les seves modificacions. Per això, estaran subjectes a fiscalització prèvia el primer document de caràcter periòdic que doni lloc al primer reconeixement de l'obligació de pagar, així com les modificacions del contracte inicial i el primer document de reconeixement de l'obligació derivada de la modificació.

Pel contrari, no estaran subjectes a fiscalització prèvia la resta de documents on les seves obligacions vinguin de contractes de caràcter periòdic o tracte successiu, quan s'hagi fet la fiscalització prèvia del primer document en els termes indicats en el paràgraf anterior.

Pagament del preu del contracte: abonaments a compte, certificacions d'obra

Com ja hem indicat, el contractista té dret a l'abonament de la prestació realitzada en els termes establerts en el contracte i preu pactat. El pagament del preu podrà fer-se de manera total o parcial, mitjançant abonaments a compte o, en el cas de contractes de tracte successiu, mitjançant el pagament a cada venciment acordat.

L'Administració ha d'abonar el preu del contracte dins el termini de 30 dies següents a la data d'aprovació de les certificacions d'obra o dels documents que acreditin la conformitat dels bens entregats o serveis prestats. En cas de mora en el pagament a partir del compliment d'aquest termini, l'Administració haurà d'abonar al contractista els interessos de mora i la indemnització pels costos de cobrament en els termes prevists a la Llei 15/2010, de 5 de juliol que modifica la Llei 3/2004 de 29 de desembre, de lluita contra la morositat.

Les certificacions d'obra i els documents que acrediten la conformitat dels bens entregats o serveis prestats s'hauran d'aprovar dins els 30 dies següents a la seva expedició o entrega.

La mora en el pagament té la seva transcendència, pel fet de que el contractista pot procedir a la suspensió del compliment del contracte, en el cas que la mora fos superior a 4 mesos, i si fos

superior a 6 mesos, tindria dret a resoldre el contracte i a la compensació dels perjudicis ocasionats.

A l'àmbit pressupostaria de les EL, l'ordenació del pagament se regula a l'art. 61 del RD 500/1990, i defineix aquesta fase d'execució com l'acte mitjançant el qual qui ordena els pagaments, en base a una obligació reconeguda i liquidada, expedeix la corresponent ordre de pagament contra la Tresoreria de l'Entitat.

En l'ordenació del pagament, l'òrgan interventor comprovarà que l'ordre de pagament correspon a una obligació prèviament reconeguda i liquidada i que se respecti la prelación de pagaments establerta en l'art. 187 TRLRHL, relativa al pla de disposició de fons de la Tresoreria de l'Entitat Local.

No obstant l'anterior, l'article 14 de la LOEPSF, estableix la prioritat absoluta de pagament del deute públic (interessos i amortització de capital) front a qualsevol altra despesa.

En la fase del pagament material (ordres de transferència bancària), l'òrgan interventor verificarà l'import i la identitat del receptor del pagament.

Revisió de preus

La revisió de preus en els contractes de les Administracions Públiques se regula en el precepte 89 i ss del TRLCSP.

L'òrgan interventor verificarà per a l'aprovació de la despesa derivada de la revisió de preus dels contractes que es compleixen els requisits establerts en l'article 89.1 i 2 del TRLCSP i que la possibilitat de revisió no està expressament exclosa en el PCAP o contracte.

El pagament de l'import de la revisió es farà efectiu mitjançant l'abonament en les certificacions o pagaments parcials o en la liquidació del contracte.

Registre de factures en el Sector Públic

Conforme al previst en la DA 33ª del TRLCSP, els PCAP han d'incloure la identificació de l'òrgan administratiu amb competències en matèria de comptabilitat pública, així com la identificació de l'òrgan de contractació i del destinatari, que haurà de constar en la factura corresponent. El contractista, per la seva part, haurà de presentar la factura en el registre administratiu corresponent, als efectes de la seva remissió a l'òrgan administratiu a qui correspongui la tramitació de la mateixa.

Per la seva part, la Llei 25/2013, de 27 de desembre, d'impuls de la factura electrònica i creació del registre comptable de factures en el Sector Públic, estableix en el seu article 8 que les Administracions Públiques disposaran d'un registre comptable de factures que faciliti el seu seguiment, interrelacionat amb el sistema d'informació comptable, gestió que correspondrà a l'òrgan administratiu que tingui atribuïda la funció de comptabilitat.

L'article 9 de la mateixa Llei estableix el procediment per a la tramitació de factures. Una vegada que el registre administratiu rebí la factura, la remetrà immediatament a l'oficina comptable competent per a la seva anotació en el registre comptable. Per la seva part, les factures electròniques presentades en el corresponent punt general de factures electròniques, seran remeses electrònicament i de forma automàtica al registre comptable de factures que correspongui.

L'òrgan administratiu que tingui atribuïda la funció de comptabilitat, remetrà la factura a l'òrgan que ha de tramitar, si procedeix, la seva conformitat amb l'entrega del bé o la presentació del servei realitzat, i procedir al resta d'actuacions pertinents pel reconeixement de l'obligació, inclosa la remissió a l'òrgan de control competent (Intervenció Local) a efectes de la preceptiva intervenció prèvia.

Per la seva part, l'òrgan competent en matèria de comptabilitat realitzarà als òrgans competents requeriments a periòdics d'actuació respecte de les factures pendents de reconeixement d'obligació. Per això, farà un informe trimestral amb la relació de factures de les que hagués transcorregut més de 3 mesos des de que foren anotades i no s'hagués realitzat el reconeixement de l'obligació. Aquest informe serà remès dins dels 15 dies següents a cada trimestre natural de l'any a l'òrgan de control intern (Intervenció en el cas de les Entitats Locals).

Finalment indicar que l'article 10 d'aquesta Llei estableix que els òrgans de control intern, elaborarà un informe en el que avaluarà el compliment de la normativa en matèria de morositat. En el cas de les Entitats Locals, la Intervenció elevarà informe al Ple.

Morositat de les Administracions Públiques

L'article 4 de la Llei 15/2010, de 5 de juliol, de modificació de la Llei 3/2004, de 29 de desembre, en el que s'estableixen mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials, estableix pel cas de les EL que els Tresorers o, en el seu defecte, els Interventors, elaboraran trimestralment un informe sobre el compliment dels terminis de pagament que, sense perjudici de la seva presentació i debat en el Ple, se remetrà copia al Ministeri d'Economia i hisenda i a la Comunitat Autònoma respectiva, en el cas de que aquestes tinguin atribuïda la tutela financera de les entitats locals.

- La fiscalització de la modificació dels contractes

Els actes relatius a la modificació dels contractes, seran adoptats per l'òrgan de contractació i requeriran informe previ de l'òrgan interventor quan tingui contingut econòmic.

Tal com recull l'art. 219 del TRLCSP, els contractes només es podran modificar per raons d'interès públic i en els casos i en la forma prevista en el títol V del llibre I. L'article 105 del TRLCSP, "...els contractes només es podran modificar quan s'hagi previst en els plecs, anunci llicitació o casos expressament determinat en la Llei".

En qualsevol cas s'haurà de procedir a la resolució del contracte en vigor i a la celebració d'un altre en les condicions pertinents.

- La fiscalització dels actes relatius a l'extinció dels contractes

Els contractes s'extingiran pel compliment o per resolució (art. 221 TRLCSP).

El contracte s'entendrà complert pel contractista quan aquest hagi realitzat la totalitat de la prestació, segons els termes del mateix i a satisfacció de l'Administració.

Acte de conformitat (art. 222 TRLCSP) La constatació del compliment del contracte requereix de l'Administració un acte formal i positiu de recepció o conformitat dins el mes següent a l'entrega o realització de l'objecte de contracte. A la Intervenció li serà comunicat per tal de comprovar la inversió, conforme art. 214.2 d) del TRLRHL.

Certificació final i liquidació contracte (art. 235 TRLCSP)

Davant la resolució del contracte (art. 222 i ss TRLCSP) l'òrgan interventor haurà de comprovar l'existència d'informe tècnic justificatiu de les causes que determinin la resolució, i que s'acompanyi informe del Secretari o òrgan funció assessorament jurídic, i en el seu cas, dictamen del Consell d'Estat o Òrgan Consultiu equivalent de la CCAA respectiva.

- La cessió dels contractes

El precepte 226 del TRLCSP regula la cessió dels contractes i determina que els drets i obligacions resultants del mateix podran ser cedits a tercers sempre que les qualitats tècniques o personals del cedent no hagin estat determinants de l'adjudicació.

Per a que se pugui dur a terme la cessió del contracte s'han de complir els següents requisits:

- Que l'òrgan de contractació autoritzi de forma prèvia i expressa la cessió.
- Que el cedent tingui executat almenys un 20% de l'import del contracte, o en el cas del contracte de gestió de servei públic que s'hagi efectuat almenys una quinta part del termini de la seva explotació. No obstant, no serà d'aplicació aquest requisit si la cessió se produeix trobant-se l'adjudicatari en concurs.
- Que el cessionari tingui capacitat per contractar amb l'Administració, la solvència i classificació exigida al cedent i no estar incurs en una causa d prohibició de contractar del art. 60 del TRLCSP.
- Que la cessió es formalitzi en escriptura pública

El cessionari quedarà subrogat en tots els drets i obligacions del cedent.

Conforme al previst a l'article 102.4 del TRLCSP, no se farà la devolució o cancel·lació de la garantia prestada pel cedent fins que s'hagi constituïda la del cessionari.

III. FUNCIO INTERVENTORA EN L'APLICACIO DE LA LLEI 27/2013 (SISTEMA COMPETENCIAL)

1. El marc jurídic del sistema competencial

El passat 27 de desembre, s'aprovà pel Congrés dels Diputats, la Llei 27/2013, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL), publicada en el BOE nº 312, de 30 de desembre, després d'un llarg procés que inclou l'elaboració de diversos avantprojectes i una llarga i complexa tramitació parlamentària.

L'aspecte més important de la norma és sense cap dubte el que afecta al règim competencial dels municipis, però també hi ha altres aspectes importants que se veuen modificats de forma substancial. Entre ells destacar les mesures de control econòmic pressupostari, les mesures de re dimensionament del sector públic local y les limitacions al règim de dedicació i redistribució dels corporatius del personal de les entitats locals. La reforma local de 2013 introdueix modificacions a la Llei 7/85 Reguladora de les Bases de Règim Local (art. 7, 25, 27, 57 bis,...).

En el Preàmbul de la LRSAL, s'exposen els objectius que se persegueixen: "clarificar les competències municipals per evitar duplicitats amb les competències d'altres Administracions, de manera que es faci efectiu el principi: una Administració, una competència".

Les competències municipals se duran a terme de conformitat amb els principis de descentralització, proximitat, eficàcia i eficiència, i amb estricta subjecció a la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

La Llei estableix que dos principis: eficàcia i estabilitat seran els eixos de la gestió de les Entitats Locals.

El legislador considera que el model competencial de 1985 era molt confús i massa complex. Els ajuntaments han prestat serveis sense títol competencial específic i sense comptar amb els recursos adequats per això, provocant desconcert entre els ciutadans "qui fa que?" i manca de funcionalitat del model competencial, incompliment del principi rector d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat de les entitats locals (art. 135 CE).

Per tot això, és necessari adaptar alguns aspectes de l'organització i funcionament de l'Administració Local, així com millorar el seu control econòmic i financer per part de la funció interventora.

La reforma es presenta no com un canvi de model, sinó com alteracions parcials de la Llei 7/85, de molt de pes, totes elles encaminades a l'execució dels principis abans esmentats.

La situació econòmica financera del país imposa la reforma estructural de l'Administració Pública, reordenació que afecta com ja hem dit, a la Llei 7/85 (LRBRL) i al Text Refós de la Llei Reguladora d'Hisendes locals de 2004 (TRLHL). La reforma afecta de ple a les entitats locals, no obstant, en termes de lleialtat institucional, els problemes amb el precepte 135 CE es troben a l'Administració de l'Estat i Autonòmica, essent necessari un canvi en conjunt.

Cal fer menció que el Ple del Tribunal Constitucional ha admès a tràmit nou recursos d'inconstitucionalitat presentats contra la LRSAL. Totes les Comunitats Autònomes, com s'està posant de manifest, consideren que incompleix els respectius estatuts d'autonomia i vulnera els principis d'autonomia local i de subsidiarietat. Davant aquesta norma ambigua, el que s'hauria de fer és suspendre la reforma local.

2. Anàlisi competencial de l'Entitat Local

L'objectiu del legislador és clarificar les matèries objecte de competència local, i per això pretén establir una tipologia tancada, que no deixa àmbits difosos, objectiu que aconseguir en part. Diem, en part, donat que manté el principi d'iniciativa de l'article 25.1 (acotat) i admet "un tercer gènere" competencial, que és residual però obert i ampli, sempre que es compleixin els requisits de l'article 7.4: estabilitat i no duplicitat del programa o activitat.

A la Llei 27/2013, les competències locals se classifiquen en tres compartiments tipològics:

- 1) Les competències pròpies
- 2) Les competències atribuïdes per delegació
- 3) Les "diferents de les pròpies i les atribuïdes per delegació", d'iniciativa.

En la nova redacció de l'article 7 se deixa veure la inicial intenció de tancar el model amb dos tipus, ja que se diu: "les competències de les Entitats Locals són pròpies o atribuïdes per delegació". Però després veiem que no és així, ja que l'article 7.4 admet que, en determinades condicions i si els informes prevists són favorables, se poden exercir competències diferents, abans denominades "impròpies", que haurem de considerar com d'iniciativa.

Els informes de caràcter preceptiu i vinculants són els següents: de l'Administració competent per raó de matèria en el qual se senyala la inexistència de duplicitats, i de l'administració que té atribuïda la tutela financera sobre la sostenibilitat financera de les noves competències. En el cas, informes abans esmentats o una justificació de la Intervenció de l'entitat local que justifiqui que es tracti d'una competència pròpia o delegada (funció interventora).

La clau està en el compliment de les exigències d'estabilitat i qui compleixi, podrà fer moltes més coses.

Les competències pròpies només es determinen per llei, conforme al règim jurídic establert a l'article 25. Són les que s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la pròpia responsabilitat. Constitueixen el fonament del sistema competencial.

Les competències atribuïdes per delegació d'altre poder públics territorials s'ajustaran al règim jurídic establert a l'article 27, complementat amb els 57 bis. Són un element accessori i contingent del sistema competencial de les Entitats Locals.

Amb la LRSAL, desapareixen les denominades competències "complementaries" de l'article 28 de la LRBRL, que se suprimeix: "els municipis poden realitzar activitats complementàries de les pròpies d'altres Administracions Públiques i, en particular, les relatives a l'educació, la cultural,

la promoció de la dona, la vivenda, la sanitat i la protecció del medi ambient", així com també, es suprimeix, el paràgraf 2n de la Disposició Transitòria 2ª de la LRBRL: "els municipis ostentaran, a més, en les matèries a les que se refereix l'article 28 d'aquesta Llei, quantes competències d'execució no se trobin conferides per aquesta legislació sectorial a altres Administracions Públiques".

La desaparició d'aquestes competències complementaries no vol dir que els municipis estiguin obligats a deixar necessàriament de intervenir en aquestes matèries. Cada programa, servei o activitat haurà d'enquadrar-se, segons els casos, a qualcuna de les tres categories de competències abans esmentades. Aquesta desaparició és positiva ja que fou sempre el major focus de problemes per la seva indefinició i per emparar actuacions de les Entitats Locals de caràcter subordinat, sense capacitat d'ordenació i sense finançament adequat.

La Llei 27/2013, no estableix una disposició transitòria de caràcter general, com ho va fer la Llei 7/85, sinó que en matèria competencial estableix un règim transitori per determinades matèries, de forma específica i en deixa d'altres sense.

Estableix règims transitoris per a les següents matèries:

1) Competències relatives a la salut. Disposició Transitòria Primera.

Estableix un termini màxim de 5 anys per a que les Comunitats Autònomes assumeixin les competències relatives a la participació en la gestió de l'atenció primària de la salut, que se preveien com a pròpies dels municipis. De forma progressiva, un 20% cada any. Per això hauran d'elaborar un pla de reestructuració i del procés no hi ha podrà haver una major despesa per a les Administracions Públiques. Tot això sense perjudici de la delegació que poguessin instrumentar. Sinó ho assumeixen, ho seguiran fent els municipis, però se preveu la transferència al seu favor.

2) Competències relatives als serveis socials: Disposició Transitòria Segona.

Estableix que fins el 31 de desembre de 2015, és a dir de 2 anys, per a que les Comunitats Autònomes assumeixin les competències que se preveien com a municipals, relatives a serveis socials, de promoció i reinserció social. Les regles són les mateixes que en el cas anterior, però sense terminis parcials d'assumpció gradual.

3) Serveis d'inspecció sanitària: Disposició Transitòria Tercera.

Estableix un breu termini de sis mesos per a que, les Comunitats Autònomes assumeixin i passin a prestar els serveis relatius a la inspecció i control sanitari d'indústries alimentàries i begudes, que venien prestant els municipis.

Podem entendre com un cert règim transitori lo manifestat en la Disposició Addicional Novena, paràgraf primer:

"Els convenis, acords i demés instruments de cooperació ja subscrits, en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, per l'Estat i les Comunitats Autònomes amb tota classe d'Entitats Locals, que duguin aparellat qualsevol tipus de finançament destinat a sufragar l'exercici per part d'aquestes darreres de competències delegades o competències diferents de les enumerades en els articles 25 i 27 de la LRBRL, hauran d'adaptar-se al previst a aquesta Llei a 31 de desembre de 2014. Passat aquest termini sense adaptació, quedaran sense efecte".

La Disposició addicional dècima quinta estableix un període transitori "indefinit" per a que les Comunitats Autònomes assumeixin la titularitat de les competències educatives establertes pel moment com a pròpies dels municipis a l'article 25.2.n).

A partir d'aquest període transitori precari i a la carta, resulten ser problemàtiques diverses matèries que la seva continuïtat social és socialment exigible. L'aplicació efectiva de la LRSAL,

requereix que les diferents Entitats Locals classifiquin les seves activitats dins cadascun dels tipus competencials, per després adoptar les decisions adients. Aquesta tasca podria parèixer fàcil, però la seva posada en pràctica ens demostra que no, per les raons següents:

- Les matèries estan determinades amb caràcter genèric i presenten certa indefinició.
- Es produeix un alt grau de contingència, segons la normativa i disposició de cada Comunitat Autònoma. La llista de competències delegables de l'article 27 és indicativa i en tot cas, si un determinat programa o servei no se delega, passaria a ser considerat com possible inclusió entre els que necessiten tramitació per l'article 7.4.
- És important considerar si un programa concret està afectat per un règim transitori o no, i si existeix conveni, en el seu cas.

2.1. El règim de les competències pròpies

Les competències pròpies regulades en l'art. 7.2, 25.2 i 26 LRBRL:

- Reordenació de matèries en les que se poden exercir competències:
S'elimina la seguretat en llocs públics, la defensa dels usuaris i consumidors, i la gestió de l'atenció primària de salut.

Se redueix l'actuació en serveis socials, passant de "prestació de serveis socials, promoció i rehabilitació" a "avaluació e informe de situacions de necessitat social i atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social".

Se manté la intervenció en educació: vigilància escolaritat obligatòria, cooperació en obtenció solars per a centres educatius, conservació, manteniment i vigilància centres educació infantil, primària i especial "titularitat local"

Se pretén establir un llistat taxat de matèries només ampliable via delegació "en els termes prevists en aquest article" (art. 25.1 LRBRL). No obstant, aquesta voluntat del legislador pugna amb altres previsions, com l'expressió "en tot cas", per tant llistat de mínims art. 25.2 LRBRL i, sobre tot, amb la capacitat de les CCAA per atribuir competències pròpies sobre les seves competències exclusives (STC 214/1989).

S'exigeix que qualsevol nova competència sigui atribuïda per Llei expressa, amb memòria econòmica i dotació de recursos, evitant duplicitats.

- Dret transitori i serveis municipals obligatoris:
Com ja hem dit, amb diferents criteris temporals, es preveu l'assumpció de les CCAA de les competències en assistència sanitària, prestació de serveis socials i educació; i es produeix un petit ajust de la relació dels serveis obligatoris per població que constitueixen el nucli essencial de lo municipal.

2.2. El règim de les competències atribuïdes per delegació (art. 7.3 i 27 LRBRL)

Les CCAA poden delegar competències a qualsevol municipi, sempre que aquest les accepti, amb garantia de finançament per cinc anys, previsió pressupostària anual i clàusula de garantia en el respectiu conveni de delegació.

S'inclouen entre les delegables les competències que aquesta Llei acorda traspassar a les CCAA ensenyament, sanitat i serveis socials (art. 27.3.c, d, e LRBRL) i també altres ja traspassades per lleis autonòmiques als municipis com a competències pròpies.

2.3 Les competències d'iniciativa (art. 7.4 LRBRL, supressió art. 28 LRBRL)

El seu desenvolupament requereix un control per part de la Intervenció municipal: la verificació de que no es produeix risc per a la sostenibilitat financera de l'hisenda municipal en el seu conjunt i no incórrer en l'execució simultània del mateix servei amb altres Administracions.

S'exigeix informe previ, necessari i vinculant, de l'Administració competent sobre inexistència duplicitats i de l'Administració exerceix tutela financera sobre sostenibilitat financera.

3. Especial referència a la competència en matèria de serveis socials (col·lectiu vulnerable)

Un dels canvis més importants és que els Ajuntaments deixaran de tenir competència pròpia la “prestació dels serveis socials, de promoció i reinserció social”, passant a que el municipi exercirà en tot cas, com a competències pròpies, en els termes de la legislació estatal i de les CCAA, matèria de serveis socials, quedant acotada a dos àmbits molt concrets i delimitats:

- L'avaluació i informació de situacions de necessitat social, compren els programes i actuacions d'informació, valoració, diagnòstic que se desenvolupen en els centres. No tot el que se fa allà, sinó només el que hem detallat, que ve a ser “la porta d'entrada” als serveis socials.
- Atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social: ajudes d'emergència, menjador social, refugis per indigents, primera acollida d'indocumentats, programa d'allotjaments provisionals, mesures situació risc de menors, majors,...

Davant tot el manifestat, veiem que en matèria de competència la Llei objecte d'estudi, formula un repartiment aliè a la realitat, incert i desfasat del temps actual, desapoderant als Ajuntaments de competències en la prestació de serveis socials, quans en temps de crisi, són ells els qui atenen la demanda ciutadana; se demora el traspàs de competències en serveis socials, i s'exclou la prestació de serveis socials primaris que la crisi ha situat a l'àmbit municipal. Gran part dels serveis socials municipals, tots els que integren els serveis socials de base passarien a ser competència de les CCAA sense perjudici de que, com ja hem fet referència puguin ésser objecte de delegació (art. 27 LRRL).

En determinades ocasions se manifesta sobre la conveniència de que aquests serveis se segueixin mantenint a àmbit local, essent un servei de caràcter assistencial i social i fent èmfasi a la seva implantació generalitzada a l'àmbit local.

Tal com estableix la Llei en la seva DT 2ª, les CCAA hauran d'assumir la cobertura d'aquests serveis en data 31 de desembre de 2015, i sinó fos així, i ni les hagués delgat, els serveis es seguiran prestant pel municipi amb càrrec a la CCAA. Es preveu com a garantia del seu pagament que sinó es transfereixen les quanties precises s'aplicaran retencions en les transferències que les corresponguin per aplicació dels seu sistema de finançament. És a dir, no s'elimina la prestació de serveis socials, sinó que se produeix un traspàs competencial.

En el cas de que els Ajuntaments exerceixin competències diferents a les pròpies i delegades, d'iniciativa en matèria de serveis socials, la Intervenció local haurà de promoure l'expedient complint les premisses descrites en el present treball. Si aquest tipus de competències ja les dugués a terme abans de l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, l'expedient s'haurà d'aprovar abans de la finalització del període de transició, 31 de desembre de 2015.

La tasca del legislador per tal de millorar la situació econòmic adaptant l'Administració Pública és continua, amb el propòsit de convertir la nostra administració en un factor d'eficiència i productivitat que possibiliti el creixement econòmic i la prestació efectiva dels serveis públics (Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del Sector Públic i altres mesures de reforma administrativa). Aquesta tasca pareix que no s'assolirà, les comunitats autònomes a través de circulars, lleis o decrets lleis, amb interpretacions i abasts diferents, paralitzen els efectes de la reforma impulsada per la Llei 27/2013.

4. Conseqüència? Decret llei 2/2014, de 21 de novembre, de mesures urgents per aplicar a les Illes Balears la Llei 27/2013, de 27 de desembre

L'exposició de motius del Decret llei 2/2014, manifesta que la situació d'indefinió de la Llei 27/2013 ha provocat que sigui necessària una acció normativa immediata que aprovi mesures urgents per tal de donar resposta a la inactivitat dels serveis públics i accions dels ens locals.

L'article 1 del Decret Llei, manifesta que són competències pròpies de les entitats locals de les Illes Balears les que els atribueixen com a tals les lleis estatals i autonòmiques. Aquesta legislació autonòmica per l'Entitat Local, es recull en part en la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears; i la Llei 23/2006, de 20 de desembre, de capitalitat de Palma.

Davant aquesta situació (múltiples interpretacions) d'inseguretat jurídica i per tal de preservar el principi d'igualtat el legislador amb el decret Llei vol aturar els efectes tòxics d'una llei recentralitzadora i anti-municipalista. Actualment, el que succeeix és el que ja es preveia, la inutilització de la Llei 27/2013. L'Administració local ha passat per un moment de precarietat (supressió de serveis) i davant això, que condueix a una mancança de serveis de naturalesa bàsica cap als ciutadans, marca la seva pròpia normativa per continuar essent el que era: administració pròxima i resolutiva cap al ciutadà de peu.

IV. CONCLUSIONS

Com hem vist al llarg del present treball, la nostra legislació estableix diversos controls sobre l'activitat econòmica i financera de l'Administració Pública i, particularment, sobre la contractació administrativa, amb la finalitat de salvaguardar la integritat dels béns i cabdals públics, per garantir el compliment de la legalitat en la gestió dels recursos públics, i sobre el règim competencial per implementar els principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i ús eficient dels recursos públics, adaptant alguns aspectes de l'organització i funcionament de l'administració local.

L'eficàcia i efectivitat dels controls està condicionada a l'adequada planificació, execució i coordinació de les actuacions de control. No només és necessari l'existència dels diferents òrgans de control (interns o externs), sinó que, també, se requereix una adequada sincronització entre aquells per a que les deficiències i irregularitats se detecten amb temps suficient i permetin la implantació de mesures correctores que evitin, en el moment que se produeixen i en el futur, la distracció dels recursos públics i la seva aplicació a fins diferents als autoritzats.

Les conclusions dels informes se disposen amb diversos anys de retard respecte als exercicis que se fiscalitzen, motiu per lo que les recomanacions que contenen aquests informes redueixen la seva efectivitat i valor.

Quant a l'àmbit de l'Administració Local, les actuacions de control intern exercides per Intervenció de l'Entitat, en la seva triple accepció de control de legalitat (funció interventora), control financer i control d'eficàcia, constitueixen un bon instrument per garantir el compliment de la legalitat i l'assignació dels recursos públics en termes d'economia, eficiència i eficàcia en l'àmbit de la contractació. L'actualitat ens demostra que aquest control hauria d'estar més present. La desconfiança patent cap als comptes públics locals és un dels factors que impulsa al legislador a dur a terme la reforma local.

S'ha de posar en valor la funció interventora com a instrument necessari per garantir el compliment de la legalitat i l'assignació eficient dels recursos públics, als efectes de que les Entitats Locals, amb capacitat financera disposin dels mitjans necessaris. És precís, igualment, crear estructures de suport i assessorament a petits municipis que, dependents d'Administracions supramunicipals, ajudin a la consecució d'aquest objectiu. La Llei 27/2013 inclou un conjunt de mesures de control, supervisió i tutela des de l'Administració de l'Estat, de manera directa o indirecta via intervenció local, ampliant les incloses a altra normativa.

És necessari intensificar la fiscalització prèvia en l'àmbit de determinades àrees sensibles i de risc, com és el de la contractació administrativa, donat que constitueix el millor mitjà per prevenir el naixement d'irregularitats en la gestió i per permetre la implantació de mesures correctores, com a garantia de l'interès públic.

Finalment, cal dir que qualsevol reforma local d'aquesta envergadura hauria de plantejar l'adopció de mesures més ajustades a la realitat. Les entitats locals no només presten serveis, sinó que són l'instrument de participació dels ciutadans en els assumptes que els hi afecten, i que les tasques d'aquestes venen determinades per les seves necessitats, fet que pareix haver oblidat el legislador, com hem vist, en matèria de serveis socials (entre d'altres).

BIBLIOGRAFIA

a) Legislació i normativa

- Constitució Espanyola.
- Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel que s'aprova el Texte Refòs de la Llei de Contracte del Sector Públic.
- Reial Decret 1098/2011, de 12 d'octubre, pel que s'aprova el Reglament General de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques.
- Reial Decret 817/2009, de 8 de maig, pel que s'aprova el Reglament de Desenvolupament Parcial de la Llei de Contractes de Sector Públic.
- Llei 30/92, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú.
- Llei 7/85, de 5 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim local.
- Llei 27/2013, de 23 de desembre de Racionalització i Sostenibilitat de les Administracions Públiques.
- Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat de les Administracions Públiques.
- Llei 47/2003, de 26 de novembre, General Pressupostària.
- Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el Text Refòs de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals.
- Reial Decret 500/90, de 20 d'abril, pel que se desenvolupa el capítol primer del títol sext de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les Hisendes Locals.
- Llei 25/2013, de 27 de desembre, d'impuls de la factura electrònica i creació del registre comptable de les factures en el Sector Públic.
- Decret Llei 2/2014, de 21 de novembre, de mesures urgents per aplicar a a les Illes Balears la Llei 27/2013.
- Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears.
- Llei 23/2006, de 20 de desembre, de capitalitat de Palma.
- Circular 3/1996, de 30 d'abril, de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE), instruccions de la funció interventora.
- Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del Sector Públic i altres mesures de reforma administrativa.
- Reial Decret 1619/2012, de 30 de novembre, Reglament obligacions facturació.
- Llei 15/2010, de 5 de juliol, modifica Llei 3/2004, de 29 de desembre, mesures contra la morositat.
- Reial Decret 1174/1987, de 18 de setembre, règim jurídic dels funcionaris EL.
- Reglament Desenvolupament Parcial de la Llei Contractes Sector Públic (RDL 817/09).

b) Manuals, publicacions i recursos digitals.

- Valero López, I. *"El papel del Interventor en la Contractación Pública Local. Revista Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2010, nº 6"*.
- *"Manual de Derecho Administrativo: Parte General"*. Luis Cosculluela Montaner. Civitas Ediciones, 2012".
- Escrihuela Morales, F.L. *"Guía Práctica de la Contractación del Sector Público. La Ley. Madrid Febrero 2012"*.
- http://www.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout3/Layout3_Personalizables/MS_Maestra_3/_MznynrPoTrVVe699CT2_iqF3HOftvnuweRsszNCubKiAXnnlwszFRA.
- <http://elconsultor.laley.es/content/DocumentoDos.aspx?params=H4slAAAAAAAAEAO2>