



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Dictamen nº: 347/2022

Objeto: Solicitud de dictamen relativa al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

Solicitante: Consejería de Hacienda y Financiación Europea.

Ponencia: Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel; Martín Moreno, José Luis. Letrado.

Presidenta: Gallardo Castillo, María Jesús.

Consejeras y Álvarez Civantos, Begoña; Dorado Picón, Antonio; Escuredo Rodríguez,

Consejeros: Rafael; Gorelli Hernández, Juan; Moreno Ruiz, María del Mar; Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel.

Secretaria: Linares Rojas, María Angustias.

La solicitud referenciada ha sido dictaminada por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día **17 de mayo de 2022**, con la asistencia de los citados miembros.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 19 de abril de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen sobre el “Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía”, elaborado por la Consejería de Hacienda y Financiación Europea.

La solicitud la realiza el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Financiación Europea en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.3 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005 de 8 de abril del Consejo Consultivo de Andalucía.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde a la Comisión Permanente y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo segundo, el plazo para su emisión es de veinte días.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Con fecha 4 de noviembre de 2019 la Intervención General de la Junta de Andalucía dependiente de la entonces Consejería de Hacienda, Industria y Energía dirige comunicación interior a la Secretaría General Técnica de la citada Consejería, con la finalidad de realizar consulta pública previa para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados el futuro Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía, adjuntando el documento técnico para la tramitación de la consulta en relación con el Proyecto de Decreto (págs. 23-30). La información estuvo disponible durante un plazo de diez días en el Portal Web de la Junta de Andalucía: <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/normas-elaboracion/detalle>. Asimismo, se habilitó la dirección de correo electrónico consultapublica.rija.chie@juntadeandalucia.es para la recepción de las aportaciones sobre la norma proyectada.

2.- Tras la conclusión de la consulta pública previa, consta que la Intervención General, con fecha 30 de julio de 2020, elabora la siguiente documentación (págs. 31- 55):

- Memoria sobre la innecesariedad de realizar la consulta pública previa.
- Memoria justificativa del Proyecto de Decreto.
- Memoria económica.
- Informe de evaluación de impacto de género.
- Valoración de cargas administrativas.
- Memoria de evaluación del enfoque de derechos de la infancia.
- Anexo I sobre criterios para determinar la incidencia de la norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.
- Memoria justificativa de la adecuación del proyecto normativo a los principios de buena regulación.
- Texto del Proyecto de Decreto (versión nº 2 - julio 2020, "texto inicial", págs. 56-133).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

3.- Con fecha 15 de septiembre de 2020, en relación con la consulta pública previa se redacta nueva memoria sobre el cumplimiento del citado trámite, significando que finalizado el plazo (entre el 19 y el 27 de noviembre de 2019, ambos inclusive), sólo se recibió una aportación realizada por D. (pág. 136).

4.- El 13 de octubre de 2020, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Financiación Europea acuerda el inicio de la tramitación (pág. 141), una vez examinada la propuesta relativa a la elaboración del Proyecto de Decreto, conforme a lo dispuesto en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

5.- A continuación del acuerdo de inicio figura en el expediente la versión del texto que se somete a los trámites de audiencia e información pública (págs. 142-219).

6.- Con fecha 15 de octubre de 2020, el Jefe del Servicio de Legislación, dependiente de la Secretaría General Técnica extiende diligencia para hacer constar que la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma, iniciada en 2018, estuvo paralizada en el citado ejercicio, significando que, con posterioridad, el órgano directivo proponente remitió nueva propuesta de inicio (pág. 220).

7.- Con fecha 26 de octubre de 2020, la Secretaría General Técnica acuerda someter el Proyecto de Decreto a información pública por un plazo de quince días hábiles, a contar desde el día siguiente al de la publicación de la Resolución, que fue publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 210, de 29 de octubre de 2020 (págs. 304-305). El texto del Proyecto de Decreto quedó expuesto, durante el citado plazo, para general conocimiento tanto en formato papel, en la sede de la referida Secretaría General Técnica, como en formato digital, en el Portal de la Junta de Andalucía (<http://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/audiencia-informacion.html>).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Para la formulación de alegaciones, se indicó el Registro Electrónico de la Junta de Andalucía, a través de la Presentación Electrónica General, habilitándose asimismo para su presentación en formato digital y abierto, la dirección de correo electrónico siguiente:

participacion.normativa.chie@juntadeandalucia.es.

El Centro Directivo encargado de la tramitación concedió audiencia pública a los órganos y entidades relacionados a continuación, con el fin de que formularan cuantas alegaciones y sugerencias estimasen oportunas: Central Sindical Independiente y de Funcionarios -CSIF-; Federación Andaluza de Sindicatos Profesionales Independientes -FASPI-; Comisiones Obreras -CC.OO.-; Unión General de Trabajadores -UGT-; Unión de Sindicatos de Trabajadores y Trabajadoras en Andalucía -USTEA-; Iniciativa Sindical Andaluza -ISA-; Sindicato Grupo de Trabajadores -SGDT-; Unión Sindical Obrera -USO-; Sindicato Andaluz de Funcionarios -SAF-; Coordinadora de Trabajadores de Andalucía -CTA-; Confederación General del Trabajo -CGT-; Asociación de Empleados Públicos de la Intervención de la Junta de Andalucía; Asociación de Letrados de la Administración Sanitaria; Unidades de Control Interno de entidades sujetas a control financiero de la Junta de Andalucía.

En cumplimiento de lo acordado, se solicita la emisión de su preceptivo informe a los siguientes órganos: Dirección General de Presupuestos; Secretaría General para la Administración Pública; Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Gabinete Jurídico; Consejo de la Transparencia y Protección de Datos; Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía; Consejo General del Poder Judicial; Consejo Andaluz de Universidades; Comisión Consultiva de Contratación Pública.

Asimismo, resuelve consultar a todas las Direcciones Generales de la Consejería proponente así como al resto de Consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía; Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno; Tribunal



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Administrativo de Recursos Contractuales; Agencia Tributaria de Andalucía; Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica; Agencia Andaluza de la Energía; y Fundación Instituto de Estudios sobre la Hacienda Pública de Andalucía, a los efectos de que pudieran realizar observaciones (págs. 137-140).

A tal efecto, la Intervención General dirige oficios a los órganos, entidades y organismos citados, con enlace al expediente ubicado en consigna. En este sentido, constan en el expediente los acuses de recibo correspondientes, acreditativos de la entrega a sus destinatarios (págs. 221-303).

8.- Se reciben observaciones de los siguientes órganos dependientes de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, y de los centros directivos y entidades que seguidamente se citan: Secretaría General de Hacienda; Dirección General de Patrimonio; Dirección General de Presupuestos; Dirección General de Fondos Europeos; y Dirección General de Política Financiera y Tesorería.

En cuanto a otras Consejerías, formulan observaciones las Consejerías de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Presidencia, Administración Pública e Interior; Empleo, Formación y Trabajo Autónomo; Educación y Deporte; Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible; Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades; Consejería de Salud y Familias; Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio; y Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico.

Además, se reciben aportaciones de la Agencia Tributaria de Andalucía; la Asociación de Empleados Públicos de la Intervención de la Junta de Andalucía; la Asociación de Letrados de Administración Sanitaria; y de Unidades de Control Interno.

Comunican que no formulan observaciones las siguientes entidades y órganos: Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica; Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Dirección General de Energía;



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio; Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego.

9.- En respuesta a las solicitudes formuladas en esta fase de la tramitación, se reciben informes de la siguiente procedencia: Unidad de Igualdad de Género (5 de noviembre de 2020, págs. 307-310); Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior (26 de noviembre de 2020, págs. 487-499); Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía (4 de noviembre de 2020; págs. 392-403); Consejo Andaluz de Universidades (8 de abril de 2021, págs. 848-849); Consejo General del Poder Judicial (8 de enero de 2021, pág. 553); Comisión Consultiva del Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (15 de febrero de 2021, págs. 557-567); Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (23 de noviembre de 2020, págs. 844-846); y Dirección General de Presupuestos, tras cumplimentarse requerimiento en orden a ampliar la memoria económica (21 de diciembre de 2020, págs. 546-552).

10.- Con fecha 5 de marzo de 2021, la Intervención General emite informe de valoración sobre el trámite de audiencia e información pública (págs. 649-841) y a continuación redacta nuevo texto (versión nº 6, datada en marzo de 2021; págs. 570-648) para su remisión a la Secretaría General Técnica a los efectos de su preceptivo informe, que fue emitido con fecha 17 de junio de 2021 (págs. 851-890). A dicho informe se acompaña versión nº 6 del texto con control de cambios (págs. 891-970).

11.- El 10 de noviembre de 2021, la Intervención General realiza informe de valoración de las observaciones efectuadas por la Secretaría General Técnica (págs. 972-1135), redactando a continuación nuevo texto del Proyecto de Decreto (versión nº 10 de noviembre de 2021, págs. 1136-1212), todo lo cual es remitido a la Viceconsejería de Hacienda y Financiación Europea para su consideración, acompañando el texto con control de cambios y en limpio (págs. 1213-1387).



12.- Incorporadas al expediente las observaciones formuladas por la Viceconsejería y el Servicio de Legislación de la Consejería consultante, con propuestas de modificación, una vez estudiadas por la Intervención General, son valoradas mediante sendos informes, fechados de 24 de enero de 2022 (págs. 1388-1439). Seguidamente se elabora nuevo texto del proyecto normativo (versión nº 10, de noviembre 2021), adaptado a las citadas observaciones de la Viceconsejería y del Servicio de Legislación (págs. 1440-1517).

13.- A continuación, consta en el expediente diligencia del Jefe del Servicio de Legislación, de 25 de enero de 2022 relativa al cumplimiento de publicidad activa del artículo 13.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (pág. 1519).

14.- El 25 de enero, el Centro Directivo responsable de la tramitación redacta nuevo texto adaptado para su remisión al Gabinete Jurídico (págs. 1520-1598), solicitándose su preceptivo informe, que se evacua el 11 de marzo de 2022 (informe SSCC2022/5; págs. 1603-1629).

15.- Con fecha 24 de marzo de 2022 emite informe la Comisión Consultiva de Contratación Pública (págs. 1630-1932).

16.- El 7 de abril de 2022, la Intervención General realiza valoración del informe del Gabinete Jurídico (págs. 1634-1767) y redacta texto adaptado para su elevación a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (págs. 1768-1852). De misma fecha, constan diversos correos electrónicos de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades formulando observaciones al proyecto normativo, que son valoradas de inmediato por el Centro Directivo que tramita el procedimiento (págs. 1853-1858).

17.- Remitida la última versión del texto junto con toda la documentación del expediente al Secretariado del Consejo de Gobierno, emite sus observaciones al mismo con fecha



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

13 de abril de 2022 (págs. 1859-1862). Dichas observaciones son valoradas por la Intervención General con fecha 18 de abril de 2022 (págs. 1863-1868).

18.- Mediante certificado de 18 de abril de 2022, el Secretario General Técnico de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior y Secretario de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, da cuenta de que el Proyecto de Decreto fue tratado en la sesión de este Órgano de 13 de abril, en la que se acordó solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía (págs. 1869-1870).

19.- La documentación relativa a la tramitación del Proyecto de Decreto se cierra con los siguientes documentos:

- Texto versión “decisión”, después de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, con cambios resaltados (págs. 1871-1953).
- Diligencia de 18 de abril de 2022, sobre el contenido y composición del texto que se somete a dictamen (pág. 1954).
- Texto versión en limpio que se somete a dictamen (págs. 1955-2037).
- Diligencia de 18 de abril de 2022 del Jefe del Servicio de Legislación, relativa al cumplimiento de publicidad actividad del artículo 13.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (págs. 2038-2039).

20.- El Texto del Proyecto de Decreto sometido a dictamen consta de preámbulo y artículo único por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía, así como dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos finales. El Reglamento que se aprueba está compuesto de ciento treinta y cuatro artículos, que se distribuyen en once capítulos.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se somete a dictamen el “Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía”, elaborado por la Consejería de Hacienda y Financiación Europea.

El Proyecto de Decreto, como se indica en su preámbulo, tiene como objetivo fundamental desarrollar la organización y las funciones que la Ley confiere a la Intervención General de la Junta de Andalucía (en adelante, “Intervención General”) como órgano de control interno y órgano directivo y gestor de la contabilidad pública. Se regulan, asimismo, otras funciones que competen a la Intervención General más allá de las de control interno.

Seguidamente describimos el contenido del Reglamento proyectado, cuyo capítulo I, aborda los siguientes aspectos: “disposiciones generales”, relativas al objeto de la norma (art. 1); carácter y autonomía de la Intervención General (art. 2); control interno de la Junta de Andalucía (art. 3); contabilidad pública (art. 4); supervisión continua (art. 5); principios de actuación (art. 6); instrucciones, órdenes de servicio y consultas (art. 7); facultades del personal que desarrolla las funciones de control (art. 8); obligaciones de colaboración (art. 9); facultades en el ámbito del control financiero (art. 10); deberes del personal que desarrolla las funciones de control (art. 11); ejercicio profesional de la función de control (art. 12); alcance del control interno (art. 13); y protección de datos de carácter personal (art. 14).

El capítulo II, relativo a la Organización de la Intervención General, regula en su sección primera su estructura (art. 15); así como aspectos relativos a la adscripción orgánica y dependencia funcional (art. 16). La sección segunda se ocupa de los servicios centrales de la Intervención General, la persona titular y sus funciones (art.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

17), así como de las personas responsables de las direcciones de División (art. 18). Finalmente, la sección tercera detalla el régimen de las Intervenciones, las personas titulares (art. 19) y su sustitución (art. 20).

El capítulo III, organizado en seis secciones, regula las disposiciones comunes sobre el control previo. La sección primera se refiere a aspectos generales, concretando su concepto y naturaleza (art. 21), así como las actuaciones (art. 22). La sección segunda se refiere a la fiscalización previa, abordando los siguientes aspectos: concepto y objeto (art. 23); fases (art. 24); competencias (art. 25); momento y plazo para la realización de la fiscalización previa (art. 26); remisión de expedientes, para su fiscalización, por medios electrónicos (art. 27); alcance de la fiscalización previa (art. 28); fiscalización previa de la justificación de los pagos de justificación posterior (art. 29); reglas especiales de fiscalización en materia de subvenciones (art. 30); la fiscalización por muestreo (art. 31); exclusión y sustitución de la fiscalización previa (art. 32); fiscalización favorable (art. 33); reparos y observaciones (art. 34); discrepancias (art. 35); y, por último, la omisión de fiscalización y convalidación del gasto (art. 36). Por su parte, la sección tercera regula los informes previos de las modificaciones presupuestarias, regulando los supuestos en que procede y competencia (art. 37), así como el objeto y alcance del informe (art. 38). La sección cuarta, se refiere al control previo de las entidades, órganos, servicios y gastos sujetos a control financiero, su alcance y efectos (art. 39), así como al alcance y efectos de la comprobación material del gasto (art. 40); y competencias (art. 41). La sección quinta, detalla el procedimiento de comprobación material del gasto, ocupándose de los siguientes extremos: objeto y finalidad (art. 42); supuesto de designación de representante y actuación en la comprobación material del gasto (art. 43); persona representante de la Intervención General (art. 44); asesoramiento de la persona que la representa (art. 45); acta de recepción (art. 46); efectos de la comprobación (art. 47); y régimen de responsabilidad (art. 48). Finalmente, la sección sexta se dedica a las operaciones extrapresupuestarias, rasgos del carácter extrapresupuestario (art. 49), y a la fiscalización de pagos extrapresupuestarios (art. 50).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A continuación, el capítulo IV, relativo al control de los gastos de personal, presenta el siguiente detalle: ámbito de aplicación (art. 51); personal de consejerías y agencias administrativas (art. 52); personal de agencias de régimen especial (art. 53); personal de agencias públicas empresariales y de consorcios (art. 54); tablas retributivas (art. 55); control de actos y variaciones de contenido económico (art. 56); fiscalización del reconocimiento de la obligación (art. 57) y control posterior de la nómina (art. 58).

El capítulo V se ocupa de aspectos generales del control financiero, incluyendo los siguientes: concepto y naturaleza (art. 59); supuestos de aplicación (art. 60); control financiero de las universidades públicas andaluzas (art. 61); Plan Anual de control financiero (art. 62); informes generales de control (art. 63); órganos competentes (art. 64); asesoramiento técnico y facultativo y contratación de auditorías externas (art. 65); planificación y desarrollo de los trabajos (art. 66); e informes de control financiero (art. 67).

El capítulo VI, titulado “el control financiero del sector público”, consta de cuatro secciones. La primera contiene las disposiciones generales, referidas a estos extremos: objeto y finalidad (art. 68); tipos de control financiero (art. 69); ámbito de aplicación (art. 70); informes de control financiero (art. 71); recomendaciones (art. 72); seguimiento de recomendaciones y su evaluación (art. 73); informe de actuación (art. 74); comunicaciones especiales (art. 75); y contratación de auditorías (art. 76). La sección segunda se refiere a las disposiciones sobre el control financiero permanente, con el siguiente alcance: concepto (art. 77); ámbito subjetivo de aplicación (art. 78); ámbito objetivo (art. 79); contabilización de documentos en entidades sometidas a control financiero permanente y al régimen de contabilidad presupuestaria (art. 80). La sección tercera especifica supuestos de control financiero no permanente en entidades no sujetas a control financiero permanente (art. 81); así como el régimen del control financiero de los ingresos, su ámbito y competencias (art. 82). Por su parte, la sección cuarta regula los supuestos de auditorías de estados financieros, concretando su finalidad (art. 83), así como las auditorías de cuentas anuales (art. 84).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El capítulo VII, con tres secciones, regula el control financiero de las subvenciones y las auditorías de los gastos cofinanciados con fondos procedentes de la Unión Europea. La sección primera alude a los siguientes aspectos del control financiero de subvenciones: objeto (art. 85); ámbito subjetivo (art. 86); obligación de colaboración (art. 87); procedimiento de control financiero de las subvenciones (art. 88); informes de control financiero de subvenciones (art. 89); actuaciones del órgano concedente (art. 90); procedimiento de discrepancia (art. 91); e informes de seguimiento de reintegros (art. 92). Por su parte, la sección segunda se destina a los gastos cofinanciados con fondos procedentes de la Unión Europea, concretando lo siguiente; objeto (art. 93); ejercicio del control (art. 94); estrategia de auditoría (art. 95); procedimiento de control (art. 96); actuaciones de seguimiento (art. 97); planes de comprobación (art. 98); dictamen e informe anual (art. 99). Cierra el capítulo VII la sección tercera, cuyo único artículo (art. 100) se destina a la auditoría del organismo pagador del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

El capítulo VIII, denominado “la supervisión continua”, contiene disposiciones relativas a: competencias, ámbito subjetivo de aplicación y finalidad (art. 101); principios orientadores del sistema (art. 102); medios para lograr la finalidad del sistema (art. 103); y obligación de colaboración y de suministro de información (art. 104).

El capítulo IX, relativo a la contabilidad pública, se organiza en cuatro secciones. La sección primera contiene las disposiciones generales, con el siguiente alcance: definición y competencias contables (art. 105); objeto (art. 106); ámbito de aplicación (art. 107); fines de la contabilidad (art. 108); y principios contables (art. 109). La sección segunda establece las competencias en materia contable, concretando los órganos responsables (art. 110) y las funciones ejercidas por la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda (art. 111), así como las funciones ejercidas por los servicios centrales de la Intervención General (art. 112) y las funciones ejercidas por las Intervenciones (art. 113). Por su parte, la sección tercera se ocupa de la rendición



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de cuentas con el siguiente contenido: disposiciones generales (art. 114); sujetos de la obligación de la rendición de cuentas (art. 115); Cuenta General (art. 116); rendición anual de la Cuenta General (art. 117); y formación de la Cuenta General (art. 118). La sección cuarta, detalla otras obligaciones de rendición de información, que abarcan la información al Parlamento de Andalucía (art. 119) y la publicación de información periódica (art. 120).

El capítulo X, regula las obligaciones de suministro de información en aplicación de la normativa en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ocupándose de los siguientes aspectos: competencia (art. 121); medios de remisión de la información (art. 122); facultad de la Intervención General para cumplir con las obligaciones de suministro de información (art. 123); y obligaciones de suministro de información (art. 124).

Por último, el capítulo XI regula otras funciones de la Intervención General y consta de dos secciones. La primera contiene disposiciones relativas al auxilio judicial y al auxilio al Ministerio Fiscal y a la Fiscalía Europea, abarcando las siguientes materias: competencias de la Intervención General (art. 125); normas de reserva, secreto y protección de datos personales (art. 126); realización de las tareas generales de auxilio judicial y de auxilio a la fiscalía (art. 127); y realización de las tareas de pericia judicial y pericia para las fiscalías (art. 128). Por su parte, la sección segunda concreta otras funciones de la Intervención General, que comprenden las siguientes: asistencia a mesas de contratación (art. 129); pertenencia a órganos colegiados (art. 130); funciones en materia de tesorería (art. 131); informes previos de las bases reguladoras de subvenciones (art. 132); Base de Datos de Subvenciones de la Junta de Andalucía (art. 133); e informe sobre la memoria justificativa de la propuesta de declaración de medio propio personificado (art. 134).

Expuesto el contenido del Reglamento que se pretende aprobar, hay que señalar que el Proyecto de Decreto contiene dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales. La disposición



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

adicional primera se refiere al ejercicio de las facultades de acceso a los sistemas informáticos en materia tributaria y la disposición adicional segunda a la necesaria adecuación de plantillas y de la relación de puestos de trabajo. En cuanto a la disposición transitoria única, precisa cuestiones relativas al control de los gastos en materia de personal.

La disposición derogatoria única, deroga expresamente las siguientes: a) El Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto 149/1988, de 5 de abril; b) El capítulo IV del Decreto 9/1999, de 19 de enero, sobre régimen presupuestario, financiero, de control y contable, de las empresas de la Junta de Andalucía, así como la disposición adicional primera de dicho Decreto; c) La disposición adicional sexta del Reglamento de organización y funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y de la gestión recaudatoria, aprobado mediante Decreto 197/2021, de 20 de julio; d) El apartado 2 del artículo 16 de la Orden de 12 de diciembre de 2005, conjunta de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Justicia y de Administración Pública, por la que se regula la nómina general de la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos y se establece el procedimiento para su elaboración, una vez que se produzca la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de la resolución de la persona titular de la Intervención General prevista en el apartado 2 del artículo 56 del Reglamento. Asimismo, queda sin efecto el Acuerdo de 5 de junio de 1992, de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, por el que se dictan instrucciones en relación con la tramitación de los expedientes de convalidación de gastos.

La disposición final primera faculta al titular de la Consejería competencia en materia de Hacienda para desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el Decreto y en el Reglamento aprobado por el mismo, y la disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma.

Precisado lo anterior, hay que hacer notar que la regulación examinada constituye desarrollo del título V del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Pública de la Junta de Andalucía (TRLGHP), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, en el que se regula el control interno y la contabilidad pública (y desarrollo parcial de su título VII, relativo a las subvenciones). Precisamente por ello no es necesario realizar un examen detenido de los títulos competenciales que amparan la regulación proyectada, ya que son los mismos que permitieron la aprobación del citado Texto Refundido, al que se refiere nuestro dictamen 775/2009, parcialmente reproducido en el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía sobre el Proyecto de Decreto que nos ocupa. Este Consejo Consultivo ha abordado en diferentes dictámenes las competencias de la Comunidad Autónoma en esta materia, y recientemente lo hemos hecho en el dictamen 215/2021, referido al “Proyecto de Decreto por el que se regula la Organización y el Funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y de la Gestión Recaudatoria”, cuyas consideraciones pueden traerse a colación para señalar que el Reglamento que se pretende aprobar encuentra cobertura en las competencias de la Comunidad Autónoma sobre su propia Hacienda.

A este respecto, venimos subrayando (dictámenes 226 y 275 de 2015 y 840/2016, entre otros) el entendimiento que la jurisprudencia constitucional viene realizando del bloque de la constitucionalidad, al señalar que la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de «Hacienda General» (149.1.14.^a CE), sin que figure en ningún momento entre las que pueden atribuirse a las Comunidades Autónomas, la «Hacienda regional» o cualquier otra locución similar que induzca a subsumir las cuestiones de tal índole en el ámbito propio de las funciones a desarrollar por las Comunidades Autónomas (art. 148 CE), no representa ningún obstáculo para que deba admitirse que su Hacienda privativa es materia propia de dichas Comunidades (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 2). Para justificar esta conclusión, como se reconoce en dicha sentencia, se viene acudiendo a distintos preceptos como el artículo 156 de la Constitución, que atribuye autonomía financiera a las Comunidades Autónomas, o también a los artículos 157.3 (referido al «ejercicio de las competencias financieras», con previsión de su desarrollo por Ley Orgánica), y 149.3 del texto constitucional.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Como destacamos en los dictámenes 775/2009 y 215/2021, el Tribunal Constitucional señala en su sentencia 14/1986 que no existe tal obstáculo porque, en definitiva, aun sin manifestación expresa incluida en el artículo 148 de la Constitución, del espíritu de su conjunto normativo se desprende que «la organización de su Hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización» (en el mismo sentido, pueden verse las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ IV; 183/1988, de 13 de octubre, FJ I; y 192/2000, de 13 de julio).

Sin perjuicio de lo anterior, el dictamen 775/2009 subraya que, aun no pudiéndose poner en tela de juicio la posibilidad de promulgar leyes de regulación general de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, ello no implica que no existan límites a la competencia autonómica sobre su propia Hacienda, como este Órgano Consultivo ha referido en numerosas ocasiones en relación con las leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma y otras disposiciones relacionadas con el ejercicio de la autonomía financiera.

En determinados supuestos, como se indica en la sentencia del Tribunal Constitucional 14/1986, no puede soslayarse la necesidad de la existencia de una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, con posibilidad -empero- de que cada una de ellas pueda establecer las peculiaridades que le convengan dentro siempre del marco competencial fijado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

En efecto, el propio artículo 156.1 de la Constitución Española consagra la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. En este mismo sentido, el artículo 2, apartado uno, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, dispone que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Hacienda del Estado, con arreglo a los principios que en dicha norma se enumeran, entre los que se encuentra la garantía del equilibrio económico, y la consiguiente atribución al Estado de la competencia para adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Con tal designio, como precisa dicho precepto, se aplicarán los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera definidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. A este respecto, el capítulo X del Reglamento proyectado se refiere a las obligaciones de suministro de información en aplicación de la normativa en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En este contexto, el Reglamento en tramitación debe respetar las normas estatales dictadas al amparo de diversos títulos competenciales estatales, incluyendo los previstos en el artículo 149.1.13.^a, 14.^a y 18.^a de la Constitución. Así, cabe señalar que el capítulo VIII del Reglamento regula las actuaciones de control del sistema de supervisión continua, que trae causa del artículo 81.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el que se impone a todas las Administraciones Públicas la obligación de establecer un sistema de supervisión continua de sus entidades dependientes, y cuya planificación y ejecución corresponde a la Intervención General, de conformidad con el artículo 96 ter del TRLGHP.

En el mismo sentido, recordamos que en concretos aspectos de la regulación deben respetarse las determinaciones de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Del mismo modo, en el control de los fondos europeos debe respetarse la normativa establecida por la Unión Europea. En la misma dirección de respeto de las competencias ajenas, el propio Reglamento



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

establece que las actuaciones de auxilio judicial, de auxilio al Ministerio Fiscal y de auxilio a la Fiscalía Europea se ajustarán a las normas que sobre protección de datos de carácter personal se establecen en los artículos 235 bis, 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, en la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, y en la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.

Finalmente, tratándose de un Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General, una parte importante de la regulación tiene amparo en el título competencial del artículo 47.1.1.^a del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que se refiere a la competencia exclusiva sobre “procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos”; competencia que, como ya hemos dicho, ha de coheretarse con la que la Constitución atribuye al Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

En suma, la Comunidad Autónoma cuenta con títulos suficientes para adoptar la disposición objeto de dictamen, cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, de conformidad con lo previsto en los artículos 119.3 del Estatuto de Autonomía y 27.8 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y con lo que específicamente se establece en el artículo 12.b) y en la disposición final única del TRLGHP.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

II

Sentado lo anterior, y a la vista de la documentación remitida a este Consejo Consultivo, procede señalar que la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto de Decreto se ajusta a las prescripciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 6/2006 y al resto de disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la misma.

En cuanto a la tramitación previa al acuerdo de inicio, consta que, mediante resolución de 4 de noviembre de 2019, de la Intervención General se procedió a la apertura del trámite de consulta pública previa, en aplicación de lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015. Según resulta del expediente, sólo se recibió una observación en este trámite. A este respecto nos remitimos a las reflexiones que hemos realizado en anteriores dictámenes sobre la necesidad de potenciar este trámite, empleando diferentes canales para su pública difusión.

El procedimiento se inició por acuerdo del Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Financiación Europea de 13 de agosto de 2020, a propuesta de la Intervención General, de conformidad con lo exigido en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006. A dicho acuerdo se unen el primer borrador de la norma y memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la misma, así como memoria económica, de conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera (30 de julio de 2020); memoria que fue ampliada a requerimiento de la Dirección General de Presupuestos (2 de diciembre de 2020). También figura, con fecha 30 de julio de 2020, el documento sobre criterios para determinar la incidencia de un Proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.1) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en el que se concluye que no concurren los presupuestos para la emisión de dicho informe, ya que la norma no regula actividad económica, sector económico o mercado. En la misma fecha se emite informe sobre la valoración de las cargas administrativas



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

para la ciudadanía y las empresas derivadas del Proyecto de Decreto, de conformidad con el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006 (de 30 de julio de 2020), significando que la disposición no comporta cargas adicionales. Del mismo modo, figura el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite (30 de julio de 2020), cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 45.1.a) de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. En relación con el mismo consta informe de observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante (5 de noviembre de 2020), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 del referido Decreto 17/2012, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía. También se ha emitido el informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia (30 de julio de 2020), de conformidad con el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula, en el que se manifiesta que la norma no es susceptible de repercutir sobre los derechos de la infancia.

De manera específica, la Intervención General subraya que se han observado las normas contenidas en el título VI de la Ley 39/2015. A este respecto damos por reproducidas las consideraciones que este Consejo Consultivo viene realizando sobre el alcance de la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 3628-2016, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con determinados preceptos de la Ley 39/2015, incluyendo las que se refieren a la virtualidad que ha de concederse a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, más allá del pronunciamiento que se realiza en la referida sentencia desde el punto de vista competencial. La exigencia de dichos principios se plasma en el artículo 7 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, en el que se regula la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación en los procedimientos de elaboración de normas de la Junta de Andalucía. En este sentido, consta que dicha



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

memoria se emitió el 30 de julio de 2020. Asimismo, el preámbulo de la disposición examinada da cuenta del cumplimiento de los referidos principios.

El expediente acredita la emisión de los informes que seguidamente se indican con detalle de su procedencia, fecha y fundamento: Secretaría General para la Administración Pública (26 de noviembre de 2020), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 8 del Decreto 622/2019; Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía (4 de noviembre de 2020), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.b) del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía; Consejo Andaluz de Universidades, de conformidad con lo previsto en el artículo 80.b) del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero (8 de abril de 2021); Comisión Consultiva de la Transparencia y Protección de Datos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (15 de febrero de 2021), en cumplimiento de lo establecido en el art. 15.1.d) del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban sus Estatutos; Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea (17 de junio de 2021), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos (21 de diciembre de 2020), según lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006; y Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (11 de marzo de 2022), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 45.2 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (23 de noviembre de 2020), según lo previsto en artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), y en los artículos 2 y 3.1 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, aprobado por Decreto 263/2011, de 2 de agosto; Consejo General del Poder Judicial (de 8 de enero de 2021), según lo dispuesto en el artículo 561.1 de la Ley Orgánica 6/1985; y Comisión Consultiva de Contratación Pública (24 de marzo de 2022), en cumplimiento de lo establecido en el



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

artículo 2.1.a) del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regula la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía.

Por otra parte, hay que destacar la amplitud con la que se ha concebido el trámite de audiencia, a cuyo efecto el Proyecto de Decreto se remitió a las entidades y órganos que se detallan en los antecedentes fácticos de este dictamen, de acuerdo con las previsiones del artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006. Asimismo, el texto se sometió a información pública por un plazo de quince días (BOJA núm. 210, de 29 de octubre 2020).

Asimismo, constan sendas diligencias de 25 de enero de 2021 y 18 de abril de 2022, expedidas por el Jefe del Servicio de Legislación, relativas al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, previstas en los párrafos c) y d) del apartado 1 del artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

El Secretariado del Consejo de Gobierno realizó diversas observaciones sobre el texto. Consta que el Proyecto de Decreto ha sido examinado por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (sesión de 13 de abril de 2022), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006.

Una vez expuesto lo anterior, el Consejo Consultivo debe destacar el cuidado y esmero que se observa en la tramitación, así como en la preparación de la documentación que integra el voluminoso expediente sometido a dictamen, incluyendo la confección del índice para facilitar el adecuado manejo de dicho expediente, compuesto por 2035 páginas. Tal proceder responde a las recomendaciones que viene efectuando este Consejo Consultivo en relación con la elaboración de las disposiciones de carácter general, facilitando el examen de las memorias, informes, alegaciones y demás documentos generados, así como de las distintas versiones de la disposición proyectada. De manera particular, hay que destacar el esfuerzo realizado por la Intervención General al valorar las observaciones y sugerencias formuladas durante la



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tramitación, dejando constancia del juicio que merecen e indicando cuáles de ellas se asumen y cuáles no. Con ello, como viene señalando este Consejo, no sólo se da verdadero sentido a los distintos trámites desarrollados, evitando que se conviertan en meros formalismos, sino que también se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 45.1.f) de la Ley 6/2006.

III

El examen de la disposición reglamentaria objeto de dictamen permite señalar que se ajusta al marco legal ya referido en el primer fundamento jurídico, y resulta acorde con las normas y principios rectores de la actividad económico-financiera de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía previstos en el TRLGHP.

La necesidad de la norma proyectada es evidente, dado que el sector público andaluz es mucho más complejo que el existente cuando se aprobó el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, en 1988, y el volumen de gasto entonces gestionado no es comparable al existente actualmente. En este sentido, consideramos que el futuro Reglamento responde al propósito de adecuación normativa a la actual realidad de dicho sector público, como se indica en la memoria justificativa del Proyecto de Decreto, en la que también se destaca, con razón, la importancia que tiene en este contexto, el crecimiento de los servicios y actividades gestionados a través de entidades instrumentales, con distintas fórmulas jurídicas y operacionales, que requieren la actualización de los procedimientos de control y de la gestión contable. Como se desprende de dicha memoria, en la referida evolución destaca el peso creciente del gasto público ejecutado por entidades sometidas a la modalidad de control financiero, y la necesidad de ajustar el control de los gastos financiados con fondos europeos a las exigencias impuestas por la Unión Europea.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es importante señalar que el Reglamento proyectado, como indica la memoria justificativa, responde a la superación de la concepción del control previo y del control financiero como modalidades excluyentes entre sí, ligada a la tradicional delimitación de dichas modalidades según la tipología de entes y de gestión pública. En este sentido, la Intervención General subraya que tales modalidades de control dejan de ser compartimentos estancos en función de la tipología de los entes a los que se aplican y pasan a considerarse modalidades de control complementarias.

No menos relevante es la consideración que lleva a subrayar que las nuevas tecnologías permiten situar a las técnicas de control, a la gestión contable y a la rendición de información económico-financiera en una nueva dimensión, dada la posibilidad de tratamiento masivo de datos.

No es ocioso destacar que el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía es una norma crucial para asegurar que la actividad de la Hacienda Pública se ajuste a los principios constitucionales y estatutarios en la materia. En lo que concierne al gasto público, conviene hacer especial mención a los principios de transparencia, contabilización y adecuado control económico-financiero y de eficacia, previstos en el artículo 189.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Recordamos que este precepto se refiere tanto al control interno como al externo; control que no es un fin en sí mismo, sino un medio para que los ingresos y los gastos de las Administraciones Públicas se gestionen de acuerdo con la legalidad vigente y los principios rectores de la actividad económico-financiera.

En este sentido, basta la sola lectura del TRLGHP para comprobar el creciente protagonismo de la Intervención General de la Junta de Andalucía, no sólo en su función de superior órgano de control interno del sector público de la Junta de Andalucía y de órgano directivo y gestor de la contabilidad pública de la gestión económico-financiera de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales, según prevé el artículo 86 del TRLGHP. En efecto, más allá de lo anterior, el Reglamento cuya aprobación se postula regula otras funciones de la



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Intervención General, incluyendo las siguientes: la planificación y ejecución de las actuaciones de supervisión continua; auxilio y colaboración con los órganos judiciales, el Ministerio Fiscal y la Fiscalía Europea; asistencia a mesas de contratación; determinadas funciones en materia de tesorería; informes previos de las bases reguladoras de subvenciones; administración y custodia de la información registrada en la Base de Datos de Subvenciones de la Junta de Andalucía y suministro de información a la Base de Datos Nacional de Subvenciones; e informe sobre la memoria justificativa de la propuesta de declaración de medio propio personificado.

Sobre el alcance de la regulación y en relación con algunas alegaciones formuladas durante la tramitación de la disposición objeto de dictamen, sugiriendo que el Reglamento debería efectuar un mayor grado de desarrollo en determinadas materias, cabe señalar que el propio TRLGHP atribuye un indudable protagonismo a las resoluciones de la Intervención General, reconociendo un margen de flexibilidad para que la labor de control pueda ser susceptible de perfeccionamiento, adaptándola a circunstancias o necesidades cambiantes. En este sentido recordamos que el Texto Refundido permite que la Intervención General pueda acordar, mediante resolución publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, que se sometan a control previo determinadas operaciones de las entidades sujetas a control financiero, cuya importancia así lo aconseje, determinando dicha resolución cuándo tendrá carácter suspensivo (art. 89.3 del TRLGHP). Al mismo tiempo permite que la Intervención General pueda acordar la realización de controles posteriores o financieros sobre determinados órganos o gastos sometidos a control previo en los supuestos que considere necesarios (art. 89.4 del TRLGHP). Otro tanto cabe decir en relación con el afinamiento de los extremos a comprobar en la fiscalización previa, que podrán precisarse por la Intervención General, mediante resolución publicada en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”, en los términos previstos en el artículo 90.3 del TRLGHP. Asimismo, estimamos que el alcance que el Reglamento atribuye a las instrucciones de la Intervención General respeta los cometidos que le reserva el TRLGHP.



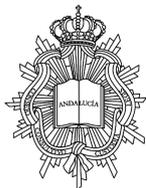
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este orden de ideas, subrayamos también que la Intervención General justifica en el expediente el régimen de atribución de funciones a las distintas Intervenciones, dando respuesta una observación del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en la que recomendaba una mayor claridad en este punto, citando el esquema contenido en el vigente Reglamento. A este respecto, creemos que el dinamismo de la función a desarrollar y la agilidad en los cambios orgánicos, modelos de gestión y modos de control, como señala la Intervención General, puede justificar la superación del actual esquema orgánico o territorial, más rígido que el que se pretende implantar. En este sentido se explica que las Intervenciones Delegadas no lo son de ninguna Agencia o Consejería en particular, permitiendo que la persona titular de la Intervención General pueda realizar atribuciones específicas en función de necesidades cambiantes, como también podrá asignar a una Intervención un mismo tipo de gasto de diferentes Consejerías, o la realización de los informes de una determinada modalidad de control.

Expuesto lo anterior, creemos, en suma, que el texto examinado responde al planteamiento indicado, en concordancia con las modificaciones introducidas en el TRLGHP, y viene a potenciar el papel de la Intervención, que habrá de fortalecerse mediante la dotación de medios personales y materiales que permitan el eficaz cumplimiento de sus funciones, pues de otro modo los ambiciosos propósitos del legislador y del Reglamento cuya aprobación se postula no podrían alcanzarse.

Sin perjuicio de lo anterior, formulamos las siguientes observaciones.

1.- Sobre la redacción. En términos generales hay que hacer notar el especial cuidado puesto en la redacción de la disposición sometida a dictamen, que responde a las recomendaciones que el Consejo Consultivo viene realizando en esta materia. Dicho esfuerzo resulta elogiable, considerando que estamos ante un reglamento eminentemente técnico y no es fácil lograr una redacción clara, precisa y comprensible. No obstante, resulta aconsejable una última revisión del texto desde el punto de vista



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

gramatical, prestando particular atención al empleo de los signos de puntuación y a los aspectos sintácticos, para favorecer la comprensión de determinados preceptos.

Aunque el empleo de mayúsculas es correcto en la práctica totalidad de la disposición examina, en el último párrafo del expositivo VII del preámbulo se escribe “derecho”, cuando debería escribirse Derecho.

A título de ejemplo, en el segundo párrafo del expositivo XIII del preámbulo, debería escribirse punto y coma tras abril, en vez de coma. En el artículo 11, apartado 3, párrafo segundo, debería insertarse coma tras la expresión “se hayan llevado a efecto”. En el artículo 30, apartado 1, debería escribirse coma tras la palabra Reglamento, y en el artículo 32.2 tras Intervención General. Asimismo, en el artículo 39, apartado 2, debería insertarse coma tras el adjetivo “anterior”. Igualmente debería utilizarse coma tras la referencia al apartado 3, en el artículo 134.

En el inciso final del artículo 58, apartado 3, se observa una discordancia de número. En efecto, debería utilizarse el plural “procedan” en vez de “proceda”, pues el precepto alude a los procedimientos de revisión o reintegro. Los mismo sucede en el artículo 85, apartado 3, ya que el verbo debe expresarse en plural (“...se tendrán en cuenta los requisitos”, en vez de se tendrá).

Por otro lado, en el preámbulo y en determinados preceptos se emplean expresiones tales como “persona interventora o auditora”, “persona funcionaria”, “persona representante”, “personas empleadas públicas”, u otras similares. Aun comprendiendo que con dichas expresiones se pretende evitar un lenguaje sexista, hay que recordar que, desde nuestro dictamen 240/2018, venimos destacando que su empleo no es la fórmula más adecuada para cumplir con dicho objetivo. En este sentido, hemos expuesto que, aun no ignorando que estas expresiones han calado en diferentes disposiciones, procedería emplear una fórmula distinta a la de la adjectivación de las personas del modo antes referido; fórmula que no pasa por la escritura del nombre en masculino y en femenino.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2.- Preámbulo. Por su significación en el Reglamento proyectado, debería aludirse en el preámbulo a los principios de transparencia, contabilización y adecuado control económico-financiero y de eficacia, previstos en el artículo 189.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, a los que ya nos hemos referido anteriormente.

Por otro lado, en el **párrafo cuarto del expositivo I**, se utiliza la expresión “entre ellas, deberían citarse las siguientes circunstancias”. Sería más apropiado sustituir el condicional “deberían” por el presente deben”.

El **párrafo tercero del expositivo II** debería ser más explícito al aludir al contenido mínimo y homogéneo que se establece “para las comunicaciones que procedan”.

En el **párrafo cuarto del expositivo XIII** debería revisarse la siguiente afirmación: “aunque no se trata de una norma que tenga eficacia directa sobre la ciudadanía, sino que nos encontramos más bien ante una norma de autoorganización (...)” Aun siendo cierto que se regulan numerosos aspectos que constituyen una plasmación del principio de autoorganización, no lo es menos que otros no lo son y algunos de ellos conciernen de manera más cercana a los ciudadanos como los relativos a las actuaciones en los procedimientos de reintegro.

3.- Artículo único. En él se concreta la fórmula de aprobación del Reglamento del siguiente modo: “Se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía que se inserta a continuación”. Sería más preciso afirmar “que se inserta a continuación de este Decreto”, ya que entre el artículo único y el Reglamento hay dos disposiciones adicionales, una transitoria, a las que siguen la disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

4.- Título y alcance de la disposición adicional segunda. Bajo el título “Adecuación de plantillas y de la relación de puestos de trabajo”, esta disposición adicional presenta la siguiente redacción:



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

“La persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda adecuará las plantillas presupuestarias y la Consejería competente en materia de Administración Pública aprobará las relaciones de puestos de trabajo y realizará las creaciones, supresiones y modificaciones necesarias, atendiendo a los principios de eficiencia, austeridad, racionalización y reducción del gasto público, a lo dispuesto en este Decreto y en el Reglamento que se aprueba.”

No ignora este Consejo Consultivo que la redacción es similar a la de la disposición adicional segunda del Decreto 116/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea.

Sin embargo, debe aclararse el significado del precepto, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 4.2.g) de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, y en el artículo 10 del Decreto 390/1986, de 10 de diciembre, por el que se regula la elaboración y aplicación de la relación de puestos de trabajo.

En este sentido, debe señalarse que la disposición adicional segunda del Decreto 116/2020, que ha servido como modelo para la redacción de la disposición adicional a la que alude esta observación, se refiere a una “habilitación” a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, respecto a las relaciones de puestos de trabajo, y a la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, respecto a la Plantilla presupuestaria, en el contexto de la aprobación de una nueva estructura orgánica y en este sentido expresa su finalidad: “(...) para adecuarlas a la estructura orgánica establecida en el presente Decreto”.

Por otro lado, aunque se deduzca del contexto, **tanto en el título como en el cuerpo de la disposición adicional** examinada debería aludirse a la relación de puestos de trabajo correspondientes a la Intervención General de la Junta de Andalucía. En este contexto debería revisarse el empleo del plural en la expresión “(...)



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

relaciones de puestos de trabajo y realizará las creaciones, supresiones y modificaciones necesarias (...).”

5.- Artículo 1 del Reglamento y disposiciones concordantes (en adelante todas las observaciones se refieren al Reglamento). El precepto comentado dispone lo siguiente:

«Este Reglamento tiene por objeto el desarrollo de la organización y de las funciones que el Título V del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, atribuye a la Intervención General de la Junta de Andalucía (en adelante “Intervención General”).»

Hay que señalar que también debería indicarse que el Reglamento viene a desarrollar, parcialmente, el título VII del TRLGHP, como se afirma en el preámbulo del Proyecto de Decreto y en la memoria.

6.- Artículo 2, apartado 1. Además de sustituir la expresión “gestión económica-financiera” por “gestión económico-financiera”, con el primer elemento en masculino, con el fin de lograr una mejor coordinación entre los enunciados del precepto, en consonancia con el título al que responde, podría adoptarse, una redacción igual o similar a la siguiente: “Conforme a lo dispuesto en el artículo 86 del Texto Refundido, la Intervención General tiene la condición de órgano superior de control interno, en su doble modalidad de control previo y control financiero, y órgano directivo y gestor de la contabilidad pública de la gestión económico-financiera. Asimismo es el órgano directivo responsable de la planificación y ejecución de las actuaciones de supervisión continua.” De este modo se resalta el carácter de la Intervención General, que queda difuminado en la actual redacción de este apartado, al emplear una expresión propia de la delimitación de funciones (“le corresponde la planificación...”).

7.- Artículo 3, apartados 2 y 4. En relación con los dos apartados mencionados formulamos las observaciones que seguidamente exponemos.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A) El apartado 2 dispone lo siguiente: “la función de control interno que tiene atribuida la Intervención General tiene por objeto comprobar que el funcionamiento del sector público de la Junta de Andalucía, en el aspecto económico-financiero, se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía y buena gestión financiera, con sujeción a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, este Reglamento, y otras normas que lo desarrollen.”

En principio, la redacción podría parecer correcta, teniendo en cuenta que el artículo 86.1 del TRLGHP establece que la Intervención General es el superior órgano de control interno del “sector público de la Junta de Andalucía”. Aunque resulte obvio, sí debe precisarse que la referencia al Sector Público de la Junta de Andalucía no puede identificarse con la definición contenida en el artículo 99 del Estatuto de Autonomía, que dispone que la Junta de Andalucía está integrada por el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno (apdo. 1), añadiendo que “*Forman parte también de la organización de la Junta de Andalucía las instituciones y órganos regulados en el Capítulo VI*” (apdo.2).

En este sentido, hay que recordar que el artículo 49 de la Ley 9/2007, se refiere a la Intervención General disponiendo lo siguiente:

“En los términos que disponga la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Intervención General de la Junta de Andalucía es el superior órgano de control interno y de contabilidad pública de la gestión económica de la Administración de la Junta de Andalucía y de la totalidad de sus entidades instrumentales. También ejercerá las funciones de centro directivo del control financiero y de la auditoría pública respecto de la Administración y sus entes instrumentales.”

Por su parte, el artículo 3 del TRLGHP dispone que las instituciones de la Junta de Andalucía se regirán por su legislación específica y por dicha Ley en lo que les sea de aplicación.



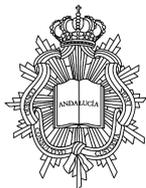
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

No es infrecuente que los reglamentos en la materia, clarifiquen el alcance de la función a la que nos referimos, especificando como hace el artículo 1 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, que el control interno a que se refiere el presente Reglamento no será de aplicación a los órganos que no dependan del Gobierno o de la Administración General e Institucional del Estado.

En este sentido, recordamos también que el último inciso del artículo 96 bis, apartado 1, del TRLGHP precisa que “Quedan fuera del ámbito de aplicación del proceso de supervisión continua contemplado en el artículo 96 ter de esta Ley las instituciones de autogobierno contempladas en el capítulo VI del título IV del Estatuto de Autonomía para Andalucía”. Este inciso responde a la observación realizada por este Consejo Consultivo en su dictamen 634/2019, en la que se concluye que “debe quedar claramente establecido que el sistema de supervisión continua es de aplicación a las entidades que conforman el sector institucional de la Administración, incluyendo en su caso a las autoridades independientes, según la definición que se ofrece en el propio artículo 2.3 de la Ley 40/2015, pero no a las instituciones que se regulan separadamente de ella en el Estatuto de Autonomía para Andalucía como “otras instituciones de autogobierno” (capítulo VI del título IV)”.

Estas consideraciones llevan a señalar que los preceptos del Reglamento que se refieran al “sector público” deben ser lo suficientemente precisos para guardar la debida coherencia con el marco legal objeto de desarrollo, evitando equívocos. En este sentido, al ocuparse de la función de la Intervención General en materia de contabilidad pública, el artículo 4, apartado 2, ofrece un concepto del sector público (andaluz) a estos efectos, que aquí damos por reproducido.

B) Debería modificarse el comienzo del **apartado 4**, en el que se emplea la expresión adversativa “No obstante lo dispuesto en el apartado anterior (...)”, ya que la existencia de dos modalidades de control no se configura en dicho apartado con



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

carácter excluyente, de manera que resulten incompatibles entre sí. Dicho apartado no está reñido con la posibilidad de empleo de ambas modalidades de control, respondiendo al carácter complementario que pueda atribuirse a una u otra, que es lo que se prevé en el apartado comentado.

8.- Artículo 6, apartados 1.c) y 2.d). En lo que respecta al apartado 1.c), en vez de referirse al principio de “ejercicio desconcentrado”, el precepto debería aludir al principio de desconcentración. Por otro lado, el inciso “de acuerdo con los gastos controlados” podría sustituirse por otro que exprese de manera más clara el porqué de las competencias distribuidas. Así podría emplearse la expresión “en función de los gastos controlados” u otra similar.

En lo que atañe al **apartado 2.d)**, aunque la fiabilidad está ligada, sin duda, a la prudencia de las estimaciones, quizá podría aludirse a la prudencia de las estimaciones y valoraciones.

9.- Artículo 7, apartados 1 y 2. Por lo que atañe al **apartado 1**, quizá sería más precisa la expresión “Sin perjuicio de otros medios (...)”, en vez de “Con independencia de otros medios (...)”, que es la que actualmente se emplea al comienzo de este apartado.

Por otro lado, el **apartado 2** se refiere a las instrucciones y órdenes del servicio de la Intervención General, y en él se dispone que serán objeto de publicidad en el Portal de la Junta de Andalucía, en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos, conforme a lo establecido en el artículo 13.1.a) de la Ley 1/2014. Debe añadirse también que dicha publicación procede de conformidad con el artículo 7.1.a) de la Ley 19/2013, según el cual las Administraciones Públicas deben publicar las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

10.- Título del artículo 9. Teniendo en cuenta que el apartado 2 no se refiere, en puridad, a una obligación de colaboración, sino a la asistencia jurídica prestada por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, resulta aconsejable que el título del artículo sea “Obligaciones de colaboración y asistencia jurídica”. De hecho, así se titula el artículo 87 del TRLGHP, que es objeto de desarrollo en el precepto examinado.

11.- Artículo 10, párrafo d). Este precepto faculta a la persona de la Intervención que realice los controles financieros para “El libre acceso a los locales de negocio y demás establecimientos o lugares en que se desarrollen las actividades subvencionadas o se permita verificar la realidad y regularidad de las operaciones financiadas con cargo a la subvención”.

El precepto se relaciona con el deber de colaboración que el artículo 46 de la Ley 38/2003, impone a los beneficiarios, entidades colaboradoras y terceros relacionados con el objeto de la subvención o su justificación; artículo que reconoce a la Intervención correspondiente la facultad de libre acceso a los locales de negocio y demás establecimientos o lugares en que se desarrolle la actividad subvencionada o se permita verificar la realidad y regularidad de las operaciones financiadas con cargo a la subvención. Por ello debe citarse el referido artículo.

En este mismo sentido, el artículo 95.3 del TRLGHP dispone que las personas y entidades a que se refieren los apartados 1 y 2 de dicho artículo “deberán facilitar el libre acceso a los locales y a la documentación objeto de investigación, así como la posibilidad de obtener copia de esta”.

Más allá de lo anterior, en relación con este tipo de facultades, hemos recordado la necesidad de respetar el domicilio constitucionalmente protegido, teniendo en cuenta que «nuestro Texto Constitucional, al establecer el derecho a la inviolabilidad del domicilio, no lo circunscribe a las personas físicas» (STC 137/1985, de 17 de octubre, FJ 3). Dicha doctrina se reitera en la STC 69/1999, de 26 de abril, FJ 2 (con cita de las SSTC 144/1987 y 64/1988), subrayando que dicha afirmación de principio se ha hecho



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

con matizaciones relevantes, entre ellas la consideración de la “naturaleza y especialidad de fines” de dichas personas” (STC 137/1985, FJ 5).

En nuestro dictamen 460/2017 señalamos que, siendo así, y dada la existencia de espacios físicos que no integran el domicilio constitucionalmente protegido de la persona jurídica, consideramos que el precepto entonces examinado podía adoptar una fórmula más neutra, como la que emplea el artículo 113 de la Ley General Tributaria (LGT) al regular la autorización judicial para la entrada en el domicilio de los obligados tributarios, en el que el deber de la Administración tributaria de obtener el consentimiento de los mismos o la oportuna autorización judicial se contempla cuando se pretenda entrar en el “domicilio constitucionalmente protegido” o efectuar registros en el mismo. En concordancia con lo anterior, al regular las facultades de la Inspección de los Tributos, el artículo 142.2 de la citada Ley prevé que, cuando las actuaciones inspectoras lo requieran, los funcionarios que desarrollen funciones de inspección de los tributos podrán entrar, en las condiciones que reglamentariamente se determinen, en las fincas, locales de negocio y demás establecimientos o lugares en que se desarrollen actividades o explotaciones sometidas a gravamen, existan bienes sujetos a tributación, se produzcan hechos imponibles o supuestos de hecho de las obligaciones tributarias o exista alguna prueba de los mismos. En caso de que la persona bajo cuya custodia se encontraren los lugares antes referidos se opusiera a la entrada de los funcionarios de la inspección de los tributos, el artículo 142.2 dispone que se precisará la autorización escrita de la autoridad administrativa que reglamentariamente se determine y sólo cuando, en el ejercicio de las actuaciones inspectoras, sea necesario entrar en el domicilio constitucionalmente protegido del obligado tributario, se aplicará lo dispuesto en el artículo 113 de la LGT.

Al igual que expusimos entonces, cabe señalar que la previsión legal a la que acabamos de aludir, desarrollada en el artículo 172 del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio), puede servir como modelo para el



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

desarrollo reglamentario contenido en el precepto que examinamos. En este sentido, el precepto comentado debería partir de un juicio de necesidad, como el que se realiza en los supuestos de actuaciones tributarias antes mencionados; juicio de necesidad que está implícito en el artículo 95 del TRLGHP.

12.- Artículo 12, apartado 2. Dispone esta norma lo siguiente: “Todas las actuaciones de control previo o financiero, la rendición de cuentas, o los dictámenes a emitir como Autoridad de Auditoría de los fondos europeos, entre otros actos administrativos, deberán estar suscritos por el personal funcionario competente que participe como persona interventora o auditora actuante, sin perjuicio de las funciones de dirección y coordinación a las que se refieren los artículos 7.1 y 17.2 y de las facultades que conforme a sus atribuciones correspondan a la persona titular de la Intervención General.”

Aun no discutiendo el buen propósito de la norma, inserta en un artículo bajo el título “Ejercicio profesional de la función de control”, el inciso “entre otros actos administrativos” puede generar confusión. El significado del apartado comentado debe ser claro teniendo en cuenta que el artículo 9.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, dispone que, en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca. Por ello es necesario que se concrete el alcance del inciso referido, teniendo en cuenta asimismo lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

13.- Artículo 14, apartado 5. La expresión “dando publicidad al Registro de actividades de tratamiento de datos de carácter personal”, debería modificarse, ya que el objeto de dicha publicidad no es el Registro, sino el inventario de actividades de tratamiento, como se desprende del artículo 6 bis de la Ley 19/2013.

14.- Artículo 16, apartado 3. Dispone esta norma lo siguiente: “El personal que ocupe los puestos mencionados en el apartado 2, en el ejercicio de las funciones de su puesto de trabajo, deberá cumplir las instrucciones dictadas por la Intervención General, que deberá ser oída en las modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo que afecten a las diferentes Intervenciones y en los expedientes disciplinarios que puedan ser incoados contra dicho personal, antes de dictar resolución.”

El precepto se comprende en el contexto del modelo de desdoblamiento competencial ya existente respecto del personal de la Intervención, del que resulta que los puestos de trabajo de las Intervenciones no enumerados en el apartado 1 estarán adscritos a las diferentes Consejerías y Agencias, sin perjuicio de la dependencia funcional exclusiva de la Intervención General.

Aunque se trate de un modelo experimentado, a la vista de algunas observaciones formuladas durante la tramitación, deberían analizarse con rigor los pros y los contras del referido desdoblamiento, dado que los modelos organizativos no son indiferentes desde el punto de vista de la imagen de las instituciones a las que sirven. En el caso de la Intervención General debería optarse por el modelo que mejor responda a la plena autonomía con respecto de los órganos y entidades sujetos a sus potestades contables y de control; autonomía que se destaca en el artículo 2 del Reglamento como una característica fundamental que debe acompañar a la Intervención General en el ejercicio de sus funciones de control interno, contabilidad pública y supervisión continua. Entendemos que esa es la preocupación subyacente en el apartado 3 objeto de examen, en el que se trata de garantizar que la Intervención General sea oída en los procedimientos de modificación de puestos de trabajo que afecten a las diferentes Intervenciones y en los procedimientos disciplinarios que se



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

incoen frente al personal adscrito a las Consejerías y Agencias y funcionalmente dependiente de la Intervención General. En este contexto, la propia Intervención General reconoce que “No pocas disfunciones ha supuesto en ocasiones este modelo pues implica tener que realizar los cometidos propios sin poder tomar decisiones sobre el personal que las desarrolla, decisiones que adoptan quienes no son responsables de las mismas” (pág. 1645 del expediente electrónico).

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto sobre la necesidad de considerar si el modelo debería evolucionar para evitar los problemas que pueden afectar a la eficacia y a la plena autonomía de la Intervención General, consideramos que las objeciones que se han formulado en algunos informes evidencian las dificultades del modelo, pero en nuestra opinión no existe obstáculo para que la Intervención General siga ejerciendo las funciones que la regulación examinada le atribuye respecto del personal que orgánicamente no está adscrito a dicho Centro Directivo, una particularidad consagrada, como afirma la propia Intervención General, “desde los inicios de la organización de la Junta de Andalucía”. Ello no obstante, consideramos que la cautela de que la Intervención sea oída en las modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo es demasiado imprecisa en relación con el interés que se trata de tutelar. Quizá sería más correcto configurar su intervención a través de un informe en el seno del procedimiento de modificación de la Relación de Puestos de Trabajo, contemplándose, en su caso, una facultad de propuesta, debidamente motivada, cuando la Intervención General juzgue necesaria dicha modificación, que se contrae, como hemos visto a los puestos de trabajo que afectan a las Intervenciones.

En cuanto a los procedimientos disciplinarios, como hemos visto se dispone que la Intervención General será oída antes de dictar resolución. Sin embargo, debería contemplarse también la posibilidad de que emitiera informe en un momento anterior, dado que, refiriéndose estos expedientes disciplinarios, a personal bajo su dependencia funcional, es la propia Intervención General la que está en condiciones de constatar si concurren motivos para la tramitación del procedimiento por faltas disciplinarias tales como la notoria falta de rendimiento que comporte inhibición en el



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cumplimiento de las tareas encomendadas, el abandono del servicio, la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos, etc.

Por otro lado, la regulación de las dos cautelas citadas debería realizarse en un párrafo independiente dentro del mismo apartado.

15.- Artículo 19, apartado 3. Dispone este precepto lo siguiente: “Las Intervenciones adjuntas que dependan de las respectivas personas titulares de las Intervenciones actuarán bajo las directrices de aquellas, correspondiéndoles a éstas establecer el reparto de tareas entre ellas si tuvieran adscritas más de una.”

Si la norma se refiere a las Intervenciones adjuntas que dependan de las Intervenciones, debería afirmar que actúan bajo las directrices de “estas” y no de “aquellas”. Por consiguiente, es preciso verificar si se está empleando el pronombre demostrativo correcto.

16.- Artículo 20, apartado 2. Debería mejorarse la redacción prevista para el caso de acumulación de funciones, contemplando el dictado de una resolución de acumulación temporal de funciones y suprimiendo el pronombre personal “le” (en la expresión “le acumulará”).

17.- Artículo 35, apartado 1. La expresión “podrá formular discrepancia”, debería completarse, precisando que dicha discrepancia será motivada, con expresión de las normas que la fundamentan. De hecho, en el párrafo a) de este mismo apartado se alude a la expresión de las razones de la discrepancia en escrito motivado. Por otro lado, en el párrafo b) la expresión “corresponderá la resolución” debería completarse con el adjetivo “definitiva”.

18.- Artículo 36, apartados 6, 7 y 8. Ante todo, debemos subrayar que estos apartados se ubican en un artículo destinado a regular la omisión de la fiscalización



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

previa y la convalidación de gastos. Como ya hemos visto, al entrar en vigor la disposición examinada quedará sin efecto el Acuerdo de 5 de junio de 1992, de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, por el que se dictan instrucciones en relación con la tramitación de los expedientes de convalidación de gastos.

En este plano, hay que hacer notar que el artículo 90, apartado 8, del TRLGHP dispone que, en los supuestos en los que la fiscalización previa o la comprobación material del gasto prevista en el apartado 2 del artículo anterior fuesen preceptivas y se hubiesen omitido, “no se podrá continuar el expediente de gasto ni, por tanto, reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni fiscalizar favorablemente estas actuaciones hasta que, en su caso, se resuelva dicha omisión, mediante su convalidación por el Consejo de Gobierno o la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, en los términos que se determinen reglamentariamente”.

Por consiguiente, el precepto que se examina debe interpretarse en clave de legalidad económico-financiera, habida cuenta del significado que se concede a la omisión de la fiscalización previa y al efecto suspensivo que la acompaña, que obstaculiza, como claramente indica la norma legal transcrita, el reconocimiento de la obligación y pago correspondiente “hasta que, en su caso, se resuelva dicha omisión mediante su convalidación”. Esto es lo que literalmente dispone el artículo 90, apartado 8, del TRLGHP, y el artículo 36, apartado 3, del Reglamento proyectado es consecuente con dicho precepto legal al establecer que el acuerdo de convalidación de gastos “tiene, como único efecto, subsanar la omisión del trámite de la fiscalización previa del acto o expediente”.

Precisamente por ello, el propio artículo 36.3 del Reglamento sometido a dictamen concluye disponiendo que “como consecuencia de lo anterior, no podrán someterse a convalidación los actos o expedientes en los que, además de la omisión de la fiscalización previa, se haya incurrido en otros defectos, sin que estos se hayan previamente subsanado”.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Precisado lo anterior, hay que señalar que el artículo 36.6 del Reglamento establece que la Asesoría Jurídica emitirá informe en el que se pronunciará sobre aquellas infracciones que, según la Intervención, pudieran viciar el acto o expediente de nulidad o anulabilidad, así como sobre las posibilidades de subsanación o el cauce que haya de seguirse para la satisfacción, en su caso, de la obligación a la persona o entidad interesada. Actualmente, el Acuerdo referido contempla que el informe de la Asesoría Jurídica se pronuncie sobre todas las cuestiones que suscite el expediente y, necesariamente, sobre las posibilidades de subsanación de las infracciones producidas. La referencia que ahora se realiza a los vicios de nulidad y acto seguido, a las posibilidades de subsanación, es perturbadora, no sólo por la finalidad propia del procedimiento de convalidación de gastos, sino también porque en nuestro ordenamiento jurídico sólo son susceptibles de convalidación los actos anulables y en ningún caso los que se hallen viciados de nulidad (art. 52 de la Ley 39/2015).

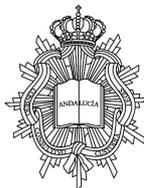
En la regulación proyectada, como en el Acuerdo de 5 de junio de 1992, se pretende que el informe de la Asesoría Jurídica se pronuncie sobre las cuestiones indicadas, y en el artículo 36.7 del Reglamento examinado se establece lo siguiente: “Cuando, a juicio de la asesoría jurídica, en el acto o expediente concurren circunstancias de cualquier tipo que hagan inconveniente o imposible promover un procedimiento de convalidación, deberá aquella pronunciarse, cuando se le remitan las actuaciones para su informe, acerca de la posibilidad de resarcimiento al particular por la prestación efectuada, al amparo de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y demás preceptos concordantes, o por la vía que considere procedente, o si, por el contrario, no procede resarcimiento alguno por parte de la Administración.”

Y el apartado 8 contempla la posibilidad de que el órgano gestor pueda apartarse del informe de la Intervención (previsto en el apartado 4), sometiendo el expediente a convalidación, si esta fuera procedente, u ordenando la incoación del correspondiente procedimiento dirigido a resolver el posible resarcimiento del particular.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La lectura de los apartados 6, 7 y 8 lleva a concluir que es necesario que se modifique la redacción para que quede claro el objeto del procedimiento de convalidación de gastos y sus límites. En los tres apartados mencionados está presente el propósito de abonar “un gasto ya realizado”, resarciendo a quienes pueden haber realizado una determinada prestación, aunque lo haya sido en un procedimiento irregular, en el que como mínimo se ha omitido la fiscalización previa. En el apartado 7 se indica de manera específica que el informe de la Asesoría Jurídica debe pronunciarse sobre la posibilidad de resarcimiento al particular por la vía de la responsabilidad patrimonial cuando “en el acto o expediente concurren circunstancias de cualquier tipo que hagan inconveniente o imposible promover un procedimiento de convalidación. Dichos términos no difieren de los que se contemplan en el Acuerdo de 5 de junio de 1992, pero son también perturbadores, porque el informe debería pronunciarse sobre la procedencia del procedimiento de convalidación y no sobre la “conveniencia”. Sobre los problemas interpretativos que podrían generarse con esa valoración de la “conveniencia”, traemos a colación lo que se dice en el párrafo e) de la instrucción 5ª de la Circular 3/1996, de 30 de abril, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones sobre la función interventora, al señalar que el procedimiento en cuestión, que parte de la omisión de la fiscalización previa, sigue estando centrado en la emisión por parte del Interventor y ha de incluir un apartado, entre otros que se detallan en dicha instrucción, pronunciándose sobre lo siguiente: “Posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, que será apreciada por el interventor, en función de si se han realizado o no las prestaciones, el carácter de éstas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hayan producido. Para ello, se tendrá en cuenta que el resultado de la revisión del acto se materializará acudiendo a la vía de indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor o de incumplir la obligación a su cargo, por lo que, por razones de economía procesal, sólo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone”.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En nuestro ámbito, ese planteamiento u otros similares, de los que podrían desprenderse, erróneamente, que el procedimiento de convalidación de gastos opera como alternativa a la revisión de oficio, fue nítidamente superado por la doctrina de este Consejo Consultivo desde el inicio de su funcionamiento, considerando que cuando concurren los presupuestos legalmente establecidos para ello, la Administración está obligada a efectuar la revisión de oficio de los actos viciados de nullos de pleno derecho (“declararán de oficio” es la expresión que empleó el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la que hoy emplea el artículo 106 de la Ley 39/2015).

Se trata de una cuestión especialmente trascendente, particularmente en el ámbito de la contratación pública, a la que alude implícitamente (así lo interpretamos) el apartado 7 del artículo objeto de esta observación, al referirse a la “prestación efectuada” y aludir, seguidamente, a la valoración de la posibilidad de resarcir al particular por la vía de la responsabilidad patrimonial extracontractual; solución descartada por el Consejo Consultivo, pese a que se utilizó profusamente antes de que sentáramos nuestra doctrina al respecto. Por su relevancia, traemos a colación, *mutatis mutandis*, lo que expusimos al respecto en nuestro dictamen 178/2019, que sintetiza la opinión que desde entonces hemos mantenido en los siguientes términos:

«(...) El presente dictamen permite llamar la atención de las Administraciones Públicas concernidas con el objeto de despejar la confusión que se sigue manifestando en este ámbito a juzgar por los informes de la Cámara de Cuentas consultados [...] En este sentido, volvemos a reiterar la plena validez de la doctrina sintetizada en el dictamen 270/2002 de este Consejo Consultivo, a la que se remite nuevamente la Cámara de Cuentas en el Informe de 30 de mayo de 2018, sobre el análisis de los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»En efecto, la Cámara de Cuentas indica en el apartado 7.3 de dicho informe que “se constata que las entidades emplean con reiteración el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito (EREC) para aplicar al presupuesto gastos de ejercicios anteriores realizados al margen del procedimiento, bien porque no existía crédito presupuestario en el momento de ejecutar el gasto, bien porque se tramitaron gastos prescindiendo del procedimiento legalmente aplicable a cada caso”. Según dicho informe, “las entidades, con la intención de evitar que se produzca un enriquecimiento injusto de la Administración, proceden al reconocimiento de las obligaciones de pago a las empresas que han prestados los servicios y las imputa al ejercicio corriente mediante la tramitación de los expedientes de reconocimiento extrajudicial”.

»Tal y como indica dicho informe, el Consejo Consultivo de Andalucía viene exponiendo una consolidada doctrina sobre la improcedencia tanto de dicha práctica como de la que se basa en el instituto de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración para abonar obras, bienes y servicios adquiridos por la Administración prescindiendo del procedimiento previsto por el legislador para preservar los principios que informan la contratación del sector público.

»Ante la persistencia de la práctica antes referida, que según el referido informe de la Cámara de Cuentas se evidencia en numerosos expedientes de Ayuntamientos y Diputaciones, hay que hacer notar que el criterio del Consejo Consultivo se ha asentado, sin fisuras, en las dos últimas décadas. Conviene, pues, recordar que en el dictamen 270/2002 de este Consejo Consultivo (FJ III), reproducido parcialmente en el informe de la Cámara de Cuentas de 30 de mayo de 2018, se dice lo siguiente:

«El reclamante articula su petición en un procedimiento de convalidación de gastos basada en la figura de la prohibición de enriquecimiento injusto, motivo por el que alega que no procede incoar, como ha hecho la Administración, procedimiento de revisión de oficio al no haber instado la declaración de nulidad. Esta argumentación no puede prosperar, pues ni los particulares ni la Administración tienen facultades dispositivas sobre el procedimiento que en cada caso ha de seguirse, a menos que así venga expresamente ordenado».



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»En esta dirección, el dictamen subraya que tanto la vía de que parte de la invocación de la prohibición de enriquecimiento injusto (en ese caso instrumentada a través de la “convalidación de gastos”), como la de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración han sido objetadas por el Consejo Consultivo, dado que el ordenamiento jurídico-administrativo ha arbitrado una vía específica a la que está sometida la Administración. El dictamen se refiere a lo entonces previsto en el artículo 47 del Reglamento General de Contratación y después en el artículo 66.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y en el artículo 65 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000. La misma vía (declaración de nulidad y ulterior liquidación) se ha mantenido en la normativa más reciente, como se observa en el artículo 35.1 del TRLCSP, a la sazón aplicable, y en el artículo 42.1 de la vigente LCSP.

»Tal y como precisa el dictamen 270/2002, este Órgano ha venido señalando que se trata, en suma, de una especie de acción restitutoria, no muy distinta de la contemplada en los artículos 1303 y siguientes del Código Civil, bien diferente de la acción de responsabilidad patrimonial en su concepción y en sus efectos prácticos. En este sentido se indica que ya en el dictamen 2/1995 (siguiendo la doctrina señalada en los dictámenes 3 y 5/1994), el Consejo Consultivo señaló que la elección por la Administración del procedimiento de responsabilidad patrimonial implicaría extraer la solución al problema de su ámbito natural, que no es otro que el de la legislación de contratos.

»Efectivamente, el dictamen 270/2002 destaca que el Consejo Consultivo no ignora que un importante sector doctrinal admite la prohibición del enriquecimiento injusto como fundamento del reconocimiento de la obligación de la Administración de abonar el importe de la prestación realizada sin previo procedimiento o mediante una tramitación inválida. Son muchos los argumentos que se manejan en apoyo de dicha solución: antiformalismo, equidad, seguridad jurídica, etc (...). De igual forma, el dictamen reconoce que la jurisprudencia del Tribunal Supremo suaviza las consecuencias que se derivan de la declaración de nulidad introduciendo los efectos derivados del principio del enriquecimiento sin causa o injusto, principio por el que se



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

pretende proteger el interés público y mantener el imprescindible equilibrio financiero de las relaciones contractuales [...].

«Es cierto que la Administración está obligada a abonar las obras o servicios ejecutados aunque su contratación no haya sido válidamente gestada, evitando ciertamente un enriquecimiento injusto, sin embargo, no lo es menos que el reconocimiento de tal obligación pasa ineludiblemente por la previa tramitación de un procedimiento para la declaración de nulidad y por la aplicación de las consecuencias jurídicas que el legislador ha establecido para los contratos nulos de pleno derecho.

»Sin entrar en la polémica sobre la subsidiariedad del enriquecimiento injusto en el ámbito del Derecho administrativo, lo importante es subrayar que el objetivo de la justicia material no puede obviar caprichosa y arbitrariamente los cauces en cada caso establecidos para su consecución, en los términos fijados por el legislador, máxime cuando las alternativas posibles no conducen a idénticas soluciones.

»Este es sin duda el caso en que nos encontramos ante el que, desde luego, no es posible proclamar la equivalencia de las distintas vías que se están empleando para resolver las peticiones de pago de obras al margen del procedimiento de contratación que la Ley ha impuesto a las Administraciones Públicas, establecido tanto para la defensa del interés general como para el de los interesados en contratar con la Administración. Prueba de lo que se afirma es la controversia existente en el expediente examinado sobre los trámites a seguir, el plazo de prescripción de la acción ejercitada y el alcance de la obligación de restitución de la Administración (...). Respecto del *quantum* restitutorio, la solución que propugna este Consejo Consultivo a partir de la declaración de nulidad, supone la exclusión del beneficio industrial en la liquidación que debe practicar la Administración en favor del contratista; efecto que, por principio, debe anudarse al carácter insubsanable del vicio detectado (...).»

En definitiva, debe modificarse la redacción de los apartados 6, 7 y 8 del artículo 36 en el sentido indicado, con el fin de disipar cualquier duda sobre el objeto del procedimiento de convalidación de gastos y sus límites, incluyendo la improcedencia de la vía de la responsabilidad patrimonial, implícitamente admitida en el apartado 7 en el



caso de las prestaciones a las que se refiere dicho precepto, que tienen su propio tratamiento en la legislación de contratos del sector público.

19.- Artículo 40. La expresión “Cuando así se considere necesario (...)” evoca una discrecionalidad plena de la persona titular de la Intervención General, que no contribuye a acotar mínimamente los supuestos de comprobación material del gasto como modalidad de control previo en el ámbito de gestión sometido a control financiero permanente. En este sentido, recordamos que el artículo 89.3 del TRLGHP dispone que la Intervención General podrá acordar, mediante resolución publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, que se sometan a control previo determinadas operaciones de las entidades sujetas a control financiero, cuya importancia así lo aconseje.

20.- Artículo 42, apartado 2. En primer lugar, en vez de aludir a la función descrita en el apartado anterior, el precepto debería comenzar refiriéndose, directamente, a la función de comprobación material descrita en dicho apartado. Por otro lado, en vez de utilizar la expresión “incluirá (...) a los siguientes supuestos” podría utilizarse una expresión como “se extenderá (...) a”. Se aconseja mejorar la redacción, especialmente la del párrafo a) describiendo mejor el supuesto. En este sentido, desde el punto de vista sintáctico, dicho párrafo podría comenzar aludiendo a “La ocupación efectiva (...)” para después referirse a las razones que la justifican.

21.- Artículo 45, apartados 3, 4 y 5. En lo que respecta al **apartado 3**, que se ocupa de regular la obligación de colaboración con la Intervención General, debe revisarse si el precepto se está refiriendo, en el sentido estricto del término, a “Todos los órganos de la Junta de Andalucía”.

Por otro lado, en el **apartado 4** debería sustituirse la expresión “superiores jerárquicos de los mismos” por “superiores jerárquicos del mismo”, ya que se con ella se está aludiendo al personal asesor.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el **apartado 5**, quizá sería más correcto sustituir el inciso “cuando así se justifique” por “cuando su necesidad esté justificada”.

22.- Artículo 61. Tras detallar los ámbitos en los que se llevará a cabo el control financiero (art. 60), el artículo 61 del Reglamento regula el control financiero de las Universidades Públicas andaluzas, permitiendo que la Intervención General, oído el Consejo Andaluz de Universidades, pueda realizar “las actuaciones de control financiero acordadas por el Consejo de Gobierno que se estimen necesarias para el seguimiento de la aplicación por las Universidades de los recursos aportados por la Junta de Andalucía dentro del modelo de financiación vigente en cada momento” (apdo. 1); actuaciones de control que se incluirán en el Plan Anual de Control Financiero y “tendrán en cuenta los artículos contenidos en los capítulos V y VI de este Reglamento, con excepción del relativo a los informes de actuación”.

La lectura de este artículo lleva a formular las dos observaciones que exponemos seguidamente.

A) La ubicación de este artículo en un capítulo destinado a regular los “aspectos generales” del control financiero no parece la más adecuada. Aunque el artículo se refiera al “control financiero de entidades no pertenecientes al sector público andaluz” (el control del sector público andaluz se regula en el capítulo siguiente del Reglamento), estamos ante una manifestación concreta del control financiero que puede realizar la Intervención General y no ante aspectos generales del control financiero. Por ello, y teniendo en cuenta la relevancia del control previsto en este artículo, en términos cualitativos y cuantitativos, debería regularse en un capítulo distinto al de los “aspectos generales del control financiero”.

B) Por otra parte, el artículo comentado es demasiado vago, teniendo en cuenta los preceptos legales que desarrolla. Concretamente, al aludir a “las actuaciones de control financiero acordadas por el Consejo de Gobierno que se estimen necesarias (...)”, podría entenderse que el precepto se refiere a actuaciones de control puntuales,



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

no previstas de manera estable, aunque hayan de integrarse en el Plan Anual de Control Financiero cuando deban tener lugar.

A este respecto, hay que tener en cuenta que el artículo 89.1 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, atribuye a la Consejería competente en materia de Hacienda, oído el Consejo Andaluz de Universidades, la fijación de normas y procedimientos en materia de control por técnicas de auditoría, en la forma prevista en las disposiciones de desarrollo de dicha Ley. El artículo ahora comentado constituye desarrollo del citado precepto legal y por esa razón debería formularse en términos más precisos, dando cumplimiento a la voluntad del legislador. En este plano, debemos recordar que el artículo 82 de la Ley Orgánica de Universidades (Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre) establece lo siguiente: “Las Comunidades Autónomas establecerán las normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las Universidades, así como para el control de las inversiones, gastos e ingresos de aquéllas, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, bajo la supervisión de los Consejos Sociales.”

Es cierto que las Universidades están obligadas a rendir cuentas de su actividad ante el órgano de fiscalización de cuentas de la Comunidad Autónoma (art. 81 de la Ley Orgánica de Universidades) y en este sentido, el artículo 89.2 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades dispone que las Universidades públicas están obligadas a rendir cuentas de su actividad ante la Cámara de Cuentas de Andalucía, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas. Pero, con independencia de lo anterior, los preceptos legales antes referidos dan cabida a un control financiero de las Universidades con mayor amplitud que el contemplado en el precepto reglamentario que analizamos, y lo hacen bajo el entendimiento de que dicho control es compatible con la autonomía de las mismas, garantizada por el artículo 27.10 de la Constitución Española.

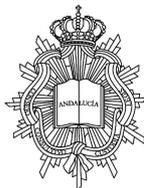


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este sentido, la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 incluye en el sector público autonómico a las Universidades Públicas de la Comunidad Autónoma, a los efectos de dicha Ley, dispone que la Intervención General realizará anualmente la auditoría de las cuentas anuales de dichas Universidades. Asimismo, la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña, establece en su artículo 97 lo siguiente: “El consejo social debe velar para que, con carácter previo a la aprobación del balance y la liquidación del presupuesto de la universidad, haya sido hecha la auditoría correspondiente, que puede ser solicitada a la Intervención General de la Generalidad o bien a servicios externos. Las auditorías externas actúan bajo las directrices de la Intervención General de la Generalidad.”

Siguiendo una orientación similar a la del precepto reglamentario que analizamos, pero con matices importantes, el artículo 102 bis.2 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002, sí refiere las actuaciones de control financiero que puede realizar la Intervención General al seguimiento de la aplicación por la Universidades de “las aportaciones dinerarias procedentes del presupuesto de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha destinadas a financiar sus actividades, incluidas sus inversiones”. Sin embargo, dicho precepto se concibe con mayor operatividad, al atribuir a la propia Intervención General la facultad de realizar las actuaciones de control financiero “que estime necesarias”, y ello en concurrencia con las auditorías anuales que impone a las Universidades el apartado 1 del mismo artículo, a través de sus medios propios de control interno o de los que, excepcionalmente, se contraten por aquéllas para su ejecución, atendiendo a los criterios y recomendaciones que se formulen al respecto por la Intervención General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Todo ello, sin perjuicio de las facultades de supervisión de sus Consejos Sociales.

Dichos preceptos legales ponen de manifiesto la relevancia de la adecuada regulación del control financiero de las Universidades en un contexto de debilidad de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los sistemas de control interno del que siguen advirtiendo los informes de los órganos de control externo; contexto al que se suman los riesgos derivados de la elevada desconcentración de la gestión financiera, con multiplicación de centros gestores de gasto. Resulta elocuente en este sentido el Informe del Tribunal de Cuentas de Fiscalización de las Universidades Públicas, ejercicio 2012, realizado a instancia de las Cortes Generales. En él se destaca lo siguiente: «En el ámbito universitario, la LOU no estableció al regular la estructura institucional de las universidades, y a pesar de su indudable importancia, ninguna previsión respecto del órgano de control interno, ni las relaciones del mismo con el órgano encargado de la gestión. Únicamente se señala en el art. 82 que “Las Comunidades Autónomas establecerán las normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las Universidades, así como para el control de las inversiones, gastos e ingresos de aquéllas, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, bajo la supervisión de los Consejos Sociales”. No consta a este respecto la adopción de medidas o actuaciones concretas llevadas a cabo por las CCAA.»

Más recientemente, con fecha 12 de mayo de 2021, la Cámara de Cuentas de Andalucía aprobó el Informe de Fiscalización de las cuentas rendidas por las Universidades Públicas de Andalucía, ejercicios 2013 a 2018, en el que se advierte lo siguiente: «La Junta de Andalucía no ha ejercido las competencias en materia de regulación del control de las Universidades Públicas de su ámbito territorial que le atribuye el artículo 82 de la LOU.»

Asimismo, el referido informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía indica que “ninguna de las Universidades Públicas, a excepción de la UJA, ha dispuesto de una norma específica que regule, con carácter permanente, el régimen de control interno a desempeñar por la UCI vigente durante todo el período fiscalizado”.

Por todas las razones que se acaban de exponer, consideramos que el artículo 61 del Reglamento debe efectuar un desarrollo más preciso y acorde con el propósito de los artículos 82 de la Ley Orgánica de Universidades y 89.1 del Texto Refundido de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la Ley Andaluza de Universidades, y con las recomendaciones efectuadas por los órganos de control externo.

23.- Artículo 65, apartado 1. La norma se refiere a la contratación de profesionales externos para la prestación de asesoramiento a quienes realicen los controles financieros, disponiendo que la Intervención General solicitará dicha contratación “cuando así se justifique”. Aunque está implícito que dicha solicitud parte de una valoración de necesidad, se sugiere emplear la expresión “cuando resulte necesario y así se justifique”.

24.- Artículo 66, apartados 4 y 5, en conexión con el artículo 88, apartados 3 y 4. Realizamos un examen conjunto de ambos artículos considerando que el artículo 88, apartado 4, del Reglamento se remite al artículo 66, apartado 5, a la hora de fijar el plazo de resolución del procedimiento de control financiero de las subvenciones. La lectura de este artículo lleva a formular las dos observaciones que siguen, referidas a sus apartados 4 y 5.

A) El **artículo 66, apartado 4** dispone que “Los papeles de trabajo serán custodiados por la Intervención actuante durante un plazo de cinco años, salvo que una norma sectorial establezca otro diferente”. Aunque la expresión “papeles de trabajo” es la que habitualmente ha venido siendo utilizada (de hecho, se sigue empleando en el Reglamento de desarrollo de la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas aprobado por el Real Decreto 2/2021, de 12 de enero), en una etapa de “Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico”, como subraya la exposición de motivos de la Ley 39/2015, sería más apropiado que el precepto se refiriera a los “documentos de trabajo” o empleara otra expresión similar.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

B) Sobre el plazo de finalización de las actuaciones de control financiero.

El artículo 66, apartado 5, dispone en su primer párrafo que las actuaciones de control financiero deberán concluir en el plazo de doce meses, **con carácter general**. Asimismo, dispone que dicho plazo podrá ampliarse, previa autorización por la persona titular de la Intervención General, por un plazo máximo de hasta doce meses adicionales, cuando concurren circunstancias de especial complejidad debidamente motivadas. En cuanto al cómputo del plazo, el párrafo segundo de dicho apartado dispone que se contará desde la fecha de comunicación al destinatario del inicio de las actuaciones de control financiero **hasta que se comunique el informe definitivo resultante del mismo**, precisando que no se incluirá en el cómputo del plazo el tiempo que transcurra entre la petición del asesoramiento previsto en el artículo 8.1 y la finalización del mismo.

A lo largo de la tramitación determinadas observaciones han apuntado la necesidad de concretar cuáles son las consecuencias de la superación del plazo de doce meses. A este respecto, puede verse la observación que se formula en el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. En respuesta a lo anterior, la Intervención General ha señalado que el plazo establecido responde a una necesidad de planificación y coordinación, con la finalidad principal de asegurar la oportunidad en el tiempo de estas actuaciones de control. En relación con ello, la Intervención General señala que “el control financiero no es un procedimiento administrativo con efectos sobre administrados, por lo que los efectos que pudieran tener para éstos como consecuencia del incumplimiento de plazos no pueden darse para una entidad del sector público respecto al control que sobre ella realiza la Intervención”.

Es cierto que existe una polémica doctrinal sobre si determinadas actuaciones administrativas de comprobación o inspección sin trascendencia inmediata para potenciales interesados deben ser “procedimentalizadas”, incluyendo plazos máximos de duración, en detrimento de la flexibilidad que dichas actuaciones pueden demandar por su propia naturaleza, en aras de la protección del interés general.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Sin embargo, no puede ponerse en duda que las actuaciones de control financiero, tal y como este se concibe en el artículo 93 del TRLGHP, responden a la idea de procedimiento como cauce formal que regula una sucesión de actos para la consecución de un fin. De hecho, los dos artículos examinados se refieren como tal al procedimiento de control financiero. Cuestión distinta es que los aspectos objetivos y subjetivos de dicho procedimiento, considerando los destinatarios de las actuaciones de control y su objeto, permitan afirmar que la superación del plazo de finalización de dichas actuaciones no aboca a la producción del silencio administrativo (reservado a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado en los que se ventila una determinada pretensión o a los procedimientos de revisión de oficio de los que pudiera derivarse el reconocimiento o la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables) ni da lugar, en la generalidad de los casos a la caducidad (ligada a los procedimientos de oficio en los que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen).

La entrada en vigor de la Ley General de Subvenciones supone una inflexión en la materia, al regular el procedimiento de control financiero de subvenciones, optando el legislador por disciplinar una serie de cuestiones de las que no se había ocupado con anterioridad, quizá porque había primado la flexibilidad de las actuaciones de control sobre otras consideraciones como las exigencias de seguridad jurídica en las actuaciones que se proyectan sobre los beneficiarios.

En este plano, el artículo 49.2 de la Ley General de Subvenciones dispone que la iniciación de las actuaciones de control financiero sobre beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras se efectuará mediante su notificación a éstos, en la que se indicará la naturaleza y alcance de las actuaciones a desarrollar, la fecha de personación del equipo de control que va a realizarlas, la documentación que en un principio debe ponerse a disposición del mismo y demás elementos que se consideren necesarios. Los beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras deberán ser informados, al inicio de las actuaciones, de sus derechos y obligaciones en el curso de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

las mismas. Estas actuaciones serán comunicadas, igualmente, a los órganos gestores de las subvenciones.

Por su parte, el artículo 49, apartado 7, de la Ley General de Subvenciones establece que “Las actuaciones de control financiero sobre beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras, deberán concluir en el plazo máximo de 12 meses a contar desde la fecha de notificación a aquéllos del inicio de las mismas”.

Aunque tales artículos no figuran entre los que constituyen normativa básica, según la disposición final primera de la Ley General de Subvenciones, el Reglamento ahora examinado se inspira en la normativa estatal y en todo caso hay que advertir que la jurisprudencia considera que el incumplimiento del plazo de finalización de las actuaciones de control sobre las subvenciones origina la caducidad del procedimiento. Precisamente por ello, la regulación que en este punto establece el Reglamento proyectado, no puede ignorar la trascendencia de dicha jurisprudencia.

En efecto, la interpretación del Tribunal Supremo contenida en la sentencia 2336/2016, de 2 de noviembre (antes han de tenerse en cuenta las SSTS de 24 de enero y 8 de noviembre de 2007) avala la consideración de dicho plazo como plazo de caducidad, anteriormente sostenida en diversas sentencias de la Audiencia Nacional en las que se declara que la superación del plazo de doce meses, legalmente previsto para la finalización del procedimiento de control financiero de subvenciones, da lugar a la caducidad de dicho procedimiento. Este planteamiento representa una novedad con respecto a la situación anterior, que se resume así en la sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de enero de 2011:

«Tradicionalmente se venía afirmando en esta materia que las actuaciones previas de control financiero se configuraban como una fase preliminar anterior a la incoación del procedimiento de reintegro en sentido estricto, indicada e incluso inevitable por la complejidad técnica de los hechos investigados y justificada por la necesidad de establecer la existencia de indicios de la incorrecta obtención, destino o



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

justificación de la subvención percibida para evitar la apertura de continuos e innecesarios expedientes de reintegro a los beneficiarios de las ayudas. Fase que no estaba sometida a plazo alguno de duración y respecto de las que no regía la institución de la caducidad. En tal sentido el Tribunal Supremo en diferentes sentencias -entre ellas la de 24 de febrero de 2007 (rec. 252/2005) y la sentencia de 28 de febrero de 2006 (rec. 5739/2003)-, afirmaba que "hay que tener en cuenta que el artículo 69.2 de la Ley 30/1992 establece de forma expresa que con anterioridad al acuerdo de iniciación de un procedimiento administrativo, puede el órgano competente 'abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento'. Pues bien, no puede entenderse que la resolución de [...] abriera un procedimiento en sentido estricto, sometido a un plazo de duración determinado y a la subsiguiente caducidad, sino un período informativo en el sentido del artículo 69 que podría dar lugar, en su caso, a un procedimiento sancionador o de intervención."

»Pero esta situación cambió tras la entrada en vigor de la Ley General de Subvenciones 38/2003 al establecer que tales actuaciones o procedimiento de control está sujeto a un plazo máximo de 12 meses, que se computa desde la notificación de su inicio hasta la emisión del informe correspondiente (art. 49.7 de la Ley 38/2003). Diferentes Secciones de este Tribunal han venido señalando [en tal sentido SSAN, Sec. 4ª, de 26 de septiembre de 2007 (Rec. apelación 65/2007), y 4 de junio de 2008 (Rec. apelación 296/2007) y SAN, Sec. 8ª, de 18 de abril de 2008 (Rec. 990/2006), SAN, Contencioso sección 1 del 11 de Febrero del 2010 (Rec. 66/2009) entre otras] que a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Subvenciones, este plazo debe reputarse como un plazo de caducidad, sin que la Administración pueda sobrepasarlo fuera de los supuestos expresamente previstos para su ampliación y descontando las dilaciones imputables al beneficiario. De modo que cuando la duración de la actuación de intervención previa sobrepase dicho plazo máximo se producirán los efectos previstos en los artículos 44 y 92 de la Ley 30/1992, entre los que se encuentra la obligación de proceder al archivo de dichas actuaciones, sin posibilidad de continuar con su tramitación, lo que conlleva la imposibilidad de dictar resolución que le ponga término.»



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La sentencia es consciente de que dicha interpretación sería objeto de crítica doctrinal, considerando que en estos casos el procedimiento de control financiero opera como procedimiento previo «y, en gran medida, autónomo del procedimiento de reintegro». Por esa razón se ve obligada a precisar lo siguiente:

«[...] como ya ha señalado este Tribunal en sentencias, Sección 5, de 3 de marzo del 2010 (rec. 1142/2008) y sentencia de la Sección 8ª de 18 de abril de 2008 (recurso 990/2006), en las que se afirmaba que "(...) procede destacar la autonomía y sustantividad del procedimiento de control financiero respecto del procedimiento de reintegro"; en determinados supuestos, como es el que nos ocupa, existe una íntima conexión entre ambas, pues según dispone el art. 51.1 de la Ley 38/2003 "Cuando en el informe emitido por la Intervención General de la Administración del Estado se recoja la procedencia de reintegrar la totalidad o parte de la subvención, el órgano gestor deberá acordar, con base en el referido informe y en el plazo de un mes, el inicio del expediente de reintegro, notificándolo así al beneficiario o entidad colaboradora, que dispondrá de 15 días para alegar cuanto considere conveniente en su defensa".

»La estrecha vinculación existente entre ambos procedimientos, en los casos en los que el procedimiento reintegro se inicia precisamente tomando como base en el informe emitido por la Intervención General, conlleva que la caducidad del expediente de control previo, que debería haberse archivado sin emitir el correspondiente informe que le puso fin, implique la nulidad de la resolución administrativa que ordena el reintegro.»

La interrelación a la que se refiere la sentencia se evidencia en la normativa estatal y autonómica. En este sentido, el artículo 96.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, regula en el inicio del procedimiento de reintegro de la subvención, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado, cuando en el informe emitido por la misma en el ejercicio del control financiero de subvenciones, se hubiera puesto de manifiesto la concurrencia de alguna de las causas de reintegro previstas en el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones, y se hubiera propuesto el inicio del



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

procedimiento de reintegro en los términos establecidos en el artículo 51 de la citada Ley.

Por su parte, el artículo 95 bis, apartado 3, del TRLGHP, al regular los informes de control financiero sobre subvenciones, dispone que cuando la Intervención General de la Junta de Andalucía notifique la procedencia de reintegrar la totalidad o parte de la subvención, el órgano gestor deberá acordar, con base en el informe de control, el inicio del procedimiento de exigencia del reintegro. Y en cuanto a plazos, no establece un plazo máximo para la finalización del procedimiento de control financiero. En cambio, sí establece el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro (doce meses según el art. 125, apdo. 4).

Pues bien, al constatar el Gabinete Jurídico que el artículo 88 del Reglamento no establecía el plazo máximo de resolución del procedimiento de control financiero de subvenciones y advertir que, de no preverse uno específico, resultaría de aplicación el plazo general de tres meses previsto en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, se dio nueva redacción al precepto, de manera que el actual apartado 4 del artículo 88 dispone lo siguiente: “El procedimiento de control financiero deberá resolverse en el plazo a que se refiere el artículo 66.5”. Sin perjuicio de la objeción que después concretaremos, la **remisión contenida en el artículo 88.4 no se juzga adecuada**, no sólo porque debería aludir al plazo de resolución y **a la ampliación del mismo**, prevista en el mismo artículo y apartado, sino porque esta cuestión debería resolverse en el propio artículo 88.4, concretando ambos extremos (plazo de resolución y ampliación), evitando cualquier duda al respecto; máxime cuando el precepto al que remite el artículo 88.4 se inserta en un capítulo destinado a “aspectos generales” del control financiero y además emplea un matiz incompatible con las mayores exigencias de seguridad jurídica que demandan las particularidades del control financiero de las subvenciones que se ejerce sobre los beneficiarios. En este sentido, señalamos que el artículo 66, apartado 5, del Reglamento establece que las actuaciones de control financiero deben concluir en el plazo de doce meses, “con carácter general”, inciso que casa mal con el entendimiento jurisprudencial del plazo en cuestión como un plazo de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

caducidad. Además, tampoco queda claro si la remisión abarca los aspectos regulados en los párrafos segundo y tercero del artículo 66.5, referidos, respectivamente, al cómputo del plazo y a la “extensión” del plazo máximo de duración del procedimiento por un período de tres meses (que debería denominarse “ampliación”). La remisión dicha no es la solución más adecuada, teniendo en cuenta la litigiosidad que ha generado la interpretación del artículo 49.7 de la Ley General de Subvenciones.

A este respecto, recordamos que diversas sentencias de la Audiencia Nacional consideraron que el *dies ad quem* del cómputo del plazo de doce meses es el de notificación del informe definitivo, dando a conocer el resultado de las actuaciones de control financiero. En este sentido, la sentencia de la Audiencia Nacional de 9 de octubre de 2012 concluye lo siguiente:

«[...] el artículo 49.6 de la Ley de Subvenciones parece privar de valor a semejante notificación y, de hecho, ni tan siquiera parece requerir que ésta se produzca, pasando a adquirir significación tan sólo la fecha del informe de control financiero.

»Pues bien, la Sala estima que procede la aplicación al caso de la regla general de caducidad de los procedimientos incoados de oficio susceptibles de perjudicar a los interesados prevista en el art. 44.2 de la Ley 30/1992, ya que estimamos incuestionable que éste, de control financiero previsto en el artículo 49 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, es un procedimiento calificable como "de intervención" y como susceptible de producir gravamen a los interesados.

»Por el contrario, también a juicio de la Sala, del tenor del art. 49.6 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, no se puede obtener que el fruto de tal procedimiento de control (el informe) no tenga que comunicarse a los interesados, por tratarse, acaso, de un puro procedimiento interno de comprobación. Y es que, aunque esas facetas de procedimiento interno de comprobación sean parcialmente ciertas, también lo es que en su resultado ostentan evidente interés los sujetos a procedimiento en cada caso.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»Incluso, según dijimos más arriba, el art. 49.2 de la Ley establece que dicho procedimiento se inicia mediante su notificación a los beneficiarios; notificación en la que (porque obviamente albergan interés en ello) se les indicará «la naturaleza y alcance de las actuaciones a desarrollar».

»En definitiva, si los beneficiarios de la subvención ostentan interés en conocer el inicio de las actuaciones, no existe razón jurídica para concluir que no lo tengan en su conclusión. Cuando además de tal conclusión derivará después, en su caso, la apertura de un procedimiento de reintegro.»

Este criterio de la Sentencia de la Audiencia Nacional ha sido corregido con posterioridad, y en este sentido, traemos a colación la sentencia del Tribunal Supremo 2336/2016, de 2 de noviembre, ya citada, de la que se desprende que debe estarse a la fecha de emisión del informe por la regulación especial que se establece en la Ley General de Subvenciones, aunque la regla general es que los actos que pongan fin a cualquier procedimiento administrativo han de ser notificados, así como que el *dies ad quem* para el cómputo de los plazos previstos para completar un procedimiento administrativo es la fecha de notificación al interesado de la resolución que le ponga fin, no la de adopción de dicha resolución.

En esta tesitura, si la remisión del artículo 88.4 al artículo 66.5 lo es en totalidad, hay que hacer notar que este apartado prevé en su párrafo segundo que “El plazo se contará desde la fecha de comunicación al destinatario del inicio de las actuaciones de control financiero hasta que se comunique el informe definitivo resultante del mismo”; una solución que entraría en contradicción con la jurisprudencia antes mencionada y con el propio Reglamento proyectado, que en su artículo 89.3 que, al regular los informes de control financiero de las subvenciones, dispone que una vez transcurrido el plazo para realizar las alegaciones, el control financiero finalizará con la emisión de los correspondientes informes, que se remitirán a los mismos destinatarios que el procedimiento anterior.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Todo lo expuesto lleva a concluir que es necesaria una revisión detenida de la regulación del plazo de finalización del control financiero, así como de sus consecuencias, excluyendo del cómputo «las dilaciones imputables al beneficiario ni los períodos de interrupción justificada» (doctrina que se reitera desde la STS de 8 de noviembre de 2007). En este sentido, y dado que su regulación ha servido de guía, recordamos que el artículo 49.7 de la Ley General de Subvenciones, no sólo prevé la ampliación del plazo, hasta en doce meses más, cuando se trate de actuaciones que revistan especial complejidad, sino también cuando en el transcurso de las actuaciones se descubra que el beneficiario o entidad colaboradora han ocultado información o documentación esencial para un adecuado desarrollo del control.

Pero más allá de lo anterior, bajo la premisa de la caducidad de los procedimientos de control financiero de subvenciones, sentada en la jurisprudencia citada (STS 2336/2016, de 2 de noviembre) tenemos que realizar otra observación sobre el concreto plazo que se pretende establecer en el Reglamento, sin que el TRLGHP regule esta cuestión. Si lo que se pretende evitar con la regulación comentada es la fijación de un plazo que evite la entrada en juego del plazo de tres meses previsto en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, hay que hacer notar que el establecimiento de un plazo de doce meses en el procedimiento de control sobre subvenciones exige una norma con rango legal, ya que el artículo 21.2 de la Ley 39/2015 dispone que el plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.

25.- Título del capítulo VI. La referencia al control financiero del sector público es demasiado genérica, por lo que dicho título debería concretarse, de acuerdo con el ámbito de aplicación que se contempla en el artículo 70. En caso de procederse a su modificación, procedería modificar el índice.

26.- Artículo 87, apartado 4. Tal y como está redactado este apartado podría parecer ajeno a la “obligación de colaboración”, que es el título del artículo. En realidad, es un



supuesto de acotación de la responsabilidad de quienes intervengan como asesores o peritos para asistir al personal encargado del control financiero por remisión al artículo 92.4 del TRLGHP.

27.- Artículo 89, apartado 2. Se aconseja mejorar la redacción de la expresión “el inicio de las revisiones o recursos”. Quizá sería más apropiado referirse al “inicio de la revisión de oficio o interposición de recursos”.

28.- Título del artículo 102. El precepto se intitula “Principios orientadores del sistema”. Para ser más preciso, el título debería aludir a los “Principios orientadores del sistema de supervisión continua”. Dicho esto, no sería necesario que el artículo siguiente identificara nuevamente el sistema al que se refiere (bastaría con aludir a los medios para lograr la finalidad del sistema). La modificación del título del artículo comentado debería llevar a la correspondiente modificación del mismo en el índice.

29.- Sobre el uso de medios electrónicos [art. 104.1, 111.f) y 122, apartados 1 y 2]. En diferentes dictámenes hemos expresado que la referencia al empleo de medios electrónicos resulta innecesaria, dado que las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos (art. 3.2 de la Ley 40/2015). Como indicamos en el dictamen 234/2019, dichas referencias pueden resultar perturbadoras al no existir alternativa al empleo de medios electrónicos. En este sentido, consideramos que sobra la alusión a medios electrónicos en el artículo 104.1. Bastaría con señalar lo que sí es propio de esta norma, esto es, que las obligaciones de información a las que se refiere la norma se cumplen a través del sistema habilitado al efecto por la Administración General del Estado, y mediante firma electrónica de la persona titular de la Intervención General, salvo en aquellos casos en que se considere que no es necesaria su utilización. Lo mismo debe señalarse en relación con los dos restantes preceptos a los que se refiere esta observación, en los que debe partirse del obligado empleo de medios electrónicos para abordar sólo aspectos que vengán a completar dicha obligación en el ámbito al que se refieren.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

30.- Artículo 121, apartado 1. Debería revisarse la referencia las “unidades dependientes de la Comunidad Autónoma de Andalucía a las que se refiere el artículo 105.3”. Si dicha referencia se realiza al artículo 105.3 del TRLGHP debe indicarse expresamente.

31.- Sección 2ª del capítulo XI. A juicio de este Consejo Consultivo, dicha sección, que se ocupa de otras funciones de la Intervención General, debería figurar como capítulo independiente, quedando el capítulo XI destinado exclusivamente a la regulación del auxilio judicial y el auxilio al Ministerio Fiscal y a la Fiscalía Europea. Esta modificación debería tener reflejo en el índice y en el preámbulo.

32.- Artículo 129, apartado 2. En vez de utilizar la expresión “persona a cargo de la Intervención” debería escribirse “persona al cargo de la Intervención”, que la locución preposicional más usual en España.

33.- Título del artículo 130. El título de este artículo, ubicado en la sección referida a “Otras funciones de la Intervención General”, alude a la “Pertenenencia a órganos colegiados”. En puridad, la pertenencia a los órganos colegiados no es una función. El título del artículo sería más preciso si aludiera a la función de informe sobre pertenencia a órganos colegiados.

34.- Título del artículo 133 y orden de los apartados que lo integran. En lo que respecta al título del artículo, consideramos que sería más preciso si aludiera a la administración y custodia de la Base de Datos de Subvenciones de la Junta de Andalucía. Por otro lado, comoquiera que el artículo se refiere a las funciones de la Intervención General antes dichas y al suministro de información a la Base de Datos Nacional de Subvenciones, aconsejamos invertir el orden de los apartados.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para aprobar el Decreto cuyo proyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

II.- En términos generales, el procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las disposiciones aplicables **(FJ II)**.

III.- En cuanto **al contenido del Proyecto de Decreto** se formulan las siguientes **observaciones** en las que se distinguen **(FJ III)**:

A) Por razones de seguridad jurídica, **deben atenderse las observaciones que se formulan sobre: (1) Artículo 3, apartado 2** (Observación III.7.A); **(2) Artículo 45, apartado 3** (Observación III.21).

B) Por las razones que se indican, **debe atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa: (1) Artículo 10, párrafo d)** (Observación III.11). **(2) Artículo 11, apartado 2** (Observación III.12). **(3) Artículo 36, apartados 6, 7 y 8** (Observación III.18). **(4) Artículo 61** (Observación III.22.B). **(5) Artículo 66, apartado 5** (Observación III.24.B).

C) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se hacen además, **las siguientes observaciones de técnica legislativa: (1) Observación general de redacción** (Observación III.1). **(2) Preámbulo** (Observación III.2). **(3) Artículo único** (Observación III.3). **(4) Título y alcance de la disposición adicional segunda** (Observación III.4). **(5) Artículo 1 del Reglamento y disposiciones concordantes** (Observación III. 5). **(6) Artículo 2, apartado 1** (Observación III.6). **(7) Artículo 3, apartado 4** (Observación III.7.B). **(8) Artículo 6, apartados 1.c) y 2.d)** (Observación III.8). **(9) Artículo 7, apartados 1 y 2** (Observación III.9). **(10) Título del artículo 9** (Observación III.10). **(11) Artículo 14, apartado 5** (Observación III.13). **(12) Artículo**



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

16, apartado 3 (*Observación III.14*). **(13) Artículo 19, apartado 3** (*Observación III.15*). **(14) Artículo 20, apartado 2** (*Observación III. 16*). **(15) Artículo 35, apartado 1** (*Observación III.17*). **(16) Artículo 40** (*Observación III.19*). **(17) Artículo 42, apartado 2** (*Observación III.20*). **(18) Artículo 45, apartados 4 y 5** (*Observación III. 21, párrafos segundo y tercero*). **(19) Artículo 61** (*Observación III.22.A*). **(20) Artículo 65, apartado 1** (*Observación III.23*). **(21) Artículo 66, apartado 4 en conexión con el artículo 88** (*Observación III.24.A*). **(22) Título del capítulo VI** (*Observación III.25*). **(23) Artículo 87, apartado 4** (*Observación III.26*). **(24) Artículo 89, apartado 2** (*Observación III.27*). **(25) Título del artículo 102** (*Observación III.28*). **(26) Sobre el uso de medios electrónicos (art. 104.1, 111.f) y 122, apartados 1 y 2** (*Observación III.29*). **(27) Artículo 121, apartado 1** (*Observación III. 30*). **(28) Sección 2ª del capítulo XI** (*Observación III.31*). **(29) Artículo 120, apartado 1** (*Observación III.32*). **(30) Título del artículo 130** (*Observación III.33*). **(31) Título del artículo 133 y orden de los apartados que lo integran** (*Observación III.34*).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María A. Linares Rojas

EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA Y FINANCIACIÓN EUROPEA.- SEVILLA