

Nº 21  
Nº extraordinario 2020

# Gabilex

REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA



## ANÁLISIS JURÍDICO DERIVADO DEL ESTADO DE ALARMA POR LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19

© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA  
Nº EXTRAORDINARIO**

**En colaboración con el Consejo Superior de Letrados  
y Abogados de Comunidades Autónomas**

**SUMMA OMNIUM**  
CONSEJO SUPERIOR DE LETRADOS Y  
ABOGADOS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

## **Número 21. N° Extraordinario 2020**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo  
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.





## DIRECCIÓN

### **D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

### **D. Leopoldo J. Gómez Zamora**

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



## COMITÉ CIENTÍFICO

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

### **D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

## CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

### **D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

### **D<sup>a</sup> Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.



**D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director Académico de Internacionalización de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.

Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



## SUMARIO

### EDITORIAL

El Consejo de Redacción ..... 12

## **ARTÍCULOS DOCTRINALES**

### **SECCIÓN NACIONAL**

BREVE ESTUDIO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS DURANTE EL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19

D. Leopoldo J. Gómez Zamora ..... 19

EL CONTROL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS AL GOBIERNO Y LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

D. Víctor Ernesto Alonso Prada.....73

REALES DECRETOS DE DECLARACIÓN Y PRÓRROGA DEL ESTADO DE ALARMA: NATURALEZA JURÍDICA, CONTROL JURISDICCIONAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

D. Juan José González López ..... 109

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y COVID-19. NORMATIVA COMPLETA Y TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA ANTE LA CRISIS SANITARIA

D. Jaime Pintos Santiago y D. Jorge Pérez Bravo.....133



MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
PARA PALIAR LAS CONSECUENCIAS DEL COVID-19.  
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 34 DEL REAL DECRETO-LEY  
8/2020, DE 17 DE MARZO

D. Luis Manent Alonso .....185

IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR  
EL COVID -19 EN EL CONTROL INTERNO Y LA GESTIÓN  
ECONÓMICO FINANCIERA.

D<sup>a</sup> Matilde Castellanos Garijo..... 229

ANALISIS DE URGENCIA DEL REGIMEN SANCIONADOR  
EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES  
Y MANDATOS DEL ESTADO DE ALARMA EN VIRTUD DEL  
REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO

D<sup>a</sup> Belén López Donaire.....265

MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LAS PERSONAS MAYORES  
DURANTE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL  
COVID-19

D<sup>a</sup> Beatriz Martin Lorenzo.....287

LA TERMINOLOGIA EMPLEADA RESPECTO DE LA  
SUSPENSIÓN-INTERRUPCIÓN DE LOS PLAZOS  
ADMINISTRATIVOS POR EL REAL DECRETO 463/2020,  
DE 14 DE MARZO

D. Francisco José Negro Roldan.....319

LA SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS DURANTE LA  
DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

D. Fernando Nuñez Sánchez.....343

LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS PROCESALES Y LA  
PRESCRIPCIÓN DE LOS DELITOS LEVES

D<sup>a</sup> Mariángeles Berrocal Vela.....379



EL CORONAVIRUS Y LOS CONTRATOS DE  
ARRENDAMIENTO DE LOCAL DE NEGOCIO – IMPACTOS  
EN LA RESTAURACIÓN  
D. Borja García Rato.....391

**BASES DE PUBLICACIÓN..... 399**

*Dedicamos este número a la memoria de todas las víctimas de la epidemia y a sus familiares, especialmente a nuestro compañero Raúl que prestó servicios durante los últimos años en el Gabinete Jurídico en Cuenca.*

**LEOPOLDO J. GÓMEZ ZAMORA**

*Director*

**Belén López Donaire**

*Coordinadora*

**ANALISIS JURIDICO DERIVADO DEL ESTADO DE  
ALARMA POR LA CRISIS SANITARIA OCACIONADA  
POR EL COVID-19**

Leopoldo J. Gómez Zamora

Víctor Ernesto Alonso Prada

Juan José González López

Jaime Pintos Santiago

Jorge Pérez Bravo

Luis Manent Alonso

Francisco José Negro Roldan

M<sup>a</sup> de los Ángeles Berrocal Vela

Borja García Rato

Beatriz Martín Lorenzo

Matilde Castellanos Garijo

Fernando Nuñez Sánchez

Belén López Donaire



## EDITORIAL

No quisiéramos haber tenido que publicar este número especial de la revista Gabilex, dedicado a la situación generada por el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 pero entendemos que es parte de nuestra función social el analizar las cuestiones jurídicas de nuestro tiempo.

No pretendemos agotar el tratamiento de todas las cuestiones relacionadas con el estado de alarma sino simplemente aportar análisis y visiones jurídicas sobre algunos aspectos que puedan ser relevantes y útiles para el operador jurídico.

Este número realizado en colaboración con el Consejo Superior de Letrados y Abogados de Comunidades Autónomas, comienza con un análisis introductorio de las principales medidas adoptadas durante el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Continúa con el control al Congreso de los Diputados y la actividad parlamentaria durante el estado de alarma y se analiza la naturaleza de los reales decretos del estado de alarma, control jurisdiccional e impugnación.

Se hace un estudio exhaustivo en materia de contratación pública y el control interno.

Se aborda en profundidad la suspensión de plazos administrativos, procesales y la prescripción de delitos leves.

También se hace un análisis del aspecto sancionador derivado de los incumplimientos derivados del estado de alarma.

Se estudian las medidas de protección a personas mayores y por último la incidencia en los contratos de arrendamiento.

Hemos trabajado duramente y de forma rápida para poder publicar el número en formato digital antes de que finalice el estado de alarma, pero al término del mismo publicaremos el número actualizado y definitivo.

Humildemente, deseamos que este número resulte interesante y útil.

El Consejo de Redacción







**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**SECCIÓN NACIONAL**

**ARTÍCULOS DOCTRINALES**





## **IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID -19 EN EL CONTROL INTERNO Y LA GESTIÓN ECONÓMICO FINANCIERA.**

**D<sup>a</sup> Matilde Castellanos Garijo**

Viceinterventora General de la Junta de Comunidades  
de Castilla la Mancha

**RESUMEN:** La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y la declaración del estado de alarma ha hecho reaccionar a los distintos niveles de gobierno estatal y autonómicos con el objeto de dotar a las Administraciones Públicas de un marco normativo que permita agilizar la adquisición de material sanitario y de protección a la población.

La gravedad de la situación, la necesidad inmediata de contar con suministros o servicios escasos en el mercado, así como el cierre de los centros de trabajo y la obligación del confinamiento de la mayoría de empleados públicos han impactado de forma importante en el régimen del control interno y la gestión económica financiera por lo que en este estudio abordará las principales medidas adoptadas por la Administración General del Estado y las distintas normativas autonómicas. Por último, se realizarán propuestas de mejora en el control interno, dado que esta crisis



también ha servido para visibilizar aún más las oportunidades de mejora y la necesidad de afrontar los grandes retos pendientes ante los que se enfrentan los órganos que ejercen esta labor en las Administraciones Públicas.

**ABSTRACT:** The health crisis caused by COVID-19 and the declaration of the state of alarm has made the different levels of state and regional government react with the aim of providing Public Administrations with a regulatory framework that will speed up the acquisition of medical equipment and of protection to the population.

The severity of the situation, the immediate need for scarce supplies or services in the market, as well as the closure of work centers and the obligation to confine the majority of public employees have had a significant impact on the control regime. Internal and financial economic management so this study will address the main measures taken by the General State Administration and the various regional regulations. Finally, proposals for improvement in internal control will be made, given that this crisis has also served to make even more visible the opportunities for improvement and the need to face the great pending challenges faced by the bodies that carry out this work in the Public administrations

**PALABRAS CLAVE:** control interno, función interventora, covid 19, gestión económico financiera, innovación.

**KEY WORDS:** internal control, audit function, covid 19, financial economic management, innovation



**SUMARIO: I INTRODUCCIÓN II. CAMBIOS EN EL MODELO DE CONTROL: DE LA FUNCION INTERVENTORA AL CONTROL FINANCIERO POSTERIOR 1. Sustitución fiscalización previa por control financiero. 2) Comprobación material de la inversión III EXCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DEL SERVICIO HECHO Y MEDIOS DE PAGO. IV CRÉDITOS AMPLIABLES. V OTRAS MEDIDAS. VI REFLEXIONES Y OPORTUNIDADES DE MEJORA. VII CONCLUSIONES.VIII BIBLIOGRAFÍA**

## **I INTRODUCCIÓN**

La crisis sanitaria provocada por la pandemia de virus COVID-19 elevada a pandemia internacional por la Organización Mundial de la Salud han provocado la declaración del estado de alarma a través del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, estableciéndose un conjunto de medidas orientadas a asegurar las recomendaciones de aislamiento social previstas, así como el aseguramiento de una adecuada prestación de los servicios básicos esenciales. Dos condicionantes principales han provocado impacto directo en la normativa que regula el control interno y la actividad económico presupuestaria:

- La imperiosa necesidad de una eficaz y pronta gestión para proveer de servicios y recursos sanitarios, así como de protección de la población.
- La obligación de confinamiento de buena parte de los empleados públicos, que si bien en el área económica han sido declarados en su mayor parte esenciales ha imperado la necesidad de aplicar



unas técnicas de teletrabajo no generalizadas en la mayor parte de las Administraciones Públicas. A continuación, examinaremos las medidas adoptadas por la normativa estatal y autonómica con el fin de agilizar la gestión presupuestaria y el control interno para adaptarse a las dos circunstancias encontradas de forma tan abrupta.

## **II.CAMBIOS EN EL MODELO DE CONTROL: DE LA FUNCION INTERVENTORA AL CONTROL FINANCIERO.**

### 1.Sustitución fiscalización previa por control posterior.

La situación generada por la evolución del COVID-19 ha llevado a la necesidad de contemplar medidas excepcionales. Una de las principales medidas es la habilitación expresa del uso de la contratación de emergencia mediante el Real Decreto-ley 7/2020, de medidas urgentes para responder al impacto económico eficiente de las Administraciones Públicas<sup>1</sup>, cuando en su artículo 16 establece que *"La adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, siendo de aplicación el artículo 120 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.*

---

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3580&p=20200328&tn=1#a1-8>



2. *De acuerdo con la previsión establecida en el párrafo anterior, a todos los contratos que hayan de celebrarse por las entidades del sector público para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19, les resultará de aplicación la tramitación de emergencia.*

Esta tramitación de emergencia viene marcada por la mínima obligación procedimental y por supuesto no está sujeta al trámite de fiscalización previa. La Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018<sup>2</sup> el único requisito que establece es la obligación de comunicación de inicio de actuaciones en su disposición adicional 136 con el siguiente literal *“Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, de acuerdo con el régimen excepcional previsto en el artículo 120 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, el órgano de contratación dará cuenta de ello, en el mismo momento de adoptar el acuerdo de inicio de actuaciones precisas, a la Intervención Delegada cuya competencia orgánica o territorial se corresponda con la de la autoridad que haya de aprobar el gasto necesario para hacer frente a dicha actuación.*

*En la comunicación que se remita al órgano de control correspondiente, se incluirá una descripción del objeto de las actuaciones a ejecutar y el importe del gasto por*

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-9268&p=20200401&tn=1#da-137>



*el que se haya efectuado la oportuna retención de crédito o se vaya a iniciar el expediente de modificación presupuestaria.”*

No considerando suficiente este régimen previsto para gastos contractuales distintas Administraciones Publicas han decidido ir más allá del uso de la contratación de emergencia habilitando una modificación en el régimen de control más ambiciosa a fin de agilizar al máximo la gestión no solo contractual sino de todo tipo de gasto.

La Ley General Presupuestaria y sus homónimas autonómicas establecen que con carácter general el control de la actividad económica se realizará a través de la función interventora.

Esta modalidad de control tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, que todos los actos del sector público que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso.

Del mismo modo, las distintas normas presupuestarias suelen establecer una habilitación para poder sustituir este tipo de control ex ante por un control posterior. Así, el artículo 149 de la Ley General Presupuestaria contempla la posibilidad de que el Consejo de Ministros, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado, pueda acordar de forma motivada la aplicación del control financiero permanente, en sustitución de la función interventora respecto de los actos realizados por la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. Esta sustitución podrá efectuar:



- Por tipología de expedientes de gasto y en aquellos órganos y organismos que se determinen.
- Por Organismo o áreas de gestión del mismo. También se posibilita realizar esta sustitución respecto de toda la actividad del organismo o de algunas áreas de gestión, en aquellos organismos autónomos en los que la naturaleza de sus actividades lo justifique.

En las normativas autonómicas es frecuente encontrar reproducida esta posibilidad de sustitución de la función interventora por el control posterior. Así podemos citar el artículo 72.2 del Decreto Legislativo 1/2000, de 29 junio, del Gobierno de Aragón<sup>3</sup>, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón que establece una fórmula abierta y flexible " *Por vía reglamentaria podrán ser excluidos de intervención previa todos aquellos gastos a los que sea susceptible aplicar técnicas de control distintas.*" En la Junta de Castilla y León la Ley 2/2006<sup>4</sup>, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad el artículo 260 establece determinados supuestos en los que no es necesaria la fiscalización previa, contemplando en su apartado 2 la posibilidad de que reglamentariamente se establezcan otros supuestos de no sujeción a fiscalización previa.

En la Comunidad de Madrid el artículo 85 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOA-d-2000-90001&p=20110310&tn=1#a72>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-10085&p=20190329&tn=1#a260>



de la Comunidad de Madrid<sup>5</sup> **"Podrá sustituirse la intervención previa por un control financiero de carácter permanente, para aquellos gastos que por vía reglamentaria se determinen"**

En otras Comunidades como la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha esta posibilidad es más limitada puesto que el artículo 102. 4 del Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha establece que esta sustitución solo se podrá hacer por órganos o servicios y no por materias *"4. El Consejo de Gobierno podrá acordar, a propuesta de la Consejería competente en materia de hacienda, y a iniciativa de la Intervención General: a) La sustitución de la función interventora en determinados órganos o servicios por el control financiero permanente."*

En la Generalitat Valenciana la ley Ley 1/2015, de 6 de febrero, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones<sup>6</sup>, en su artículo 98.2 habilita al Consell, a propuesta de la Intervención General, para acordar de forma motivada la aplicación del control financiero permanente, en sustitución de la función interventora en los órganos de la Administración de la Generalitat u organismos autónomos dependientes de esta, dando la posibilidad de que se realice respecto de toda su actividad o exclusivamente respecto de algunas áreas de gestión. Estos acuerdos, así como los motivos que los justifican, tienen que ser publicados en

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-413&p=20151231&tn=1#a88>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-1952&p=20151231&tn=1#a98>



el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana en el plazo máximo de veinte días desde su aprobación.

A tenido que ser esta crisis sanitaria provocada por el COVID 19 la que provoque el ejercicio de esta facultad de sustitución reconocido en las distintas normativas presupuestarias, o incluso no estando reconocida la misma, como puede ser el caso de la Región de Murcia, se ha habilitado con norma de rango legal para este supuesto concreto. Así, destacaremos las siguientes actuaciones realizadas por las distintas administraciones:

#### **A. Administración General del Estado**

En la Administración General del Estado se ha adoptado el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de marzo de 2020, por el que se adoptan medidas urgentes y excepcionales en el ámbito del control de la gestión económico-financiera efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado como consecuencia del COVID-19.<sup>7</sup> En este acuerdo se señala que hasta que el normal funcionamiento de los servicios sea restablecido, podrá aplicarse el régimen de control financiero permanente en sustitución de la función interventora, respecto al ámbito previsto en el artículo 149.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Esta norma habilita al Interventor General para que, de oficio, o a iniciativa motivada de sus Interventores delegados en los respectivos órganos y organismos, o de los Interventores generales de la Defensa y de la

---

7

[Publicado mediante Resolución del Interventor General de 23 de marzo https://www.boe.es/eli/es/res/2020/03/23/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2020/03/23/(1))



Seguridad Social en sus respectivos ámbitos, mediante resolución determine:

-El ámbito subjetivo, objetivo y temporal de la sustitución, todo ello con el fin de que afecte sólo a aquellos supuestos en los que sea imprescindible, concretando los tipos de expedientes de gasto, actividades, áreas de gestión y, en su caso, órganos y organismos en los que la función interventora se sustituye temporalmente por el control financiero permanente.

-La efectividad del inicio de dicha sustitución.

## **B. Ámbito autonómico.**

En el ámbito de la administración autonómica también se han adoptado diferentes medidas en este sentido pudiendo distinguir los siguientes supuestos:

- **Aquellos en los que se efectúa una sustitución directa y plena** como la realizada por la Comunidad Valenciana llevada a cabo mediante Acuerdo de 20 de marzo de 2020, del Consell, sobre control financiero permanente en sustitución de la intervención previa como consecuencia de la pandemia por el COVID-19 en el que determina que *“Toda la actividad de los órganos de la Administración de la Generalitat y sus organismos autónomos queda sujeta a control financiero permanente, en sustitución de la intervención previa a que se refieren las letras a y b del apartado 2 del artículo 100 de la Ley 1/2015 de 6 de febrero, de la Generalitat,*



*de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones.*"<sup>8</sup>

### **-Sustitución directa y limitada**

En la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha el Decreto 9/2020<sup>9</sup>, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas extraordinarias de carácter económico-financiero y de refuerzo de medios frente a la crisis ocasionada por el COVID-19 declara esta sustitución con una doble limitación:

- Subjetiva: Afecta a los actos de contenido económico realizados por la Consejería de Sanidad y por el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha.
- Objetiva solo cuando sean consecuencia de actuaciones necesarias para atender la situación de emergencia ocasionada por el COVID-19.

En este mismo sentido y con la doble limitación (con el matiz de que también se incluye en esta sustitución a la Consejería competente en materia de servicios sociales) se ha establecido por Decreto-Ley 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón<sup>10</sup>, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al

---

<sup>8</sup>

[http://www.dogv.gva.es/datos/2020/03/24/pdf/2020\\_2660.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2020/03/24/pdf/2020_2660.pdf)

<sup>9</sup>[https://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2020/03/20/pdf/2020\\_2446.pdf&tipo=rutaDocm](https://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2020/03/20/pdf/2020_2446.pdf&tipo=rutaDocm)

<sup>10</sup> <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1112758603131&type=pdf>



impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón.

En la Junta de Castilla y León se ha aprobado el decreto 2/2020<sup>11</sup>, de 16 de marzo, por el que se establece la no sujeción a fiscalización previa de los actos de contenido económico de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León derivados de actuaciones para atender la situación ocasionada por el COVID-19. Esta sustitución está limitada de forma objetiva a que los actos sean consecuencia de actuaciones necesarias para atender la situación de emergencia ocasionada por el COVID-19. El expediente incluirá un informe del titular de la Consejería responsable de la actuación acreditativo de esta circunstancia.

**- Habilitación para proceder a esta sustitución:**

En la Región de Murcia<sup>12</sup> y la Junta de Extremadura.<sup>13</sup> se habilita al titular de la Intervención General, que será quien determine el ámbito subjetivo, objetivo y temporal en los casos concretos y

---

<sup>11</sup> <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/03/17/pdf/BOCYL-D-17032020-1.pdf>

<sup>12</sup> Decreto-Ley 2/2020, de 26 de marzo, de medidas urgentes en materia tributaria y de agilización de actuaciones administrativas debido a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>12</sup>  
<https://www.borm.es/services/anuncio/ano/2020/numero/1828/pdf?id=784255>

<sup>13</sup> DECRETO-LEY 3/2020, de 25 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito administrativo para responder al impacto de la crisis ocasionada por el COVID-19  
<http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2020/610o/20DE0003.pdf>



excepcionales donde fuera estrictamente necesario y por razones de eficacia en la prestación del servicio

En la Comunidad de Madrid<sup>14</sup> La Intervención General de la Comunidad de Madrid, de oficio o a iniciativa motivada de los Interventores Delegados podrá establecer mediante resolución, excepcionalmente y con carácter temporal, podrá aplicarse el régimen de control financiero permanente en sustitución de la función interventora previa, en aquellos expedientes de gasto correspondientes a subvenciones o ayudas, en los supuestos en que resulte imprescindible conforme al procedimiento establecido en el presente decreto.

**-Medidas puntuales y concretas como las adoptadas por la Junta de Andalucía** que mediante Resolución de 20 de marzo de 2020<sup>15</sup>, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, se establecen los extremos a comprobar en la fiscalización previa de los expedientes de contratación de personal que se tramiten al amparo del Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico y de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus.

---

<sup>14</sup> Decreto 24/2020, de 1 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas excepcionales en el ámbito del control de la gestión económico financiera de ayudas o subvenciones efectuado por la Intervención General de la Comunidad de Madrid como consecuencia del COVID-19  
[http://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2020/04/02/BOCM-20200402-1.PDF](http://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2020/04/02/BOCM-20200402-1.PDF)

<sup>15</sup>[https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2020/60/BOJA20-060-00003-4303-01\\_00171706.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2020/60/BOJA20-060-00003-4303-01_00171706.pdf)



Illas Baleares<sup>16</sup> adopta la medida concreta al declarar que los expedientes de modificación de crédito mencionados no estarán sometidos a la fiscalización previa de la Intervención General.

A la vista de lo efectuado en el plano estatal y autonómico resulta oportuno apuntar que, *“esta sustitución no ha sido posible llevar a cabo en la Administración Local mucho más limitada para poder hacer esta sustitución del régimen de control habilitando solo esta posibilidad de aplicar el control posterior solo en el ámbito de los ingresos.”* (García Molinero, 2020)

En este mismo sentido Ernest Ruiz apunta que *“aunque que para garantizar la seguridad jurídica, y también nuestra responsabilidad, lo mejor sería que previamente el Gobierno español dictase una norma que regule esta cuestión, para poder las Entidades Locales posteriormente reproducir su contenido, quizá introduciendo algún detalle adicional, tampoco veo descabellado que, en función de la situación y posibilidades de los órganos de control de cada entidad local y de sus recursos personales y tecnológicos, dictar unas normas basadas en nuestra capacidad de autoorganización y en la situación de emergencia actual, para adoptar una medida similar en aquellos supuestos*

---

<sup>16</sup> Decreto ley 4/2020 por el que se establecen medidas urgentes en materia de contratación, convenios, conciertos educativos y subvenciones, servicios sociales, medio ambiente, procedimientos administrativos y presupuestos para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 <https://www.boe.es/caa/boib/2020/045/i10730-10734.pdf>



donde deba primar la prestación del servicio en la actual situación extraordinaria." (Ruiz, 2020)

## 2. Comprobación material de la inversión

Otras de las modalidades del ejercicio de la función interventora es la comprobación material de la inversión que ha resultado afectada en gran medida por esta crisis sanitaria. Se encuentra regulada en el artículo 150 2b) y 3 de la Ley General Presupuestaria, así como en la homologas autonómicas<sup>17</sup> y *"consiste en comprobar la real y efectiva aplicación de los fondos públicos, es decir, comprobar que se han realizado de manera verídica y cierta las prestaciones objeto del gasto de inversión, normalmente mediante la personación del funcionario en el lugar donde se ha realizado la inversión para que mediante la inspección ocular y hasta donde ésta alcance, se pueda comprobar la realización del gasto de inversión"*. (García Hernández, 2019) El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, ha establecido un conjunto de medidas orientadas a asegurar las recomendaciones de aislamiento social previstas, así como el aseguramiento de una adecuada prestación de los servicios básicos esenciales. Entre ellas, limitaciones a la libertad de circulación de personas. Todo ello ha llevado a la necesidad de contemplar medidas

---

<sup>17</sup> Artículo 93 Del Texto Refundido De La Ley De Hacienda De La Región De Murcia (Decreto Legislativo 1/1999, De 2 De diciembre; artículo 92 Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía; artículo 68 Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña



excepcionales en el ámbito del control también en el ámbito concreto de la comprobación material de la inversión. Así, en la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha se dicta Resolución de 16 de marzo de 2020<sup>18</sup>, de la Intervención General, por la que se suspende temporalmente la designación de representante de la Intervención en la comprobación material de inversiones por la que se establece que se dejan sin efecto las designaciones de representantes de la intervención General efectuadas que estuvieran pendientes de llevarse a cabo a la fecha de esta resolución y se suspende temporalmente la designación de representante de la Intervención en la comprobación material de inversiones en tanto se mantenga vigente el estado de alarma. Esto sin perjuicio del cumplimiento los requisitos preceptivos para el reconocimiento de la obligación establecidos en el artículo 5.3 de la Orden de 18-12- 2008, de la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda, sobre comprobación material de inversiones y demás normativa de aplicación, así como de los controles posteriores que puedan realizarse.

Con esta misma finalidad la Resolución de 20 de marzo de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado<sup>19</sup>, sobre medidas a adoptar en el ámbito de la comprobación material de la inversión, durante el período de duración del estado de alarma declarado como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en la que se autoriza a que los actos de recepción correspondientes a las entregas

---

18

[https://intervencion.castillalamancha.es/sites/intervencion.castillalamancha.es/files/documentos/agrupacion/archivos/resolucion\\_suspension\\_designaciones\\_intervencion\\_4.pdf](https://intervencion.castillalamancha.es/sites/intervencion.castillalamancha.es/files/documentos/agrupacion/archivos/resolucion_suspension_designaciones_intervencion_4.pdf)

19

[https://www.boe.es/eli/es/res/2020/03/20/\(4\)/con](https://www.boe.es/eli/es/res/2020/03/20/(4)/con)



que se produzcan durante el periodo de duración del estado de alarma, se puedan realizar sin la asistencia de los representantes designados por la Intervención General. Idéntica posibilidad ha sido regulada en las Comunidades Autónomas de Cantabria<sup>20</sup> y Castilla y León<sup>21</sup>

### **III EXCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DEL SERVICIO HECHO Y MEDIOS DE PAGO.**

El artículo 21 de la Ley General Presupuestaria consagra el principio de servicio hecho como especialidad predicable de las obligaciones de naturaleza pública cuando al regular la exigibilidad de las obligaciones establece que " *las obligaciones de la Hacienda Pública estatal sólo son exigibles cuando resulten de la ejecución de los presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, de sentencia judicial firme o de operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas*", y añade en el

---

<sup>20</sup> La Resolución de 1 de abril de 2020, de la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria<sup>20</sup> sobre medidas a adoptar en el ámbito de la comprobación material de la inversión, durante el periodo de duración del estado de alarma declarado como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBib=349266>

<sup>21</sup>RESOLUCIÓN de 23 de marzo de 2020, de la Intervención General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, sobre medidas a adoptar en el ámbito de la comprobación material de la inversión, durante el periodo de duración del estado de alarma declarado como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/04/02/pdf/BOCYL-D-02042020-1.pdf>



apartado 2, en relación a aquellas que tienen por causa prestaciones o servicios, que *"el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación"*.

Pascual García señala que el pago a justificar es un procedimiento excepcional diseñado inicialmente para soslayar el rigor de la "regla de servicio hecho", en los supuestos en que resultaba de imposible o difícil aplicación (Pascual García, 2014).

El pago a justificar está regulado y configurado con carácter excepcional en las normativas presupuestarias de las distintas administraciones públicas: así en el artículo 79 de la Ley General Presupuestaria, también se regula en el ámbito local en el artículo 190 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, así como en la normativa homologa autonómica<sup>22</sup>.

El artículo 79 de la LGP establece que *"Cuando, excepcionalmente, no pueda aportarse la documentación justificativa de las obligaciones en el momento previsto en el apartado 4 del artículo 73, podrán tramitarse propuestas de pagos presupuestarios y librarse fondos con el carácter de a justificar. Asimismo, podrá procederse a la expedición de libramientos a justificar"*

---

<sup>22</sup> Por citar alguna de ellas que regulan de manera muy similar a la LGP encontramos el artículo 53 de la Texto Refundido De La Ley De Hacienda De La Región De Murcia; artículo 74 Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria; el artículo 50 Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña prevé un plazo de tres meses para la justificación.



*cuando los servicios y prestaciones a que se refieran hayan tenido o vayan a tener lugar en el extranjero."*

Los plazos máximos para la rendición de las cuentas justificativas se establecen en la Ley General Presupuestaria en:

- 3 meses con carácter general.
- 6 meses expropiaciones y compras en el extranjero.

Estos plazos podrán ser prorrogados a 6 y 12 meses respectivamente por el Ministro<sup>23</sup>, o en quien éste delegue, y, en su caso, los presidentes o directores de los organismos autónomos del Estado y de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social podrán, excepcionalmente, ampliar estos plazos a seis y doce meses respectivamente, a propuesta del órgano gestor del crédito y con informe de sus respectivas Intervenciones.

Esta medida excepcional ha cobrado especial protagonismo durante la crisis sanitaria del COVID-19 y ello porque el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 al regular las medidas para la gestión eficiente de las Administraciones Públicas establece en el apartado tercero de su artículo dedicado a la contratación (artículo 16) que *"El libramiento de los fondos necesarios para hacer frente a los gastos que genere la adopción de medidas para la protección de la salud de las personas frente al COVID-19 podrá realizarse a justificar."*

---

<sup>23</sup> En Comunidades como Castilla-La Mancha esta facultad la ostenta el Ordenador General de Pagos



Este artículo que ha sido modificado hasta en dos ocasiones en breve plazo<sup>24</sup> regula expresamente el libramiento de fondos por compras en el exterior. Estas compras han adquirido una especial protagonismo en este excepcional estado en el que la carestía de material sanitario y de protección a la población ha determinado la necesidad de habilitar medidas absolutamente excepcionales en la Administración Pública: *“Los libramientos de los fondos a los que se refiere el apartado tercero de este artículo podrán realizarse bien a favor de cajeros en España, bien a favor de cajeros en el exterior, manteniéndose la gestión financiera en el ámbito del Ministerio de Sanidad y con cargo a su presupuesto, sin perjuicio de que pudiera realizarse igualmente el pago en firme a través del cajero de pagos en el exterior. No obstante, la persona titular del ministerio de sanidad podrá delegar esta competencia de gestión financiera en órganos o entidades, sean o no dependientes.*

*Cuando fuera imprescindible de acuerdo con la situación del mercado y el tráfico comercial del Estado en el que la contratación se lleve a cabo, podrán realizarse la totalidad o parte de los pagos con anterioridad a la realización de la prestación por el contratista, en la forma prevista en el apartado 2.*

*El riesgo de quebranto que pudiera derivarse de estas operaciones será asumido por el presupuesto del Estado.”*

Estas previsiones dejan entrever las dificultades encontradas para el abastecimiento de material que ha

---

<sup>24</sup>Modificaciones operadas por la disposición final 6 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo y por la disposición final 2 del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo



llevado a la asunción de riegos hasta ahora no enfrentados por las Administraciones Públicas justificados por la necesidad de anteponer la preservación de la vida y salud de las personas frente a las garantías de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

Los gastos a justificar también han cobrado protagonismo por el plazo de rendición de la cuenta justificativa. Podría haberse interpretado que en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional 3ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 estos plazos se hubieran suspendido.

Sin embargo, el RDL 11/2020 en su Disposición Adicional 10ª<sup>25</sup> viene establecer una ampliación plazos aplicables a los pagos a justificar respecto los plazos previstos en el artículo 79.4 de la Ley General Presupuestaria, *"para la rendición de cuentas justificativas que venzan durante el periodo de duración del estado de alarma o transcurran en parte dentro de dicho periodo, dispondrán de un plazo adicional de un mes para su rendición, y en todo caso hasta transcurrido un mes desde la finalización del estado de alarma. Esta ampliación conllevará igualmente la de los plazos previstos en los artículos 3.1 y 7.1 del Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, sobre el seguimiento y aplicación contable de los fondos disponibles en los servicios del exterior, relativos a la obligación de remisión de la «cuenta de gestión» de los fondos disponibles en los servicios en el exterior y a la obligación de transferir al Tesoro público, o a la cuenta del*

---

<sup>25</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4208&p=20200401&tn=1#da-10>



*correspondiente organismo o entidad, aquellos fondos que no se hayan podido compensar dentro del periodo indicado en el citado artículo 7.1."*

Esta ampliación sobre la base de que los plazos para esta justificación que "transcurren" y "vencen" parecería determinar que no opera la suspensión en ellos y establece una ampliación para aquello que hubieran vencido sin que el Ministro o persona en el que delegara hiciera uso de la facultad de ampliación.

Otra de las barreras que enfrentan las Administraciones Públicas en las compras en el mercado son los medios de pagos tradicionalmente anclados en las transferencias bancarias y excepcionalmente los cheques. Si bien las normativas presupuestarias no son taxativas sino que dejan abiertas posibilidades como lo hace el artículo Artículo 110 de la LGP cuando establece que "*En las condiciones que establezcan los Ministros de Economía y de Hacienda, en sus respectivos ámbitos, los ingresos y los pagos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos podrán realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, efectivo o cualesquiera otros medios de pago, sean o no bancarios. En las mencionadas condiciones podrá establecerse que, en la realización de determinados ingresos o pagos de la Administración General del Estado, sólo puedan utilizarse ciertos medios de pago especificando en cada caso las particulares condiciones de utilización*" Lo cierto es que otras fórmulas de pago no han sido llevadas a la práctica con carácter general por la limitación del principio de servicio hecho cuyo encaje con los medios electrónicos de pago se hace difícil. No obstante, en este régimen de habilitación del pago a justificar puede resultar de utilidad el uso de medios electrónicos.



En la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, se modificó la normativa para regular el uso de estos medios electrónicos de pago y si bien, no fue adoptada para afrontar la crisis sanitaria, podría ser considerado un instrumento útil en estas situaciones. Así, mediante la Disposición Adicional Vigésimo Primera de la Ley de Presupuestos Generales de Castilla la Mancha para 2020<sup>26</sup> se trata de ofrecer una solución cuando regula los «Medios electrónicos de pago» estableciendo que la persona titular de la consejería competente en materia de hacienda podrá autorizar, de forma excepcional y a petición de la persona titular de la consejería de la que dependa el órgano interesado, el uso de medios electrónicos de pago para el comercio electrónico, cajeros pagadores, pagos a justificar, anticipos e indemnizaciones contempladas en el Decreto 36/2006, de 30 de abril, de indemnizaciones por razón del servicio, y otros pagos que impliquen la obligatoriedad de utilizar medios electrónicos de pagos. Con las excepciones establecidas en el artículo 6 de la Ley 3/2016, de 5 de mayo, de Medias Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha, tales medios electrónicos de pago no podrán consistir en tarjetas de crédito y/o débito, sino en otros mecanismos o dispositivos que permitan el control de los pagos y el establecimiento de límites cuantitativos previos. Por tanto, se trata de habilitar a los cajeros pagadores el uso de unos medios de pagos que hoy día se imponen en el tráfico mercantil.

---

26

<https://www.boe.es/eli/es-cm/l/2019/12/20/10>



#### IV CRÉDITOS AMPLIABLES

El crédito ampliable supone una excepción a la especialidad cuantitativa de los créditos ya que implica un aumento de los inicialmente aprobados.

Se regulan con este carácter excepcional en el artículo 54 de la Ley General Presupuestaria, así como también están prevista su existencia en el artículo 178 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales así como en la normativa homologa de las Comunidades Autónomas<sup>27</sup> que suelen enumerar las condiciones, requisitos y financiación de estos créditos así efectuar una remisión a la Ley General de Presupuestos anual para su concreción.

El artículo 54 de la LGP establece que *“Excepcionalmente tendrán la condición de ampliables los créditos destinados al pago de pensiones de Clases Pasivas del Estado y los destinados a atender obligaciones específicas del respectivo ejercicio, derivadas de normas con rango de ley, que de modo taxativo y debidamente explicitados se relacionen en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado y, en su virtud, podrá ser incrementada su cuantía hasta el importe que alcancen las respectivas obligaciones. Asimismo,*

---

<sup>27</sup> Por ejemplo el artículo 35 de la Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña; Artículo 52 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla la Mancha aprobada por RDL 1/2002; artículo 39 Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía; artículo 34 del Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia



*tendrán la condición de ampliables los créditos destinados a satisfacer obligaciones derivadas de la Deuda del Estado y de sus organismos autónomos, tanto por intereses y amortizaciones de principal como por gastos derivados de las operaciones de emisión, conversión, canje o amortización de la misma."*

Los créditos ampliables son una figura excepcional utilizada para abordar esta inesperada crisis sanitaria para la que ningún presupuesto aprobado por los distintos poderes legislativos había podido prever su consignación. Hay que señalar que en el artículo 12 de la Ley 10/2019, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020 se reconoce expresamente el uso de esta figura para esta situación " *Tienen carácter ampliable, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha y, hasta el límite de las obligaciones que se reconozcan en el ejercicio corriente o de las necesidades que debiendo atenderse durante el mismo superen la dotación asignada al crédito correspondiente, los siguientes créditos: ...d) Los créditos que sean necesarios para atender sucesos derivados de catástrofes naturales, adversidades climáticas, epidemias, epizootias u otras situaciones de emergencia."*

El Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 comienza su articulado con la concesión de un crédito extraordinario en el Ministerio de Sanidad para atender gastos extraordinarios del Sistema Nacional de Salud y determina su carácter de ampliable.

En el ámbito autonómico también se establece expresamente esta figura. Así sin ánimo de ser



exhaustivos podemos señalar, comunidades autónomas como Castilla la Mancha, Illes Balears, Aragón o Extremadura declaran ampliables estos créditos. La primera de ellas el mediante Decreto 9/2020, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas extraordinarias de carácter económico-financiero y de refuerzo de medios frente a la crisis ocasionada por el COVID-19 , que en su artículo 3 establece *"que se consideran ampliables hasta el límite de las obligaciones que se reconozcan en el ejercicio corriente o de las necesidades que debiendo atenderse durante el mismo superen la dotación asignada al crédito correspondiente, los créditos que sean necesarios para atender cualesquier gasto derivado de la adopción de actos o medidas derivadas de la situación de emergencia sanitaria provocada por el COVID-19"*.

## **V. OTRAS MEDIDAS**

### **1. EXCEPCIÓN A LA FACTURACIÓN ELECTRÓNICA**

Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público estableció con carácter general la obligatoriedad de la prestación de facturas para la gran parte de los proveedores de las Administraciones Públicas, exceptuando a las personas físicas de esta obligación. La única excepción a la facturación electrónica para los sujetos obligados fue para las facturas de hasta 5000€ y para los servicios prestados en el exterior sin límite de cantidad. Esta última excepción se aclara que es por motivos técnicos. La crisis sanitaria del COVID-19 y la posición de debilidad de una Administración Pública que quiere adquirir un bien escaso en el mercado exterior ha obligado a establecer una nueva excepción de carácter coyuntural a esta obligatoriedad. Así el Real Decreto-ley 7/2020,



de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 en el apartado 5 del artículo 16 establece que "se excluye de la obligación de facturación electrónica establecida en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, a las facturas emitidas por proveedores no nacionales radicados en el exterior que correspondan a los expedientes a los que hace referencia este artículo.

## 2. ALTERACION DE COMPETENCIAS Y FLEXIBILIZACION DE LIMITACIONES EN MODIFICACIONES DE CREDITO Y OTRAS MEDIDAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO

Otras medidas aprobadas por las distintas Administraciones Publicas ha sido dotarse de un régimen más flexible para acordar modificaciones de crédito, así como alterar el régimen competencial con objeto de establecer mayor eficacia y operatividad en la aprobación de las mismas.

Así, el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 establece en su artículo 17 una habilitación para realizar transferencias de crédito al Gobierno, *"excepcionalmente y hasta la entrada en vigor de la nueva Ley de Presupuestos Generales del Estado, podrá autorizar transferencias de crédito entre secciones presupuestarias para atender necesidades ineludibles y en casos distintos de los previstos en el artículo 52.2 de la Ley 47/2003, de 26 de*



*noviembre, General Presupuestaria. A estos efectos, la Ministra de Hacienda elevará al Consejo de Ministros la oportuna propuesta."*

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha mediante decreto 9/2020, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas extraordinarias de carácter económico-financiero, desconcentra en el titular de la Consejería de Hacienda las competencias de autorización de las transferencias de crédito que el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla la Mancha atribuye al Consejo de Gobierno. Asimismo, también le atribuye la competencia para acordar la declaración de no disponibilidad de los créditos que figuran en los Presupuestos Generales. Las mismas medidas establece la Junta de Extremadura mediante decreto-ley 3/2020, de 25 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito administrativo para responder al impacto de la crisis ocasionada por el COVID-19

Islas Baleares mediante Decreto ley 4/2020, de 20 de marzo, por el que se establecen medidas urgentes en materia de contratación, convenios, conciertos educativos y subvenciones, servicios sociales, medio ambiente, procedimientos administrativos y presupuestos para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19<sup>28</sup> establece en su artículo 11 que excepcionalmente, se podrán aprobar transferencias de crédito que minoren créditos para operaciones de capital en los casos en que los créditos incrementados se destinen a financiar operaciones corrientes con cargo al programa presupuestario 413G. En esta Comunidad

---

<sup>28</sup> <https://www.boe.es/caa/boib/2020/045/i10730-10734.pdf>



también se establece la supresión de la necesidad de la autorización del Consejo de Gobierno parara la superación límites porcentajes de gasto plurianual para afrontar esta crisis y se establece una vinculación a nivel de sección y programa para la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y para la Agencia Tributaria de las Illes Balears.

En Aragón el decreto-ley 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón<sup>29</sup> en la Disposición adicional segunda habilita al titular del Departamento competente en materia de hacienda para aprobar las modificaciones presupuestarias correspondientes para hacer frente a la crisis sanitaria y declara no aplicable los limitaciones impuestas por la normativa presupuestaria a la transferencias de crédito a los gastos necesarios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y sus repercusiones económicas y sociales.

### 3. PRIORIZACIÓN DE PAGO A PYMES Y AUTÓNOMOS.

En la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha durante el período de vigencia del estado de alarma y mientras duren las medidas de contención se establece la priorización los pagos a pymes y autónomos proveedores de bienes y prestadores de servicios a la

---

<sup>29</sup> <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1112758603131&type=pdf>



Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y Sector Público de ella dependiente.

## **VI. REFLEXIONES Y OPORTUNIDADES DE MEJORA**

Uno de los problemas principales que tienen los órganos de control interno autonómicos tal y como se puso de manifiesto en la reunión de coordinación de la Intervención General del Estado con las de las Comunidades y ciudades autónomas celebrada en Madrid el 28 y 29 de noviembre de 2018, es que los desarrollos de los gestores de procedimientos electrónicos en la mayoría de los casos ha sido independiente al procedimiento contable. Esto ha provocado que, si bien los órganos gestores firman determinados actos electrónicamente, la remisión del expediente electrónico a la intervención no esté resuelto de forma total ni homogénea.

La administración digital así diseñada está suponiendo un verdadero problema para los órganos de control interno que ven como su labor de comprobación sigue siendo necesaria (con carácter general no se están automatizando actuaciones sino que se está haciendo lo mismo firmándolo electrónicamente) y se realiza en un entorno más complicado de efectuar así lo señalaba Álvaro Álvarez "A este respecto hemos de comentar que al utilizar el programa informático la fiscalización de la conformación de las facturas, puede resultar bastante más compleja que sobre el papel en una fase inicial de implantación. El simple acceso a la visualización de la factura en pdf puede requerir de un íter largo e imposible de recorrer de forma intuitiva sin una guía escrita que con frecuencia no basta por sí misma... (Álvarez Álvarez, 2019)



Como se explicó en el estudio “La función interventora en el contexto de la administración digital autonómica” (Castellanos Garijo, 2019) estas vías de comunicación del expediente administrativo electrónico con la tramitación contable se pueden reconducir a tres supuestos:

- Vio de entrada unificada. Aplicación diseñada al efecto para la remisión de expedientes a la Intervención para su fiscalización/contabilización.
- Gestores en paralelo a la tramitación contable. El interventor está dado de alta en las distintas aplicaciones en las que debe ir entrando y actuando.
- Por último, la imbricación del procedimiento contable y el administrativo lo que permitiría una automatización de tareas, al generar el apunte contable de forma automatizada.

Esta última era la estrategia diseñada por la Intervención General de Castilla la Mancha cuando en su instrucción de Operatoria Contable<sup>30</sup> estableció en su Disposición adicional única “1. *En el marco de los procesos de integración de los sistemas informáticos de gestión administrativa con repercusión presupuestaria con el sistema de información económico-financiero y a medida que dicha integración se vaya desarrollando, la persona*

---

<sup>30</sup> Orden 12/2020, de 30 de enero, de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se modifica la instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del presupuesto de gastos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, aprobada por Orden de 29/01/2007. [https://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2020/02/05/pdf/2020\\_757.pdf&tipo=rutaDocm](https://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2020/02/05/pdf/2020_757.pdf&tipo=rutaDocm)



*titular de la Intervención General dictará resolución por la que se determine: a) La sustitución de los documentos contables por anotaciones contables informáticas en el sistema de información económico-financiero. Dicha sustitución conllevará que, una vez dictados los actos, realizados los hechos y formalizadas las operaciones que, conforme a derecho, generen efectos económicos, financieros o patrimoniales, quede adoptado el gasto o el ingreso en la fase correspondiente de ejecución del presupuesto, realizándose las anotaciones contables que correspondan en el sistema de información económico-financiero. b) La automatización de la toma de razón en contabilidad de expedientes fiscalizados con carácter previo y favorable en entornos integrados con el sistema de información económico-financiero. Este escenario es en el que verdaderamente los órganos de control interno se verán eximidos de efectuar comprobaciones y los "punteos" se reducirán al mínimo las tasas de error y permitirán abordar una verdadera transformación del control interno, más volcado en un control financiero constructivo y que aporte valor a la gestión, centrado en datos y en tareas reflexivas Así, como señala Miguel Miaja "el antiguo debate sobre el mantenimiento o supresión de la fiscalización previa empezará a diluirse a medida que se avance en la implantación del expediente electrónico y la mayor parte de las comprobaciones que hoy se realizan en el momento de la fiscalización pasen a ser realizadas por el sistema informático. (Miaja Fol, 2019)*

Cuando se declara el estado de alarma y se establece la medida generalizada del confinamiento, supuso sin duda otra dificultad para las unidades de intervención que en su mayoría aun no tenían resuelto el canal de entrada del expediente administrativo a las unidades de intervención. En la Junta de Comunidades de Castilla-La



Mancha se ha buscado una solución de urgencia para este periodo utilizando una aplicación destinada para las incidencias informáticas por lo que los gestores deberán remitir sus expedientes para su fiscalización o toma de razón en contabilidad.<sup>31</sup>

En aquellas administraciones en las que no tuvieran implantada una comunicación con los órganos de control interno o no la hayan podido resolver en este breve plazo, la implantación del teletrabajo generalizado ha podido ser un elemento que empuje a la sustitución de la fiscalización previa por el control financiero más que por elección, por imposibilidad de desempeñarla en esta situación.

*Así como señala Ernest Ruiz "Es una pena que esta decisión se produzca por culpa del COVID-19 y no por causas más meditadas y estructurales, ....quizás también podamos sacar algunas lecciones de la experiencia de la sustitución de la función interventora por el control permanente que se plantea en estos momentos de emergencia, para que una vez superemos el reto sanitario, que lo superaremos, apostemos por nuevos desarrollos tecnológicos que nos permitan avanzar en formas de control interno más adaptadas a las necesidades de la gestión actual. (Ruiz, 2020)*

Este periodo debe ser una oportunidad para reflexionar en qué medida la administración digital y la implantación del expediente electrónico integral debe convertirse en la palanca transformadora del control interno, abordando

---

<sup>31</sup>Procedimiento regulado por Resolución del Interventor General de 24 de marzo de 2020  
<https://intervencion.castillalamancha.es/content/recursos-para-el-estado-de-alarma-por-el-covid-19>



las integraciones de los gestores en los que se tramitan los expedientes electrónicos con los sistemas económico financiero, de tal modo que se automaticen las comprobaciones más elementales y posibiliten un desempeño de nuestra actuación en cualquier circunstancia extrema como la que nos ha planteado el COVID-19. Una oportunidad para aprender que cualquier avance de la administración electrónica que se efectúe de espaldas a la gestión presupuestaria y contable será en balde, porque supondremos un freno irremediable a la misma.

## **VII. CONCLUSIONES**

1º La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 ha llevado a la adopción de medidas de modificación puntual del control interno sustituyendo la fiscalización previa por el control financiera con distinta amplitud objetiva y subjetiva con el objeto de dotar de mayor agilidad a la gestión administrativa.

2º Asimismo, no solo la necesaria agilización del procedimiento administrativo, sino que la imposición del confinamiento de gran parte de los empleados ha llevado a adoptar decisiones como la de permitir que la comprobación material de la inversión se efectúe sin la asistencia del representante de la Intervención General al acto.

3º En esta crisis se habilitado el uso de figuras excepcionales como son el pago a justificar, libramiento de anticipos de pago y los créditos ampliables. Esto sin duda conlleva la asunción de un riesgo que corresponderá verificar en controles posteriores de las cuentas justificativas.



4º Uno de los condicionantes en este periodo para la sustitución de la fiscalización previa es el estado en el que se encuentran muchas unidades de intervención ante el avance de la administración digital de espaldas a la tramitación presupuestaria y contable. Sin duda, esta será la clave, aprovechar este periodo para reflexionar sobre las carencias que se encuentran los órganos de control interno en este periodo de transformación digital que se supone que debería habernos favorecido, extraer aprendizaje de las nuevas técnicas que con urgencia se han aplicado para reflexionar y empezar a priorizar la imbricación del expediente contable y el administrativo para potenciar nuevas formas de control más eficaces, ágiles y constructivas.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Álvarez, Á. (2019). El control interno en un entorno informatizado. *Auditoría Pública*, 107-114.
- Castellanos Garijo, M. (2019). La función interventora en el contexto de la administración digital autonómica. *Auditoría Pública*, 69-84.
- García Hernández, J. (22 de 4 de 2019). *La intervención en la comprobación material de las Entidades Locales*. Obtenido de El derecho.com: <https://elderecho.com/la-intervencion-en-la-comprobacion-material-de-las-entidades-locales>
- García Molinero, A. (24 de 3 de 2020). *Relexiones de un interventor*. Obtenido de <https://reflexionesdeuninterventor.wordpress.com/2020/03/24/covid-19-de-como-un-virus->

puede-poner-de-relieve-importantes-diferencias-  
en-la-gestion-del-control-interno/

Menéndez Moreno, A. (2006). *Derecho Financiero y Tributario Español. Lecciones de Cátedra*. Lex Nova.

Miaja Fol, M. (2019). Presente y futuro del control interno en la Administraciones Públicas. *Auditoría Pública*, 85-98.

Pascual García, J. (2014). *Régimen jurídico del gasto público: Presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Resolucion de 16 de marzo de 2020, I. G. (s.f.). *intervencion.castillalamancha.es*. Obtenido de <https://intervencion.castillalamancha.es/content/legislacion/resolucion-de-16-de-marzo-de-2020-de-la-intervencion-general-por-la-que-se>

Ruiz, E. (21 de 3 de 2020). *Y el CORONAVIRUS omitió la función interventora*. Obtenido de linkedin.com: <https://www.linkedin.com/pulse/y-el-coronavirus-omiti%25C3%25B3-la-funci%25C3%25B3n-interventora-ernest-ruiz/?trackingId=C9%2FPO7xzraLdyC%2FLtWehDw%3D%3D>

