

Baletón

informativo

20
nº

LOS CONTRATOS DE LEASING EN
LA ADMINISTRACION PUBLICA.
UNAS NOTAS PARA EL DEBATE

Artículo de
D FERNANDO C. DIAZ ABAJO



Consejería de Economía y Hacienda
INTERVENCIÓN GENERAL

JUNTA DE ANDALUCÍA

Boletín **informativo**

20
nº

Febrero
1992



Consejería de Economía y Hacienda
INTERVENCIÓN GENERAL

JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA

INTERVENCION GENERAL

Boletín

CONSEJO DE REDACCION: JAIME MONTANER ROSELLO, Consejero de Economía y Hacienda; JOSE SALGUEIRO CARMONA, Viceconsejero de Economía y Hacienda; EDUARDO LEON LAZARO, Interventor General. **DIRECTOR:** EDUARDO LEON LAZARO, Interventor General. **REDACTORES JEFES:** MANUEL GOMEZ MARTINEZ Y FRANCISCO OTAL SALAVERRI, Interventores Adjuntos al Interventor General. **REDACCION:** SERVIVIO FISCAL: LUIS HINOJOSA GOMEZ, Jefe de Servicio; MANUEL IZQUIERDO CUBERO, PILAR VAILLO HERNANDEZ, MIRIAN CANDEL LOPEZ DE SA, ANTONIA LORENTE CATALAN, M.^a JOSE CASTILLA SECANO, ALFREDO BOLAÑOS RUIZ. **COORDINACION:** M.^a NIEVES DEL RIO LOPEZ. **MECANOGRAFIA:** PAQUI ALVAREZ GOMEZ Y M.^a VICTORIA PICATOSTE VAZQUEZ.

INDICE

COLABORACIONES: «Los contratos de leasing en la Administración Pública», Unas Notas para el Debate. Artículo de D. Fernando Carlos Díaz Abajo, Interventor Adjunto al Central del Servicio Andaluz de Salud.

DISPOSICIONES NO PUBLICADAS EN B.O.J.A.

I. CIRCULARES

- Circular 12/91, de 5 de diciembre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se dictan normas para proceder a la intervención documental y física de la aplicación de la subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. 17

- Circular 13/91, de 10 de diciembre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía sobre contabilización de expedientes de gastos de tramitación anticipada. 25

- Circular 1/92, de 20 de enero, de la Intervención General de la Junta de Andalucía para la elaboración de la liquidación definitiva de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía del ejercicio 1991. 27

- Circular conjunta 1/92, de la Dirección General de Presupuestos y la Intervención General, sobre imputación a ejercicios corrientes de obligaciones reconocidas en ejercicios anteriores. 35

II. COMUNICACIONES

- Comunicación 19/91, de 12 de diciembre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre elaboración por los Organismos Autónomos Administrativos de la Junta de Andalucía de un avance del resultado presupuestario a 31 de diciembre de 1991. 41

- Comunicación 1/92, de 7 de enero, sobre ayuda familiar de los funcionarios de la Administración Civil del Estado transferidos a la Junta de Andalucía. 43

INFORMES, DICTAMENES Y SENTENCIAS

I. GASTO PUBLICO EN GENERAL

- Discrepancia sobre si los gastos que se originan como consecuencia de la participación de las Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales en los Organos Consultivos, son considerados como concepto indemnizatorio o subvenciones. 47

II. INTERVENCION: FUNCION INTERVENTORA

- Consideraciones, a efectos fiscales, que han de darse al certificado de la Comisión



de Incentivos Regionales en los expedientes del Gran Area de Expansión Industrial de Andalucía.

55

- Procedimiento a seguir para la fiscalización de los gastos correspondientes a los cursos que imparte el Instituto Andaluz para la Administración Pública.

57

III. CONTRATACION: OBRAS

- Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 28 de marzo de 1990, sobre interpretación del artículo 153 del Reglamento General de Contratación del Estado.

61

- Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 1990. Contratos del Estado: modificación del contrato no formalizado: prórroga concedida.

65

- Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1990. Contratos administrativos: suspensión temporal de obras por causa imputable a la Administración; indemnización de perjuicios; factores a computar; fecha inicial del cómputo.

69

- Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 1990. Fianzas; naturaleza jurídica; es una obligación accesorio; devolución; suspensión de obras no imputables al contratista.

75

- Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 1990. Contratos Administrativos: intereses: sobre cantidad líquida procedente de intereses no satisfechos.

77

IV. PERSONAL: ALTOS CARGOS

- Posibilidad de imputación al concepto presupuestario 162 de los gastos a justificar de matrícula de un Master al que asiste como alumno un Alto Cargo.

81

V. PERSONAL: FUNCIONARIOS

- Posibilidad de acreditación a un funcionario del grupo D, trienios de un grupo superior como reconocimiento del tiempo prestado como interino. Cuantía de trienios futuros.

85

- Incidencias en el aspecto retributivo de la supresión de puestos de trabajo por modificaciones de la R.P.T. aprobada por Decreto 127/1991, de 24 de junio.

87

- Desempeño provisional de un puesto de trabajo por el funcionario que lo venía desempeñando con anterioridad a la aprobación de la R.P.T.

89

- Funcionario de carrera de la Junta de Andalucía acogido al régimen de la Seguridad Social que se incorpore al Servicio Militar; situación de servicios especiales. Paga extraordinaria, su devengo. Retribuciones por trienios. Obligación de cotizar a la Seguridad Social.

91

- Funcionarios que acceden a otro cuerpo o escala dentro de la misma Administración. Derecho al régimen de Seguridad Social.

95

- Derecho a la huelga. Deducción de haberes. Cómputo.

97

VI. PERSONAL: LABORALES

- Diversas cuestiones referentes al pago de una pensión a cargo de la Junta de Andalucía, reconocida por Sentencia judicial firme.

103

- Complemento de antigüedad: cómputo de efectos económicos de su reconocimiento.

105

- Unificación de doctrina: Sentencias contradictorias. Administraciones Públicas; contrato de trabajo: legislación aplicable; irregularidades: efectos; contrato temporal: consideración de concertado por tiempo indefinido.

107

VII. SUBVENCIONES

- Justificaciones de las subvenciones, en relación con la Orden de cierre del ejercicio económico, de 11 de octubre de 1991.

115

- Subvenciones: naturaleza jurídica: examen nulidad por haber incurrido el beneficiario en procedimiento de apremio en fecha posterior a la concesión de la subvención: improcedencia: examen.

117



COLABORACIONES

**LOS CONTRATOS DE LEASING EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA. UNAS NOTAS PARA
EL DEBATE**

*D. FERNANDO C. DIAZ ABAJO
INTERVENTOR CENTRAL ADJUNTO
DEL S.A.S.*

LOS CONTRATOS DE LEASING EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Unas notas para el debate

Fernando C. Díaz Abajo,
Interventor central Adjunto del Servicio Andaluz de Salud

Ha sido objeto de debate en algunas reuniones de coordinación de interventores de la Junta de Andalucía, la cuestión de la posibilidad de que la Administración Pública se obligase por la adquisición de determinados bienes de elevado coste a través de la fórmula de **leasing**, o arrendamiento financiero, dado, no sólo el elevado coste de los bienes en cuestión, y la insuficiencia presupuestaria con que puede chocarse en un determinado ejercicio para hacer frente a su compra, sino también la rapidez con que tales equipos pueden quedarse obsoletos, lo que obligaría a una continua reposición tecnológica, habida cuenta de la eficacia que de los mismos se requiere y exige. Por lugar social, el que esto escribe está pensando especialmente en equipos técnicos de elevado costo para los hospitales, y centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud, si bien las presentes notas son aplicables a cualquier supuesto que se pueda producir en el ámbito de la administración pública autonómica.

No pretendemos agotar el tema, sino al contrario, abrir un cauce de debate que permita concretar la posibilidad legal de utilización del **leasing** en la contratación pública, en aquellos supuestos en que principios de economía, eficacia y eficiencia, así lo aconsejen, siempre que ello

conlleve, además, la racionalización del gasto público y del uso de los recursos comunes.

Por ello, en primer lugar intentaremos una breve configuración legal del supuesto, para, a continuación, establecer las que podrían ser líneas maestras de la regulación marco, sobre la que se puede articular el uso administrativo de esta figura.

I. EL LEASING EN DERECHO MERCANTIL

Siguiendo a Joaquín GARRIGES¹, diremos que el **leasing**, o contrato de arrendamiento financiero, se configura como una técnica de adquisición de bienes (en particular de maquinaria) que se aparta de la compraventa. En este contrato, una determinada entidad financiera (la sociedad de arrendamiento financiero) adquiere una cosa para ceder su uso a una persona durante un cierto tiempo, la cual habrá de pagar a esa entidad una cantidad periódica (constante o variable). Transcurrida la duración del contrato, el cesionario tiene la facultad de adquirir la cosa a un precio determinado, que se denomina *residual*, en cuanto que su cálculo viene dado por la diferencia entre el precio originario pagado por la sociedad de arrendamiento financie-

¹ En su Curso de Derecho Mercantil, tomo II,

7.ª edición, Madrid 1980, pág. 97-98.



ro (más los intereses y gastos) y las cantidades abonadas por el cesionario a esa sociedad. Si el cesionario no ejercita la opción de adquirir la cosa, ha de devolverla a la sociedad de arrendamiento financiero, de no convenir con ella una prórroga del contrato, mediante el pago de cantidades periódicas más reducidas.

La regulación legal no ofrece un panorama amplio, sino reducido a la disposición adicional séptima de la ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito (R. 1656, B.O.E. 182, de 30 de julio) que deroga el Real Decreto-Ley 15/1977 de 25 de febrero, de Medidas fiscales, financieras y de inversión pública (R. 418. B.O.E. 50, de 28 de febrero), antecedente histórico inmediato de esta norma.

Tal disposición adicional viene a establecer en síntesis que «tendrán la consideración de operaciones de arrendamiento financiero aquellos contratos que tengan por objeto exclusivo la cesión del uso de bienes muebles o inmuebles, adquiridos para dicha finalidad según las especificaciones del futuro usuario, a cambio de una contraprestación consistente en el abono periódico de las cuotas a que se refiere el número 2 de esta disposición (adicional séptima de la ley 26/88). Los bienes objeto de cesión habrán de quedar afectados por el usuario, únicamente a sus explotaciones agrícolas, pesqueras, comerciales, industriales, comerciales, artesanales, de servicios o profesionales. El contrato de arrendamiento financiero incluirá, necesariamente una opción de compra, a su término, en favor del usuario».

Se establece igualmente que la duración mínima de estos contratos será de dos años cuando tengan por objeto bienes muebles, y de diez años cuando tengan por objeto bienes inmuebles o establecimientos industriales.

Las cuotas han de constar en el contrato diferenciando la parte que corresponda a la recuperación del coste del bien por la entidad arrendadora, excluido el valor de la opción de compra, y la carga financiera exigida por la misma, sin perjuicio de la aplicación del gravamen indirecto que corresponda.

El importe anual de la parte de las cuotas del arrendamiento debe permanecer igual a lo largo de todo el contrato, o tener carácter creciente.

El Real Decreto-Ley 15/77, derogado por la citada Ley 26/88, dedicaba su Título II a las empresas de arrendamiento financiero, pero la regulación que ofrecía se centraba más en la situación jurídica, y obligaciones de tales empresas que a la configuración y régimen legal del arrendamiento financiero, que se contemplaba de una manera bastante escasa, limitándose a definirlo (*art. 19*), en forma similar a como después lo hace la disposición *adicional séptima de la Ley 26/88*, y a establecer la previsión (*art. 20 in fine*) del posterior desarrollo reglamentario del plazo y condiciones en que se habrían de concertar estas operaciones.

II. EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Por su parte, la Ley de Contratos del Estado no ofrece una regulación de este supuesto como contrato administrativo, debiendo atenernos a la dicción de la regla segunda del artículo 4.º L.C.E., que establece que «los contratos distintos de los anteriores², como los de contenido patrimonial, de préstamo, depósito, transporte, arrendamiento, sociedad, y cualesquiera otros que tengan carácter administrativo, por declararlo así una Ley, por su directa vinculación al desenvolvimiento regular de un servicio público o por revestir caracte-

² Como los de ejecución de obras y gestión de servicios públicos del Estado, así como la presta-

ción de suministros al mismo (regla 1.ª del art. 4.º LCE).

rísticas que hagan precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato, se regirán en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, por sus normas administrativas especiales; en su defecto y por analogía, por las disposiciones de la presente Ley relativas a los contratos de obra, gestión de servicios y suministros, y finalmente, por las demás normas del Derecho Administrativo. En defecto de este último serán de aplicación las normas del Derecho privado». Sobre tal base, y al amparo del artículo 82 del vigente Reglamento General de Contratación del Estado, el Ministerio de Defensa aprobó por Orden 63/1988, de 1 de septiembre, el modelo tipo de pliego de cláusulas administrativas particulares para los contratos de arrendamiento con opción de compra en materia de informática.

Dicho pliego regula con detalle las condiciones generales a que se someterán los contratos de este tipo en el ámbito del Ministerio de Defensa, pero nos permite colegir la posibilidad de concertar contratos de esta naturaleza en el resto de la Administración; posibilidad que por otra parte deriva de la dicción del artículo 3.º de la L.C.E., que posibilita concertar los contratos que la Administración tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico, o a los principios de buena administración. Por su parte, el artículo 1.255 C.C. establece las limitaciones en la adecuación de los contratos a las leyes, a la moral y al orden público.

Los posibles problemas de tipo práctico que pueden derivarse de la misma naturaleza del contrato de arrendamiento financiero en el ámbito de la administración, son el objeto de nuestra siguiente reflexión.

III. PROPUESTA «DE LEGE FERENDA»

A nuestro juicio, dos son las cuestiones principales a dilucidar en el ámbito de la

administración autonómica para una correcta utilización de esta fórmula contractual: de una parte su necesaria vigencia plurianual; de otra la regulación que haya de hacerse de la opción que compra ejercitada al final del leasing, del rescate del bien, o de la devolución y sustitución por otro de idéntica naturaleza y análogas características.

Respecto a la primera cuestión, es claro que el valor medio de los equipos y aparatos técnicos en que pensamos supone un alto coste, y es ésta la razón que desaconseja su adquisición mediante las vías del contrato de suministro de la L.C.E., junto a la posibilidad de que la obsolescencia del mismo lo haga inservible en un período razonablemente corto de tiempo, lo que disuade de su adquisición. Para paliar la primera cuestión, es necesario, acudir a una vía como la propiciada mediante el contrato de leasing, ya que la prohibición mantenida por la Ley de Contratos del Estado en su artículo 30, de aplazar el pago del precio en los contratos administrativos impide utilizar la vía normal del suministro, y puede darse la circunstancia de que el crédito consignado en los presupuestos de una anualidad para hacer frente a su coste, sea, a todas luces insuficiente.

No obstante, piénsese que nos referimos a material cuyo elevado coste hipotecaría en gran medida el presupuesto de una Consejería u Organismo que decidiese adquirirlo en un solo ejercicio, caso de existir presupuesto suficiente, vía suministro, y, exigiría por tanto, en tales casos acudir a la vía de compromisos de gasto plurianual, debiendo venir valorado el importe del gasto, por la suma total de las mensualidades más intereses y gastos, e impuestos, y por la cantidad residual que se estimase como importe de la adquisición que en su caso se llevase a efecto al concluir el arrendamiento financiero.

Como es lógico, el período del arrendamiento no podría sobrepasar el plazo de



cinco ejercicios presupuestarios (el corriente y cuatro más), a que se contrae la posibilidad de adquirir compromisos de gasto de carácter plurianual, salvo las excepciones legales, debiendo respetarse en todo caso, el límite de compromiso anual establecido en la normativa vigente, salvo autorización expresa del Consejo de Gobierno para superar tales límites, (art. 39 L.G.H.P.).

Por otra parte, resulta claro que estamos ante un gasto que se ha de concebir como inversión, por lo que su imputación habría de realizarse a créditos del capítulo VI del presupuesto de gastos, aun cuando pudiera entenderse que por tratarse de arrendamiento pudiera ser considerado como gasto corriente que se imputaría al concepto 203 (arrendamiento de maquinaria, instalaciones y utillaje), opción ésta que personalmente no sostengo, y ello en previsión del ejercicio de la opción de compra por el valor residual del bien, momento en el cual se produciría la traslación del dominio, que supondría un incremento patrimonial neto. No estamos ante la cobertura de un gasto corriente sin más, sino ante un procedimiento especial de uso, primero, y adquisición, después, de un bien determinado. Y mantenemos esto aun cuando no se produjese la opción de compra, por cuanto el efecto pretendido es exactamente el mismo. A un contrato de leasing concreto puede suceder otro, cuyo objeto sea otro bien, como hemos apuntado anteriormente, porque no convenga a los intereses de la administración optar por la compra del bien inicial por su valor residual, pero en todo caso, estamos ante los gastos que permiten al Organismo contar con un parque tecnológico actualizado de forma permanente, lo cual, a no dudar, redundará en la prestación del servicio, y ha de considerarse como inversión necesaria para ello. No obstante, la práctica actual de la Administración consiste en considerarlo gasto corriente, y en tal sentido, la Orden de 28 de marzo de 1989, por la que se dictan normas para la elaboración del Presu-

puesto de 1990, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, incluye expresamente en el artículo 20 de la Clasificación Económico-Presupuestaria del Gasto, «los gastos concertados bajo la modalidad de "leasing"».

Tampoco el tema es pacífico en los mismos Planes de Contabilidad de Empresas, donde pueden encontrarse criterios para sostener una u otra postura, e incluso para considerar gasto corriente el pago del canon mensual, e inversión el importe del valor residual que por la adquisición del equipo, al ejercitarse la opción de compra, se abone.

Cuanto antecede nos sitúa, pues, en la siguiente perspectiva:

1. No hay impedimento legal para la formalización de contratos de leasing en el ámbito de la Administración Pública, existiendo, incluso, antecedentes.

2. Los gastos relativos a estos contratos han de imputarse como inversiones de capital, habida cuenta de la variación que suponen en la estructura patrimonial de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos.

3. Su ámbito objetivo ha de calificarse y limitarse en función de la concurrencia de factores como un costo excesivamente elevado, la imposibilidad de financiación en una sola anualidad, y la alta tecnificación del aparato, equipo, o instrumental, que permita prever -de forma suficientemente justificada- una rápida obsolescencia que desaconseje económicamente su adquisición por vía de contrato típico de suministro, lo cual habría de quedar acreditado en el expediente de contratación.

4. Se requiere, igualmente, el establecimiento de unos criterios generales en cuanto a la conveniencia de prorrogar contratos de leasing, o de adquirir los bienes

por su valor residual, o la de suscribir nuevo contrato de leasing cuyo objeto sean bienes de análogas características al que se sustituye. En todo caso, estos extremos deberían ser acreditados suficientemente en el expediente.

5. Los procedimientos de adjudicación utilizables han de ser los previstos en la Ley de Contratos del Estado, debiéndose establecer en los Pliegos de prescripciones técnicas la posibilidad de adecuar las ofertas a los intereses de la Administración, en lo referente a la asistencia técnica y mantenimiento de los equipos, o formación del personal necesario para la utilización de aparatos de especial dificultad, u otros criterios particulares en cada caso, por lo que estimamos que la fórmula de concurso habría de ser la fórmula preferentemente utilizable.

6. Los contratos de leasing habrían de incluir en el precio la asistencia técnica y mantenimiento de los equipos durante el período de vigencia del arrendamiento financiero, en todo caso.

7. Habrían de inscribirse en el inventario de bienes, aquellos que se posean en virtud de arrendamiento financiero, haciendo constar expresamente tal circunstancia en tanto no se ejercite sobre los mismos opción de compra.

8. La regulación concreta del tema podría adquirir la forma de Orden de la Consejería de Economía y Hacienda, para lo cual la comunidad autónoma ostenta competencias en virtud de lo establecido en el artículo 15.1.2.^a del Estatuto de Autonomía, que dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de... contratos y concesiones administrativas.

Esta regulación podría incluir la aprobación de un pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para el ámbito completo de la Junta de Andalucía, que regulara con suficiente detalle los temas que se dejan apuntados, o bien abrir la posibilidad de que cada Consejería y Organismo aprobase el suyo con las características peculiares que vinieran al caso, siempre con sujeción a unos criterios generales que serían los establecidos en esta normativa reguladora que propugnamos.

IV. UNA REFERENCIA AL ANTEPROYECTO DE LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

El Anteproyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas dedica su Título III al contrato de suministro, con alguna novedad sobre la regulación vigente, como la de considerar suministro el contrato que tenga por objeto «el arrendamiento» de productos o bienes muebles (art. 132), y, en particular, el arrendamiento de equipos y sistemas para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas y la cesión de derecho de uso de estos últimos (art. 133 anteproyecto). Pero salvo estas menciones, nada hay que directamente permita deducir que se ofrece una regulación más específica de los contratos de leasing en el ámbito de la Administración Pública, por lo que, en principio, no varía la perspectiva que ofrecemos en nuestra propuesta, sin que ello signifique que no se eche en falta una regulación detallada de este supuesto, que, a nuestro juicio, y por su propia especificidad, lo requiere.



DISPOSICIONES NO PUBLICADAS EN B.O.J.A.

I. CIRCULARES

- I.1. Circular 12/91, de 5 de diciembre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se dictan normas para proceder a la intervención documental y física de la aplicación de las subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- I.2. Circular 13/91, de 10 de diciembre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía sobre contabilización de expedientes de gastos de tramitación anticipada.
- I.3. Circular 1/92, de 20 de enero, de la Intervención General de la Junta de Andalucía para la elaboración de la liquidación definitiva de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía del ejercicio 1991.
- I.4. Circular Conjunta 1/92, de la Dirección General de Presupuestos y la Intervención General, sobre imputación a ejercicios corrientes de obligaciones reconocidas en ejercicios anteriores.

**CIRCULAR 12/1991, DE 5 DE DICIEMBRE, DE ESTA INTERVENCION GENERAL,
POR LA QUE SE DICTAN NORMAS PARA PROCEDER A LA INTERVENCION
DOCUMENTAL Y FISICA DE LA APLICACION DE SUBVENCIONES CONCEDIDAS
CON CARGO A LOS PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE
ANDALUCIA**

La Sección 2.^a del Capítulo V del Título I del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/1988, de 5 de abril, que se ocupa de regular el contenido de la intervención de la aplicación de las subvenciones, confiere facultades para el ejercicio de esta competencia tanto al Interventor General de la Junta de Andalucía como a los Interventores Centrales, Delegados y Provinciales dependientes de aquél.

Asimismo, el artículo 49 del citado Reglamento permite, dentro del control financiero de los entes y organismos sujetos al mismo, la inspección de las inversiones realizadas con créditos avalados por la Tesorería de la Junta de Andalucía o financiadas, en todo o en parte, con ayudas concedidas por ésta.

En consideración a la importancia cuantitativa que, en relación al montante global del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, representan los programas de ayudas y subvenciones concedidas con cargo al mismo, esta Intervención General ha considerado la conveniencia de dictar instrucciones para el ejercicio de las comprobaciones documentales e inspecciones físicas previstas en el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.

En consecuencia, se dispone lo siguiente:

Primero: En los 15 primeros días de los meses de enero y julio, los Interventores seleccionarán una muestra de subvenciones libradas en firme y de las justificadas durante el semestre inmediatamente anterior a dichos períodos.

Además, dicha muestra podrá comprender aquellas otras subvenciones cuya comprobación material sólo pueda efectuarse en el transcurso de su ejecución.

Sobre los elementos de la muestra se efectuarán comprobaciones documentales y físicas tendentes a verificar el cumplimiento de las finalidades para las cuales se hubieran concedido, conforme al procedimiento establecido en la presente Circular.

Segundo: La selección de la muestra se llevará a cabo atendiendo a los criterios que cada Interventor juzgue oportunos, aunque se habrán de respetar los siguientes requisitos:

- a) La muestra deberá tener un tamaño no inferior al 5% de la población total.
- b) Se deberá prestar especial consideración a las de mayores importes.
- c) Las nominativas y específicas por razón del objeto, por su régimen excepcional, deberán formar una población independiente, para con ella obtener una muestra no inferior al 15%.
- d) Deberán excluirse de la muestra aquellas líneas de subvenciones de las que no se



derive la obligación por parte del beneficiario de adoptar un comportamiento o realizar una actividad susceptible de comprobación física, tales como las referentes a salario social, Fondo de Asistencia Social, etc., y aquellas que supongan transferencias entre organismos y empresas de la Junta de Andalucía.

No obstante lo anterior, el Interventor General podrá, en orden a mejorar la eficacia de las comprobaciones a efectuar, excepcionar o complementar los requisitos anteriores, bien a instancia propia o a petición de cualquier Interventor.

Tercero: Seleccionadas las muestras, los Interventores remitirán a la Intervención General para su aprobación, dentro del mismo plazo señalado en el apartado primero, relación comprensiva de las mismas, junto con el plan de actuación previsto para el ejercicio de las comprobaciones documentales y físicas de sus componentes, que habrán de desarrollarse a lo largo del semestre siguiente.

A estos efectos, si en el transcurso de siete días a contar desde la remisión de la proposición, la Intervención General no manifestase nada en contrario, se entenderá aceptada la misma, quedando, en consecuencia, encomendadas las funciones pertinentes.

Cuarto: El plan de actuación contemplado en el apartado anterior deberá contener al menos los siguientes extremos:

- a) Personal dependiente del Centro que intervendrá en el ejercicio de las comprobaciones.
- b) Plan temporal de actuaciones.
- c) Elementos constitutivos de las muestras obtenidas.
- d) Exclusiones que se produzcan, en su caso, conforme al apartado segundo d), y justificación de las mismas.

Quinto: Las comprobaciones a efectuar tendrán como finalidad obtener la evidencia suficiente de que el beneficiario ha cumplido la finalidad y demás condiciones impuestas en el otorgamiento.

A tal efecto dicha comprobación deberá versar necesariamente sobre:

- Verificación de la certificación acreditativa de haber quedado registrada en la contabilidad del beneficiario el importe de la subvención o ayuda percibida, con expresión del asiento practicado, cuando así proceda en función de la naturaleza del beneficiario.
- Examen de la justificación documental de la ejecución de la obra, adquisición del bien, realización del servicio o cumplimiento de la finalidad que motivó la concesión.
- Inspección personal de las obras, adquisiciones o servicios anteriores, cuando proceda.
- Análisis del grado de eficacia del objeto de la subvención, conjugando, a tal efecto, tanto los objetivos del programa económico con el que se financia la subvención, como los marcados en la normativa reguladora de la misma. El resultado de dicho análisis solamente se plasmará en el informe pertinente si se observase una manifiesta o evidente ineficacia en la consecución de los objetivos previstos.

Asimismo, podrá el Interventor acudir, para obtener la evidencia suficiente y fidedigna, a estados financieros y registros auxiliares y documentales del beneficiario, declaraciones



de empleados, obtención de confirmaciones de terceras personas ajenas al beneficiario y cualquier otro medio que se considere oportuno.

Igualmente, en caso de resultar necesario, se podrá solicitar al órgano gestor competente, tanto con carácter previo al ejercicio de las comprobaciones pertinentes como en el transcurso de las mismas, los datos, antecedentes e información necesaria sobre la entidad y ayuda objeto de control.

Sexto: Para el ejercicio de las comprobaciones previstas en el plan, en todo caso se deberán observar los siguientes extremos:

- a) Las visitas a las dependencias en donde se vaya a efectuar el trabajo se deberán concertar, por escrito o telefónicamente, con los responsables de las mismas, con una antelación mínima de 10 días, especificándose fecha y hora.
Las visitas a Organismos Públicos se comunicarán necesariamente por escrito.
- b) El personal dependiente de la Intervención que colabore en las comprobaciones deberá aportar credencial personal expedida en la Intervención General y firmada por el titular de este Centro Directivo.

Séptimo: En el supuesto de que por el Interventor se encontrasen dificultades de tipo técnico para la comprobación de la subvención, se solicitará de la Intervención General, individualizadamente para cada una de las que se considere oportuno, la designación del correspondiente facultativo asesor.

Octavo: Acta de constancia de hechos. Finalizados los trabajos de comprobación, se extenderá acta de constancia de hechos, según modelo que figura en el Anexo I de esta Circular, en el que se deberán consignar los siguientes extremos:

1. Identificación de la entidad y de la ayuda o ayudas objeto de control.
2. Identificación del personal encargado de la comprobación, consignando el nombre y el cargo o puesto desempeñado por cada uno de ellos.
3. Actuaciones practicadas.
4. Incidencias: colaboración, resistencia, negativa u obstrucción del sujeto o entidad controlada para la realización de las pruebas.
5. Hechos constatados como resultado de las comprobaciones.
6. Firma del Interventor actuante.

Dicho acta se remitirá al sujeto o entidad objeto de comprobación a efectos de constancia de las actuaciones llevadas a cabo, concediéndosele un plazo de quince días para que comunique las alegaciones y observaciones que considere oportunas, extremo éste que se le indicará en el oficio de remisión.

Noveno: Informe de comprobación. Con independencia del acta a que se refiere el apartado anterior, de cada una de las subvenciones intervenidas se elaborará informe com-



prensivo del resultado obtenido, conforme al modelo que se adjunta en el Anexo II. Dicho informe contendrá lo siguiente:

1. Antecedentes (según Anexo).

2. Datos de la comprobación:

2.1. Alcance y limitaciones: Pruebas realizadas, según el plan de actuación previsto, con indicación de las limitaciones encontradas en su ejecución.

2.2. Resultados del trabajo: Evidencia y hechos constatados como resultado de las pruebas realizadas.

2.3. Conclusiones: Opinión justificada, en función de las evidencias y hechos constatados, en relación a la corrección en la obtención, disfrute y destino de la ayuda.

Indicación, en su caso, de las supuestas irregularidades advertidas y de las posibles debilidades en el procedimiento de gestión que hayan podido facilitar o suponer riesgo para la comisión de las primeras, así como de presuntas infracciones previstas en el artículo 82.1 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, o en el Título VII de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se reflejará concretamente en el informe:

- Irregularidad observada y cuantificación de la misma, en su caso.
- Pruebas obtenidas.
- Circunstancias que pudieran agravar o atenuar la irregularidad.
- Identificación de los presuntos responsables.

En caso de no advertirse ninguna irregularidad, se hará constar este extremo.

2.4. Recomendaciones: Actuaciones que, a juicio del Interventor actuante, han de realizarse por los órganos gestores competentes en relación a las irregularidades y debilidades advertidas.

3. Firma del Interventor actuante.

Décimo: Dentro de los diez días naturales siguientes a la firma del informe se dará traslado del mismo a la Intervención General, adjuntándose copia del acta de constancia de hechos, así como, en su caso, de las alegaciones formuladas por el sujeto o entidad perceptora de la subvención.

Igualmente, en aquellos supuestos en que no procedan reintegros, la Intervención actuante remitirá al órgano gestor para su conocimiento, en igual plazo, la misma documentación indicada en el párrafo anterior.

Caso contrario, será la Intervención General quien remita las actuaciones al citado órgano para que se inicie el correspondiente expediente de reintegro.

Undécimo: De los resultados de las pruebas realizadas se dejará constancia en ho-



jas de trabajo, que deberán estar debidamente archivadas y referenciadas con el plan de actuación, documentos y otras pruebas con las que guarden relación.

Dicha documentación constituye el archivo de control, que se custodiará y mantendrá por el Interventor actuante a disposición de esta Intervención General.

Duodécimo: Semestralmente, la Intervención General dará cuenta al Ilmo. Sr. Viceconsejero de Economía y Hacienda del resultado de los informes elaborados por las distintas Intervenciones en relación a las subvenciones comprobadas en el semestre anterior, así como de aquellos otros que hubieran sido emitidos sobre esta materia por la Intervención General, a fin de que, si se estima pertinente, se eleven los resultados a la Comisión General de Viceconsejeros o, en su caso, al Consejo de Gobierno.

Decimotercero: A las subvenciones concedidas con cargo a fondos procedentes de la Comunidad Económica Europea les será de aplicación el contenido de la presente Circular con carácter provisional hasta tanto se dicten por este Centro Directivo normas específicas sobre el control de las mismas.

Decimocuarto: La presente Circular será de aplicación a partir del día 1 de enero de 1992.



Consejería de Economía y Hacienda
Intervención General

ANEXO I



JUNTA DE ANDALUCÍA

ACTA DE CONSTANCIA DE HECHOS CORRESPONDIENTE A LA COMPROBACION MATERIAL DE LA INVERSION PRACTICADA CON EL PRODUCTO DE LA SUBVENCION CONCEDIDA POR LA CONSEJERIA DE.....

CON EL SIGUIENTE OBJETO:.....

DATOS DEL BENEFICIARIO:

Nombre o denominación social.....

Domicilio.....

N.I.F.....

EQUIPO DE COMPROBACION

1.

2.

3.

ACTUACIONES PRACTICADAS.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

INCIDENCIAS:.....

.....
.....
.....
.....

RESULTADOS DE LA COMPROBACION:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

En _____ a __/__/____
Firma del Auditor asesor

Firma del Representante de la
Intervención General

Firma del Aseor Técnico

Fdo :

Fdo :

Fdo:



Consejería de Economía y Hacienda
Intervención General

ANEXO II



JUNTA DE ANDALUCIA

INFORME DE COMPROBACION MATERIAL DE LA INVERSION CORRESPONDIENTE A LA
SUBVENCION CONCEDIDA POR LA CONSEJERIA DE
CON EL SIGUIENTE OBJETO:

ANTECEDENTES

Fecha de la justif. del m/p: Fecha resolución concesión
Aplicación Presup.: Importe:
Tipo de documento:..... Num. mandto. de pago:
Fecha de pago:..... Beneficiario
Normativa reguladora:.....

DATOS DE LA COMPROBACION

Representante de la Intervención General:.....
Fecha de comprobación:.....
Lugar de la inversión:.....
Materialización o destino de la subvención:.....

Alcance y Limitaciones:

.....
.....
.....

Resultados del Trabajo:

.....
.....
.....

Conclusiones:.....

.....
.....
.....

Recomendaciones:

.....
.....
.....

En _____ a _/~/_
Firma del Auditor asesor

Firma del Representante de la
Intervención General

Fdo:

Fdo:



**CIRCULAR N.º 13/1991, DE 10 DE DICIEMBRE, DE LA INTERVENCION GENERAL
SOBRE CONTABILIZACION DE EXPEDIENTES DE GASTOS DE TRAMITACION
ANTICIPADA**

Se viene observando un considerable aumento en el número de expedientes tramitados al amparo del Decreto 196/1987 y la Orden de 27 de noviembre del mismo año, sobre tramitación anticipada de expedientes de gastos.

Al objeto de que desde la iniciación del expediente queden debidamente registrados en contabilidad los actos económicos derivados de los mismos, y con el fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en el párrafo 5 de la norma Tercera de dicha Orden, respecto a la anotación provisional de su importe e imputación presupuestaria, resulta necesario establecer un procedimiento contable homogéneo lo más acorde posible con la naturaleza de los mismos.

A tal efecto se comunica:

Primero: A partir de esta fecha los citados expedientes deberán sustanciarse contablemente a través de los correspondientes documentos contables, en los que se expresará de forma precisa la aplicación presupuestaria a la que se impute el gasto.

Segundo: Los gastos se contabilizarán en el sistema de igual forma que los documentos de ejercicios futuros previstos en la Regla 11.^a de la Orden de contabilidad de 10 de enero de 1991.

CIRCULAR 1/92 DE 20 DE ENERO DE 1992 DE LA INTERVENCION GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA PARA LA ELABORACION DE LA LIQUIDACION DEFINITIVA DE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS DE LA JUNTA DE ANDALUCIA DEL EJERCICIO DE 1991

Con el fin de alcanzar normalización de la presentación de los estados contables correspondientes a la Liquidación del ejercicio de 1991 de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía, este centro directivo ha considerado necesario la aprobación de las siguientes instrucciones:

PRIMERA: Los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía (A.M.A., I.E.A., I.A.M., I.A.A.P., I.A.R.A., S.A.S., I.A.S.S., Patronato de la Alhambra y el Generalife y C.A.A.C.) presentarán ante la Intervención General de la Junta de Andalucía, la liquidación definitiva del Ejercicio de 1991 y su documentación justificativa, teniendo como límite máximo las siguientes fechas:

- Organismos A.M.A., I.A.R.A., S.A.S. e I.A.S.S. antes del 15 de mayo de 1992.
- Los restantes organismos antes del 15 de abril de 1992.

SEGUNDA: Los estados contables correspondientes a la liquidación definitiva de 1991 serán los siguientes (Anexo I):

- Saldos de la Ejecución del Presupuesto por obligaciones y derechos reconocidos (Modelo C1).
- Déficit o Superávit de Tesorería por operaciones presupuestarias (Modelo C2).
- Variación Neta de la Cuenta de Tesorería (Modelo C3).
- Variación de los activos y pasivos derivada de las operaciones corrientes y de capital (Modelo C4).
- Desarrollo de la utilización del resultado presupuestario (Modelo C5).
- Liquidación del Estado de Ingresos (Modelo 1).
- Créditos del Estado de Gastos y sus modificaciones (Modelos 2A y 2B).
- Liquidación del Estado de Gastos (Modelos 3A y 3B).
- Cuenta de Tesorería a 31 de diciembre de 1991 (Modelo 4).

TERCERA: Los estados contables que se integrarán, además de los anteriores, en la Cuenta General de la Junta de Andalucía, serán los siguientes:

- Estado demostrativo de los derechos reconocidos procedentes de ejercicios anteriores (Modelos 5A y 5B).
- Estado demostrativo de las obligaciones a pagar procedentes de ejercicios anteriores (Modelos 6A y 6B).
- Estado demostrativo de la incorporación de remanentes (Modelos 7A y 7B).
- Estado demostrativo de la situación de los límites de créditos de anualidades futuras (Modelos 8A y 8B).
- Estado demostrativo de la situación de los libramientos a justificar (Modelos 9A, 9B, 9C y 9D).



- Estado demostrativo de la situación de los libramientos en firme de justificación diferida (Modelos 10A, 10B, 10C y 10D).
- Desarrollo de los aumentos de crédito (Modelos 11A y 11B).
- Relación de expedientes de modificaciones presupuestarias aprobadas (Modelos 12, 12A, B, C, D, E y F).

CUARTA: Como documentación justificativa a los anteriores apartados se remitirá la siguiente información:

- Copia de los acuerdos o expedientes de modificaciones de crédito tramitados y aprobados en el ejercicio 91.
- Conciliaciones bancarias a 31 de diciembre de 1991.
- Relación de acreedores del ejercicio (saldo de libramientos pendientes de pago a 31 de diciembre de 1991).
- Relación de acreedores del ejercicio. (Saldo de obligaciones.)
- Relación nominal de deudores a 31 de diciembre de 1991.

QUINTA: Se solicitará por el Sr. Interventor Delegado o Central, al presidente o director del Organismo Autónomo, en cumplimiento del artículo 96.a) y b) de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, remitiéndose junto con la documentación justificativa una memoria justificativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y del coste de los mismos. Igualmente se analizarán en dicha memoria las principales cifras de ingresos y gastos de los servicios públicos que presta el organismo.

SEXTA: Los modelos y estados de las normas segunda, tercera y cuarta se remitirán firmados por el Jefe de Contabilidad y el Interventor Delegado o Central. Una copia perfecta se remitirá, de los documentos relacionados en las normas segunda y tercera sin firmas, con objeto de su integración en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma. El presidente o director del Organismo Autónomo, como cuentadante, diligenciará a su vez el modelo establecido en el Anexo, y se remitirá con toda la documentación.

SEPTIMA: Los estados enumerados en la norma segunda se confeccionarán con arreglo a las siguientes especificaciones:

- a) Saldos de la Ejecución del Presupuesto por Obligaciones y Derechos Reconocidos (Modelo C1):

Se desarrollarán por capítulos los datos de los Estados de Gastos e Ingresos de Obligaciones Reconocidas y Derechos Reconocidos respectivamente.

En «Incorporaciones de Crédito al Ejercicio siguiente», se asentará la cifra de crédito realmente incorporado al Ejercicio de 1992. En «Incorporaciones de Crédito del Ejercicio Anterior», las modificaciones de crédito por incorporaciones al presupuesto de 1991 (documento contable I3) y que deberá cuadrar con el dato correspondiente del mismo modelo del año anterior. En caso de no coincidir, por existir incorporaciones aprobadas posteriormente a la entrega de la liquidación del ejercicio anterior, la diferencia se tendrá en cuenta en el cuadro «Desarrollo de la utilización del superávit presupuestario» como rectificación del resultado del ejercicio anterior.

Las incorporaciones a 1992 coincidirán con el total del «Estado Demostrativo de la Incorporación de Remanentes», en su segunda columna.

En «Modificaciones de Derechos Reconocidos y Obligaciones de Ejercicios Anteriores», figurarán las cifras de las columnas correspondientes a las rectificaciones y anulaciones de los «Estados Demostrativos de los Derechos reconocidos y de Obligaciones a Pagar procedentes de Ejercicios Anteriores».

En Generaciones de Créditos por Superávit ejercicio anterior, figurarán las Previsiones Definitivas del Concepto 870 de la liquidación de Ingresos correspondientes a «Remanentes de Tesorería».

El Déficit o Superávit se obtiene por diferencia entre el Total General de Derechos Reconocidos y el de Obligaciones Reconocidas.

b) Déficit o Superávit de Tesorería por Operaciones Presupuestarias (Modelo C2).

En cuanto al Presupuesto de Gastos se incluirán las cifras correspondientes a los pagos del Ejercicio Corriente por capítulos, y de los Residuos de Ejercicios Anteriores a 1991, a una línea, todo ello en cifras íntegras obtenidas de la Cuenta de Tesorería a 31 de diciembre de 1991.

Los ingresos distinguirán igualmente el Ejercicio Corriente de los Residuos, obteniéndose el dato a su vez de la Cuenta de Tesorería.

c) Variación Neta de la Cuenta de Tesorería (Modelo C3).

Se confeccionará con los datos de la Cuenta de Tesorería, haciendo mención a todas las distintas agrupaciones que integran dicha Cuenta [Ingresos Presupuestarios Ejercicio Corriente, Ingresos Presupuestarios Residuos (anterior y anteriores al anterior), Ingresos Extrapresupuestarios, Pagos Ejercicio Corriente...]. Se efectuará necesariamente por el total íntegro de la Cuenta de Tesorería.

d) Variación de los activos y pasivos derivados de las operaciones corrientes y de capital (Modelo C4).

Se desarrollará con arreglo a las denominaciones de cada partida, de acuerdo con el esquema desarrollado en el Anexo II.

e) Desarrollo de la utilización del superávit presupuestario (Modelo C5).

En el presente cuadro se incluirán los resultados presupuestarios, que corresponderán al Déficit o Superávit del cuadro primero, arrastrados del ejercicio anterior 1990 como primer dato. El punto segundo recogerá las rectificaciones o apuntes posteriores a la liquidación del ejercicio 90 y que no se reflejaron en el Modelo C1 de dicha liquidación. El dato tercero, Generaciones de Créditos de 1991 contra Resultado acumulado de ejercicios anteriores, que comprobará con las Previsiones Definitivas del concepto 870 de la Liquidación de Ingresos correspondiente a Remanentes de Tesorería, y el cuarto apartado será el resultado presupuestario también del cuadro primero del Ejercicio 1991.

El quinto dato, total general, será el Resultado acumulado del ejercicio 1991, y de posible generación en 1992.

f) Liquidación del Estado de Ingresos (Modelo 1).



Se desarrollará por subconceptos presupuestarios, detallando el código y la denominación de cada uno de ellos.

La cifra de Previsiones Definitivas deberá comprobar con la de Créditos Definitivos, a excepción de las ampliaciones que no contengan financiación a través de minora- ción de créditos.

La columna de Recaudación Líquida comprobará con la diferencia entre la recau- dación de Ingresos Presupuestarios Ejercicio Corriente y la de Devoluciones de la Cuenta de Tesorería de diciembre.

g) Créditos del Estado de Gastos y sus modificaciones (Modelos 2A y 2B).

La columna «Transferencias positivas» coincidirá con la de «Transferencias negati- vas».

Las incorporaciones irán a «Modificaciones de Crédito» junto con el resto de am- pliaciones y generaciones, y no se incluirán así, en créditos iniciales.

Los créditos definitivos coincidirán con los consignados en la misma columna de la Liquidación del Estado de Gastos.

Se desarrollará por aplicaciones presupuestarias completas (Servicio Subconcepto, Programa y código de proyecto) totalizando por Capítulo, Servicio y Total General.

h) Liquidación del Estado de Gastos. Estado de remanentes (Modelo 3A).

La columna «Obligaciones Reconocidas» englobará la suma de:

- Pagos Ejercicio Corriente por operaciones presupuestarias (Cuenta de Tesore- ría a 31 de diciembre de 1991).
- Relación de acreedores (saldo de libramientos pendientes de pago a 31 de di- ciembre de 1991); Documentos con fase de propuesta de pago que se paguen posteriormente a dicha fecha con cargo al Ejercicio de 1991, encontrándose pro- puestos antes de la misma).
- Relación de Acreedores (saldo de Obligaciones).

La columna de «Pagos Realizados» serán los Pagos Presupuestarios Ejercicio Corriente de la Cuenta de Tesorería a 31 de diciembre de 1991.

La columna «Remanente de Crédito» se obtiene por la diferencia reconocida.

Se totalizará por Capítulo, Servicio y Total General, desarrollándose en Estado apar- te los totales generales por capítulos.

Se presentarán dos estados: uno desarrollado por aplicaciones presupuestarias a nivel de seguimiento [mismo desglose que estado g)] y otro desarrollado a nivel de aplicación vinculante.

i) Cuenta de Tesorería (Modelo 4).

Sus datos se reflejarán a 31 de diciembre de 1991. Las columnas de «Formalización» han de coincidir en el Debe y en el Haber.

Las existencias bancarias habrán de conciliarse con los certificados de Saldos bancarios, según el modelo del Anexo I. Dicho certificado bancario se acompañará en modelo original.

Se confeccionará igualmente el Estado de Situación de las Operaciones Extrapresupuestarias que se considera integrante de la Cuenta de Tesorería, separándose por agrupaciones y detallándose obligatoriamente por conceptos.

Las columnas de «Ingresos Recibidos» y «Pagos Efectuados» de este último estado coincidirán plenamente con la parte central de la Cuenta de Tesorería. Igualmente será necesario el detalle del «Pendiente en fin del año anterior».

Las existencias bancarias iniciales coincidirán con las salientes de la liquidación presentada para el Ejercicio de 1990.

El modelo incluido en el anexo a estas normas podrá sustituirse por el listado mecanizado del Sistema de Rentas Públicas y Tesorería.

OCTAVA: Los Estados enumerados en la norma tercera, se confeccionarán con arreglo a las siguientes especificaciones:

- a) Estado demostrativo de los derechos reconocidos procedentes de Ejercicios Anteriores (Modelos 5A y 5B).

Se desarrollará por conceptos, totalizándose por capítulos y Total General. Se separarán en estados diferentes los Residuos del Ejercicio Anterior y los Residuos de los Ejercicios Anteriores al anterior.

La Columna «Pendiente de cobro a 1 de enero» coincidirá con el pendiente de cobro de las liquidaciones del Ejercicio Corriente de 1990 para el ejercicio anterior, y de la agrupación de Ejercicio Anterior y Anteriores al Anterior de la liquidación de 1990, para los Residuos de Ejercicios Anteriores al Anterior.

Si dicha columna sufriera alguna modificación se utilizaría para la anulación o aumento de los contraídos, la de «Derechos Anulados y Rectificaciones». Si hubiesen existido insolvencias o causas similares sería la de «Data» la que se utilizaría.

La «Recaudación» comprobará con la consignada en la Cuenta de Tesorería a 31 de diciembre de 1991, en Ingresos Presupuestos Residuos, en las dos agrupaciones correspondientes.

- b) Estado Demostrativo de las Obligaciones a pagar procedentes de Ejercicios Anteriores (Modelo 6A y 6B).

La diferencia entre las columnas «Obligaciones Reconocidas» y «Pagos Realizados» de la Liquidación del Estado de Gastos de 1990, así como el «Pendiente de Pago» del «Estado de Obligaciones a pagar procedentes de Ejercicios Anteriores» de la Liquidación de 1990, serán los datos que por aplicaciones presupuestarias,



figuren en la primera columna de este modelo. Se totalizará por Capítulo, Servicio y Ejercicio. Se confeccionarán modelos diferentes por cada ejercicio presupuestario origen de la obligación.

La existencia de alguna rectificación como pudiera ser alguna O/ de la Relación de Acreedores, figurará en la segunda columna.

Los Pagos Realizados comprobarán con la agrupación de Residuos de la Cuenta de Tesorería.

c) Estado Demostrativo de la incorporación de Remanentes (Modelo 7A y 7B).

La primera columna coincidirá con la última de la «Liquidación del Estado de Gastos», correspondiente al estado desarrollado a nivel de vinculaciones, nivel al cual habrá de confeccionar el presente Estado.

La segunda con las incorporaciones efectivas al presupuesto de 1992.

En la tercera columna no deberán figurar cifras negativas, debiéndose tramitar los expedientes de rectificación de las incorporaciones oportunas al respecto.

Se confeccionará Totales en Estados distintos de Capítulos y Servicios.

d) Estado demostrativo de la situación de los límites de créditos de anualidades futuras (Modelo 8A y 8B):

Este estado muestra el desarrollo de la Contabilidad de anualidades futuras al ejercicio corriente.

Constará de tres columnas. La primera de ellas «límite de crédito» comprende el porcentaje (70%, 60%, 50%, 50%), de las correspondientes partidas del Estado de Gastos de los Presupuestos de la Junta de Andalucía para 1990 que hayan integrado expedientes con créditos-plurianuales o de Gastos anticipados, así como las modificaciones aprobadas de dichos límites. Las siguientes columnas «Gasto autorizado» y «Gasto comprometido», muestran el total en cada aplicación, de las fases de autorizaciones y disposiciones respectivamente. Se totalizarán por capítulo, servicio, sección y año.

e) Estado demostrativo de la situación de los libramientos a justificar (modelos 9A, 9B, 9C y 9D).

Muestra el desarrollo de la justificación de los libramientos OPJ y ADOPJ.

La primera columna, «Libramientos expedidos», muestra por aplicaciones presupuestarias (de las cuales hay que detallar sus denominaciones), el total contabilizado de OPJ y ADOPJ.

En «Libramientos justificados», el total por cada aplicación justificado hasta 31 de marzo de 1992.

«Pendientes de justificación», se obtiene por la diferencia entre las dos primeras columnas. Se totalizará por capítulo, servicio y total general.

Estos estados y de forma independiente, se referirán tanto al ejercicio 91 como a los anteriores de los que aún resten libramientos pendientes de justificar. Estos últimos, se reflejarán en el modelo 9D, que añaden la de Rectificaciones, en que se señalarán las diferencias razonadas respecto a lo rendido en años anteriores como pendiente de justificar. En el modelo de pendiente de años anteriores, el justificado lo será a 31 de diciembre de 1991.

En el modelo 9C se hará un resumen de los totales de todos los ejercicios que durante el año 91 hayan tenido pendiente de justificar.

- f) Estado demostrativo de la situación de los libramientos en firme de justificación diferida (Modelos 10A, 10B, 10C y 10D).

Muestra el desarrollo de los libramientos en firme de justificación diferida.

La primera columna «Libramientos expedidos», muestra por aplicaciones presupuestarias (de las cuales hay que detallar sus denominaciones), el total contabilizado.

En «Libramientos justificados», el total por cada aplicación justificado hasta el 31 de marzo de 1992.

«Pendientes de justificación» se obtiene por la diferencia entre las dos primeras columnas. Se totalizará por capítulo, servicio y sección.

Estos estados, y de forma independiente, se referirán tanto al ejercicio 91 como a los anteriores de los que aún resten libramientos pendientes de justificar a 31 de diciembre de 1991. Estos últimos, se reflejarán en el modelo 10D que añade la de Rectificaciones, en el que se señalarán las diferencias razonadas respecto a lo existente en años anteriores como pendiente de justificar.

En el modelo 10C se hará un resumen de los totales de todos los ejercicios que durante el año 91 hayan tenido pendiente de justificar.

- g) Desarrollo de los aumentos de créditos (Modelos 11A y 11B):

Incluirá, con un acumulado por aplicación presupuestaria y totalizado por capítulo, servicio y sección; el desarrollo de los aumentos, generaciones, etc., correspondientes a los I1, I2, I3, I4 e I5 debiendo separarse cada tipo en columnas diferentes.

- h) Relación de expedientes de modificaciones presupuestarias aprobadas: de acuerdo con el modelo adjunto, se consignarán los datos principales de los expedientes, totalizando por tipo de I y por las T, así como Total General (Modelos 12, 12A, 12B, 12C, 12D, 12E y 12F).

NOVENA. Los siguientes estados se obtendrán mediante listados, en aquellos Organismos cuya contabilidad se encuentre informatizada:

— Sistema de Contabilidad Presupuestaria de Gastos:

+ Créditos del Estado de Gastos y sus modificaciones (y sus resúmenes).



- + Liquidación del Estado de Gastos (y sus resúmenes):
 - a nivel de seguimiento,
 - a nivel de vinculación.
 - + Relación de Acreedores (Obligaciones y Libramientos).
 - + Desarrollo de los Aumentos de créditos.
 - + Estado demostrativo de las Obligaciones a pagar procedentes de ejercicios anteriores.
 - + Estado demostrativo de la situación de los libramientos a justificar (adaptarse posteriormente al modelo).
 - + Estado demostrativo de la situación de los libramientos en firme de justificación diferida (adaptarse posteriormente al modelo).
- Sistema de Rentas Públicas y Tesorería:
- + Cuenta de Tesorería.

DECIMA. Se autoriza al Servicio de Contabilidad de la Intervención General de la Junta de Andalucía a la petición de cualquier otro tipo de información contable, que facilite la comprobación de la formación de las presentes cuentas.

CIRCULAR CONJUNTA N.º 1/92, DE 28 DE ENERO, DE LA DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTOS Y LA INTERVENCION GENERAL, SOBRE IMPUTACION A EJERCICIOS CORRIENTES DE OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN EJERCICIOS ANTERIORES

El artículo 41.2 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (L.G.H.P.), según la nueva redacción dada por la Ley 2/1990, de 2 de febrero, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1990, establece la posibilidad excepcional de aplicar a los créditos del Presupuesto vigente, en el momento de expedir las órdenes de pago, tanto las obligaciones que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal al servicio de la Comunidad Autónoma, como las que deriven de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores. A tal efecto el mencionado precepto legal concede a la Consejería de Economía y Hacienda la competencia para determinar, a iniciativa de la Consejería correspondiente, los créditos a los que habrá de imputarse el pago de las mencionadas obligaciones.

Las últimas Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma han venido incorporando en sus Disposiciones Adicionales diversas normas referidas al anterior precepto que, en realidad, no han significado modificación o adición del mismo, sino más bien su casi literal reproducción y, a lo sumo, un desarrollo interpretativo de su contenido.

En la actualidad, y con base en la norma legal precitada, se había establecido un procedimiento administrativo que, si bien aportaba una suficiente información, era relativamente lento y complicado ya que exigía que el pago de cualquier obligación correspondiente a compromisos de ejercicios anteriores se informase previamente por la Dirección General de Presupuestos y se fiscalizase, a continuación, por el órgano interventor competente.

Por otro lado, en la aplicación del mencionado artículo y en particular en su apartado 2.b), han concurrido diversas interpretaciones que precisan una adecuada clarificación en el sentido de entender como obligaciones reconocidas en ejercicios anteriores susceptibles de aplicarse a créditos del presupuesto vigente, no sólo las que deriven de gastos en cuya adquisición se ha seguido con todo rigor el procedimiento administrativo y contable reglamentariamente establecido, lo cual llevaría a la práctica inaplicabilidad de la norma, sino también las provenientes de gastos adquiridos en ejercicios anteriores que, o bien no han sido contabilizados o, además han sido debidamente convalidados.

Por tanto, al objeto de implantar un procedimiento más ágil y eficaz para la aplicación del artículo 41.2 de la L.G.H.A.P. que venga a sustituir el hasta ahora utilizado, así como de dictar las adecuadas normas interpretativas del mismo que integren y sistematicen los criterios ya emitidos tanto por la Dirección General de Presupuestos, como por la Intervención General, estos dos Centros Directivos tienen a bien acordar las siguientes instrucciones:



PRIMERA. OBJETO

Esta Circular tiene por objeto establecer las condiciones y supuestos de acuerdo con los cuales es posible la imputación a ejercicios corrientes de obligaciones reconocidas en ejercicios anteriores, de conformidad con lo que dispone el artículo 41.2 de la L.G.H.P.

SEGUNDA. COMPETENCIA

1. La determinación de los créditos, iniciales o modificados, del ejercicio corriente a los que excepcionalmente puede imputarse el pago de obligaciones reconocidas o generadas en ejercicios anteriores, corresponde a la Consejería de Economía y Hacienda, a propuesta de la Consejería u Organismos Autónomos afectados, y a través de los Interventores Delegados, Centrales y Provinciales que, en cada caso, sean competentes para fiscalizar las correspondientes órdenes de pago.

2. La mencionada determinación se realizará en el momento de la intervención formal del pago y para su efectividad no se precisará tramitar autorización administrativa previa.

TERCERA. ORDENES DE PAGO AFECTADAS

1. El artículo 41.2 de la L.G.H.P. sólo será de aplicación a cualquiera de las siguientes órdenes de pago:

A) Las que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal al servicio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A estos efectos, se entenderá por «atraso» cualquier concepto retributivo devengado y reconocido en cualquier ejercicio presupuestario anterior al que se pretenda imputar pero que, por cualquier motivo, no fue abonado durante el mismo, aunque toda la tramitación administrativa requerida en cada caso, incluso la inscripción registral cuando ésta fuese necesaria, estuviese totalmente concluida.

B) Las que deriven de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores, cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:

- a) Que se trate de obligaciones amparadas por un gasto fiscalizado favorablemente en ejercicios anteriores, cuyo pago no se haya tramitado durante los mismos, ni se haya incluido en las respectivas Relaciones de Acreedores.
- b) Que se trate de obligaciones adquiridas en ejercicios anteriores sin fiscalización previa y provengan de gastos no sometidos a intervención crítica.
- c) Que se trate de obligaciones adquiridas en ejercicios anteriores sin fiscalización previa y provengan de gastos sometidos a intervención crítica, siendo necesario, en este supuesto, haberse cumplido los trámites de convalidación previstos en los artículos 9 y 10 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.

2. No se podrán entender incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 41.2 de la L.G.H.P., las órdenes de pago que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

A) Que se refieran a conceptos retributivos que, correspondiendo a devengos de ejercicios anteriores, su reconocimiento no se hubiere producido hasta el corriente.



A estos efectos, debe entenderse que tal reconocimiento nace cuando los trámites administrativos previos a su pago estuviesen totalmente concluidos, incluida la inscripción registral cuando ésta fuese necesaria, y en consecuencia, los importes reconocidos se encuentren en disposición de ser incluidos en la nómina.

Las órdenes de pago previstas en esta letra requerirán, para su tramitación, que el órgano gestor acredite ante la Intervención competente la comunicación efectuada a la Dirección General de Presupuestos de la inclusión del correspondiente concepto retributivo en nómina.

B) Que correspondan a obligaciones incluidas en Relación de Acreedores.

CUARTA. REQUISITOS DE LEGALIDAD

La aplicación del artículo 41.2 de la L.G.H.P. a las órdenes de pago previstas en el mismo y, por tanto, su imputación a los específicos créditos del estado de gastos consignados en el Presupuesto corriente, deberá estar siempre precedida del necesario control de legalidad económico-presupuestaria y contable de los actos, documentos y expedientes de los que se derivan aquéllas.

QUINTA. ACTUACIONES CONTABLES

1. Todas las órdenes de pago que, de conformidad con el artículo 41.2 de la L.G.H.P., se apliquen a créditos del Presupuesto corriente, deberán quedar debidamente identificadas en el sistema informático de contabilidad presupuestaria de gastos, a través de la adecuada captura que del mismo efectúe el Centro contable competente.

2. Al objeto de poder realizar la debida identificación prevista en el punto anterior, los órganos gestores deberán inexcusablemente consignar en el campo de «observaciones» del correspondiente documento contable el siguiente texto: «ARTICULO 41.2 L.G.H.P., EJERCICIO », especificándose en el mismo año en el que se reconoció o generó la obligación.

3. Sin perjuicio del acceso directo de la Dirección General de Presupuestos al sistema informático para el conocimiento de las órdenes de pago a que se refieren los puntos anteriores, las Intervenciones Centrales y Delegadas en los Organismos Autónomos remitirán a dicho Centro directivo, durante los primeros 10 días posteriores al vencimiento de cada trimestre natural, un listado extraído del sistema informático de contabilidad en el que queden reflejados los libramientos afectados por la presente Circular que hayan sido contabilizados en el trimestre vencido.

SEXTA. ENTRADA EN VIGOR

Lo dispuesto en la presente Circular comenzará a entrar en vigor al día siguiente de su firma.



DISPOSICIONES NO PUBLICADAS EN B.O.J.A.

II. COMUNICACIONES

- II.1. **Comunicación 19/91**, de 12 de diciembre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre elaboración por los Organismos Autónomos Administrativos de la Junta de Andalucía de un avance del resultado presupuestario a 31 de diciembre de 1991.
- II.2. **Comunicación 1/92**, de 7 de enero, sobre ayuda familiar de los funcionarios de la Administración Civil del Estado transferidos a la Junta de Andalucía.

COMUNICACION N.º 19/1991, DE 12 DE DICIEMBRE, DE LA INTERVENCION GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA, SOBRE ELABORACION POR LOS ORGANISMOS AUTONOMOS ADMINISTRATIVOS DE LA JUNTA DE ANDALUCIA DE UN AVANCE DEL RESULTADO PRESUPUESTARIO A 31 DE DICIEMBRE DE 1991

Con el objeto de conocer en un plazo adecuado, un avance del resultado presupuestario de los Organismos Autónomos Administrativos de la Junta de Andalucía, se ha considerado oportuno por este centro directivo remitir la presente comunicación a los distintos centros contables afectados, con las siguientes instrucciones:

1. Para conseguir una homogeneización de la presentación de los estados contables, la información a remitir a esta Intervención General será la siguiente:

- Anexo adjunto.
- Ejecución Presupuestaria de Gastos distribuida por Capítulos, con separación de cada servicio presupuestario.

2. El plazo de presentación será con anterioridad al 31 de enero de 1992, el cual tendrá carácter improrrogable.



Consejería de Economía y Hacienda
Intervención General



JUNTA DE ANDALUCÍA

ORGANISMO AUTONOMO:.....

(1) DERECHOS RECONOCIDOS:

CAPITULO I	.....	_____
CAPITULO II	.....	_____
CAPITULO III	.....	_____
CAPITULO IV	.....	_____ (*)
CAPITULO VI	.....	_____
CAPITULO VII	.....	_____ (*)
CAPITULO VIII	.....	_____
CAPITULO IX	.....	_____
Total Derechos Reconocidos	.....	_____

(2) OBLIGACIONES RECONOCIDAS:

CAPITULO I	.....	_____
CAPITULO II	.....	_____
CAPITULO III	.....	_____
CAPITULO IV	.....	_____
CAPITULO VI	.....	_____
CAPITULO VII	.....	_____
CAPITULO VIII	.....	_____
CAPITULO IX	.....	_____
Total Obligaciones Reconocidas	.....	_____

- (3) Anulaciones de derechos pendientes de cobro de ejercicios anteriores: _____
(En positivo)
- (4) Incorporaciones al ejercicio 1.991 realizadas: _____
- (5) Remanentes comprometidos y no comprometidos FCI Ejercicio 1.991:
(Servicios 19, 29, 69, 79, 89, 99) _____
- (6) Remanentes comprometidos y no comprometidos Ejercicio 1.991
Subvenciones Finalistas (Servicios 18, 28, 68, 78, 88, 98): _____

Avance del Resultado Presupuestario:

(1) - (2) - (3) + (4) - (5) - (6) _____

(*) NOTA: Los derechos reconocidos correspondientes a financiación recibida de la J. de A., deberá realizarse al 100% de las previsiones definitivas de ingresos.

COMUNICACION N.º 1/1992, SOBRE AYUDA FAMILIAR DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION CIVIL DEL ESTADO TRANSFERIDOS A LA JUNTA DE ANDALUCIA

Los funcionarios de la Administración Civil del Estado transferidos a la Junta de Andalucía conservan su régimen de previsión de origen, por lo que de conformidad con el artículo 2.º de la Ley 29/1975, de 27 de junio sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, perciben la Ayuda familiar de acuerdo con la Ley de 15 de julio de 1954 y disposiciones que la desarrollan, por el siguiente importe establecido por Decreto de 20 de julio de 1974: Trescientas setenta y cinco pesetas mensuales por razón de matrimonio y trescientas por hijo a cargo.

La disposición adicional 9.ª de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, que modifica el Régimen Especial de Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado, suprime a partir del 1 de enero de 1992 las actuales prestaciones de ayuda familiar y en su lugar declara aplicables a estos funcionarios las prestaciones por hijo a cargo establecidas por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, en su modalidad contributiva.

En consecuencia, los órganos interventores deberán tener en cuenta que, a partir de 1 de enero de 1992, son de aplicación las siguientes normas:

PRIMERA. Desaparece con carácter general la asignación por matrimonio de 375 pesetas mensuales.

SEGUNDA. Se establece una asignación económica de 3.000 pesetas mensuales por cada hijo a cargo menor de 18 años con las siguientes puntualizaciones:

- a) Sólo tienen derecho a esta asignación los funcionarios que no hayan percibido durante el ejercicio económico de 1991 unos ingresos totales de cualquier naturaleza superiores a un millón de pesetas. Esta cuantía se entenderá incrementada en un 15 por 100 por cada hijo a cargo a partir del segundo, éste incluido. En el supuesto de convivencia del padre y la madre se sumarán los ingresos de ambos a estos efectos.
- b) La gestión de esta asignación corresponde a los órganos administrativos que tenían encomendada la antigua prestación de Ayuda Familiar, es decir, Habilitaciones y Comisiones de Ayuda Familiar reguladas en el artículo 11 de la Ley de 15 de julio de 1954.
- c) Dicha asignación se abonará con cargo al concepto presupuestario 164 «Complemento Familiar».

TERCERA. Se establece una asignación por hijo minusválido de distinta cuantía según edad y grado de minusvalía, que será gestionada por MUFACE, por lo que no tiene incidencia en nómina.

INFORMES, DICTAMENES Y SENTENCIAS

I. GASTO PUBLICO EN GENERAL

- I.1. Discrepancia sobre si los gastos que se originan como consecuencia de la participación de las Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales en los Organos Consultivos, son considerados como concepto indemnizatorio o subvenciones.

INFORME DE LA INTERVENCION GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA DE 7 DE ENERO DE 1992

- GASTO PUBLICO EN GENERAL.
- DISCREPANCIA SOBRE SI LOS GASTOS QUE SE ORIGINAN COMO CONSECUENCIA DE LA PARTICIPACION DE LAS CENTRALES SINDICALES Y ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EN LOS ORGANOS CONSULTIVOS, SON CONSIDERADOS COMO CONCEPTO INDEMNIZATORIO O SUBVENCIONES.

Se ha recibido en esta Intervención General su escrito de fecha 26 de diciembre de 1991, mediante el que se plantea discrepancia frente a la nota de reparos interpuesta por la Intervención Central del Instituto Andaluz de Servicios Sociales (I.A.S.S.) a tres propuestas de pago de indemnizaciones a Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales con motivo de su participación en órganos consultivos del I.A.S.S. durante 1991, por un importe total de 18.705.096 pesetas y con cargo a la aplicación 1.19.32.01.480.00.12L.7 del presupuesto de ese Organismo.

De dicho escrito, así como de la documentación que se aporta, pueden deducirse los siguientes:

ANTECEDENTES

1.º Con fecha 12 de noviembre de 1991, se reciben en la Intervención Central del I.A.S.S. tres documentos contables ADOP con cargo a la aplicación presupuestaria 1.19.32.01.480.00.12L.7, por importes de 5.831.904 ptas., 9.352.548 ptas. y 3.520.644 ptas. respectivamente, relativos al pago de las compensaciones económicas correspondientes al ejercicio 1991 a las Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales, por la participación de sus miembros en el Consejo General del I.A.S.S., Comisión Ejecutiva General y Comisiones Ejecutivas Provinciales. A la mencionada documentación contable se acompañaba una Resolución, firmada por el Sr. Director Gerente el día 8 de noviembre de 1991, mediante la que se ordena el pago de las mencionadas compensaciones económicas de acuerdo con el Anexo que se unía a la misma.

2.º Con fecha 26 de noviembre de 1991, la Intervención Central devuelve la referida documentación al Servicio de Gestión Económica y Contratación mediante nota interior número 1337, con el fin de que se aportaran los documentos justificativos de la participación de las mencionadas organizaciones en los órganos consultivos del I.A.S.S., de conformidad con lo preceptuado en los artículos 31 y 42 del Decreto 54/1989, de 21 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía, y artículo 80.2 de la Ley General 5/1983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (L.G.H.P.).

3.º Recibida la anterior nota de régimen interior el día 28 de noviembre por el órgano gestor, éste vuelve a remitir la documentación de que se trata a la Intervención Central por considerar que la documentación enviada inicialmente era suficiente.



4.º Con fecha 16 de diciembre de 1991, la Intervención Central del I.A.S.S. fiscalizó de disconformidad las propuestas de pago a que antes se hizo mención. Las razones del reparo interpuesto fueron, en primer lugar, que dada la falta de clarificación de las dudas suscitadas al órgano interventor, y en el supuesto de que el acto objeto de fiscalización se refiriese a las indemnizaciones contempladas en el ya citado Decreto 54/1989, éstas deberían imputarse al Capítulo II, y no al Capítulo IV. En segundo lugar, y ante el supuesto de que se pretendiese la concesión de una subvención, habría que cumplir los requisitos exigidos en la vigente legislación para este tipo de gastos. Finalmente, y dentro de la segunda hipótesis planteada, se aducía la improcedencia de utilizar el documento contable ADOP puesto que, salvo mejor criterio, se trataría de una subvención reglada sometida, por tanto, a fiscalización previa.

5.º No estando conforme con los reparos formulados por la Intervención Central, el órgano gestor, mediante escrito de fecha 26 de diciembre de 1991, plantea discrepancia al amparo del artículo 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía (R.I.J.A.) aprobado por Decreto 149/1988, de 4 de abril, en base a los siguientes argumentos:

- a) Desde el punto de vista formal, la Intervención Central del I.A.S.S. ha infringido el plazo de diez días que, para su conformidad o disconformidad con el expediente presentado por el órgano gestor, le señala el artículo 12 del R.I.J.A.
- b) Desde el traspaso de funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma de Andalucía, realizado por Real Decreto 1752/1984, de 1 de agosto, se vienen abonando estas compensaciones económicas a Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales de igual forma y con procedimiento idéntico al que ahora se intenta tramitar, sin que hasta la fecha se haya formulado reparo alguno por la Intervención Central.
- c) Por último, y como cuestiones de fondo, se argumenta:
 - En cuanto a la naturaleza jurídica de las obligaciones o gastos de que se trata, ni caen en el ámbito de aplicación del Decreto 54/1989, de 21 de marzo, ni tampoco se trata de subvenciones o ayudas, sino que constituyen compensaciones económicas que corresponden a Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales por su participación en órganos consultivos de la Seguridad Social en el ejercicio de la representación institucional que ostentan, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de agosto de 1984.
 - En cuanto al soporte legal de la existencia de estos órganos de control y vigilancia, así como de la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en los mismos, se invocan diversos preceptos. Así, el artículo 205 (sic) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, el Decreto 304/1984, de 27 de noviembre, por el que se crea la A.S.E.R.S.A.S.S., la Orden de 22 de mayo de 1985, por la que se nombran los Miembros designados por las organizaciones sindicales y empresariales en el Consejo General de la A.S.E.R.S.A.S.S., la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía y Decreto 103/1989, de 16 de mayo, por el que se desarrolla la creación de los Consejos de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
 - Finalmente, de los argumentos expuestos se estima que el expediente reparado contiene todos los elementos necesarios para obtener la fiscalización favorable, es decir: que la obligación se genera por órgano competente, que el crédito al que se pretende imputar el gasto u obligación es el adecuado a su naturaleza, que existe remanente suficiente de crédito, que la documentación que se acompaña es suficiente y, por último, que dada la «naturaleza del gasto y su

imperativo legal, no resulta preceptiva la fiscalización previa del mismo, al no ser necesaria concurrencia ni publicidad».

CONSIDERACIONES

Para analizar de forma rigurosa y sistemática las diversas cuestiones puestas de manifiesto por el órgano gestor, es necesario adoptar el mismo esquema argumental desarrollado en su discrepancia de fecha 26 de diciembre de 1991,

No obstante, resulta conveniente dejar sentadas dos importantes reflexiones jurídicas que, por su virtualidad general, deben tener un tratamiento previo y separado.

La primera se refiere al principio de legalidad de la Administración Pública o vinculación general de ésta a las normas jurídicas. La Constitución Española de 1978, reiterando el principio establecido en el artículo 9.º.1, prescribe en su artículo 103.1 que «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa... con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho», expresión ésta que alude claramente a la necesidad de una conformidad total a las normas jurídicas, y a los principios que las sostienen, y no a una mera libertad de acción con el solo límite externo de las mismas. Por tanto, y siguiendo en esta cuestión a García de Enterría, no hay en el Derecho español ningún «espacio franco o libre de Ley» en que la Administración puede actuar con un poder ajurídico o libre. El Derecho, por tanto, condiciona, y determina, de manera positiva, toda la acción administrativa, la cual no es válida si no responde a una previsión normativa.

Una manifestación concreta de este trascendental principio del Estado de Derecho, en materia hacendística, viene constituido por el artículo 133.4 de la propia Norma fundamental en virtud del cual: «Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las Leyes.» Este mismo principio constitucional se encuentra implícito en el artículo 25.1 de nuestra L.G.H.P., a cuyo tenor literal: «Las obligaciones económicas de la Comunidad Autónoma y de sus organismos e instituciones nacen de la Ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según Derecho, las generen.»

La segunda importante reflexión que conviene desarrollar, es más concreta y hace referencia al requisito genérico para fiscalizar favorablemente, cualquier expediente de gasto. Tal requisito, necesario en cualquiera de las modalidades de la función interventora y, en particular, en la fiscalización previa, lo constituye la existencia misma de la obligación que se trata de reconocer por la Administración. Por tanto, cuando tal obligación no quede suficientemente acreditada en el expediente o dicho expediente presente graves irregularidades en su documentación, debe repararse el reconocimiento o el pago de aquélla. Y ello, en aplicación del artículo 83 de la L.G.H.P.

Pasando ya al análisis particular de los argumentos del reparo, esta Intervención General estima conveniente formular las siguientes consideraciones:

PRIMERA. Con respecto a los dos primeros razonamientos desarrollados por la Subdirección General de Asuntos Económicos del I.A.S.S., y al no afectar en modo alguno a la resolución de las cuestiones sustantivas, o de fondo, planteadas en la discrepancia, no deben ser objeto de análisis, al menos en este trámite procedimental. Baste sólo decir que ninguna práctica derivada de la función interventora puede conferir, por sí misma, virtualidad legal a ningún acto administrativo de reconocimiento de obligación o gasto.



SEGUNDA. En relación ya con los argumentos sustantivos puestos de relieve por el órgano gestor del I.A.S.S., es preciso analizarlos separadamente.

1.º En cuanto a la naturaleza jurídica del gasto de que se trata, se intenta descartar «a priori» su pertenencia a alguna de las dos siguientes categorías: o gasto indemnizatorio previsto en el Decreto 54/1989, de 21 de marzo, o subvención corriente. Se afirma, por el contrario, que estamos en presencia de unas «compensaciones económicas», como categoría económica distinta a alguna de las dos previstas anteriormente, y que corresponderían a las organizaciones sindicales o empresariales por su participación en los órganos consultivos de la Seguridad Social. La justificación de esta pretendida nueva categoría económica viene recogida, por una parte, y en opinión del órgano gestor, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de agosto de 1984, y por otra, en la aplicación económica 480.00 del Presupuesto de gastos del I.A.S.S., denominada «A Organizaciones Sindicales y Empresariales por participación en Consejos y Comisiones Ejecutivas».

En contra de las anteriores afirmaciones, varias son las consideraciones que estima pertinentes este Centro Directivo.

- a) Nuestro ordenamiento jurídico no recoge la categoría económico-legal de «compensación económica» como algo distinto a los gastos indemnizatorios o a las subvenciones. Su pretendida novedad no es, por tanto, de recibo.
- b) Tampoco es procedente residenciar la fundamentación jurídica de dichas compensaciones jurídicas en el acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de Agosto de 1984. Y ello por dos razones obvias: ni dicho Acuerdo sería de aplicación en una materia en la que la Comunidad Autónoma de Andalucía ya tiene asumidas competencias exclusivas (artículos 148.1.20 de la Constitución y 13.22 del Estatuto de Autonomía para Andalucía), ni a mayor abundamiento, tal Acuerdo puede ser considerado norma jurídica de general aplicación al faltarle, como presume esta Intervención General, la preceptiva publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (artículos 2.º del Código Civil y 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado).
- c) Finalmente, la inclusión del crédito correspondiente para el pago de estas compensaciones en el Capítulo IV del Estado de Gastos del Presupuesto, evidenciaría, precisamente, su naturaleza jurídico-económica de transferencia o subvención corriente.

No comparte esta Intervención General, en consecuencia, la naturaleza jurídica de estos gastos pretendida por el gestor y, ni mucho menos, su fundamentación jurídica. Más bien estaríamos ante unas cantidades cuya exigibilidad respondería al resarcimiento de unos gastos irrogados a las personas ajenas a la Administración de la Junta por su asistencia a sesiones de órganos colegiados, y cuya fundamentación jurídica vendría dada por el Decreto 54/1989, sobre indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía y, más concretamente, por sus artículos 2.º.1 .c), 3.º.1 y 30.3.

De lo anterior se podría deducir que, en la actualidad, existe una inadecuada adscripción presupuestaria de los créditos destinados a satisfacer estos gastos, pues no estaríamos ante subvenciones corrientes o cantidades devengadas por la Administración sin contraprestación económica alguna por parte del beneficiario, sino ante gastos corrientes de funcionamiento de los servicios y, por tanto, imputables al Capítulo II del Estado de Gastos del Presupuesto.

2.º Por lo que respecta a la diversa normativa jurídica invocada por el órgano gestor

para concluir la adecuación a derecho de los pagos propuestos, es importante tener en cuenta que, como reconoce dicho gestor expresamente, no se están aportando los preceptos legales que habilitan o justifican el reconocimiento de la obligación o el gasto por la Junta de Andalucía, sino que, a diferencia de lo anterior, se está fundamentando el derecho de las organizaciones sindicales y empresariales a participar en el control y vigilancia de la gestión de la Comunidad Autónoma en materia de sanidad y Seguridad Social. En otros términos, queda justificado y acreditado el derecho de participación de dichas organizaciones, pero en absoluto el de percibir cantidades económicas con cargo a la Hacienda de la Comunidad Autónoma Andaluza.

A la vista de lo expuesto, y si tenemos en cuenta lo ya dicho respecto al Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de agosto de 1984, aplicable igualmente al de fecha 17 de abril de 1985, la conclusión que procede es clara: no se aporta la debida habilitación normativa que, en aplicación del principio de legalidad, faculta a la Administración de la Comunidad Autónoma Andaluza para reconocer la obligación de que se viene tratando a favor de las Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales. En consecuencia, falta la debida y suficiente acreditación del derecho de los concretos perceptores.

3.º Por último, y por lo que se refiere al argumento relativo a que el expediente reparado contiene todos los elementos necesarios para obtener la fiscalización favorable, es obligado recapitular todo lo dicho anteriormente. Por tanto:

- a) No se pone en tela de juicio la competencia del órgano para autorizar el gasto; tampoco la existencia de remanente suficiente de créditos para darle cobertura. Se cuestiona, precisamente, la fundamentación jurídica del propio gasto.
- b) También se duda de la correcta adscripción presupuestaria del crédito correspondiente.
- c) En último término, no se comparte la opinión del Organismo Gestor de que la documentación que integra el expediente es suficiente ya que, ni siquiera cubre la adecuada acreditación del derecho de los perceptores. Al mismo tiempo, ni las concretas cantidades que aparecen en el Anexo a la Resolución del Sr. Director-Gerente, ni el número de miembros participantes en los diversos órganos consultivos, tienen una adecuada y suficiente justificación.

Finalmente, es necesario referirse a la afirmación hecha por el órgano discrepante de que no resulta preceptiva la fiscalización previa del gasto, al no ser necesaria la concurrencia ni publicidad.

Aunque no es clara la argumentación para excluir este concreto gasto de la general y, preceptiva fiscalización previa establecida en la L.G.H.P. y en el R.I.J.A., parece que se está aludiendo, bien a las subvenciones específicas por razón de su objeto y declaradas así por el órgano competente, bien a las subvenciones nominativas que como tales figuren en los presupuestos. En ambos casos, y de conformidad con el artículo 81.4 de la L.G.H.P., se sustituye la fiscalización previa por la toma de razón. Pero la anterior pretensión, amén de contradecir la inicial exclusión de estos gastos como subvenciones hecha por el propio órgano discrepante, no es, en ningún caso, de recibo. Y ello por cuanto:

- No se trata de subvenciones nominativas pues, para ello, debería aparecer el concreto perceptor en el texto presupuestario, circunstancia ésta que no concurre en el presente supuesto.
- Tampoco se trata de subvenciones específicas ya que, ni han sido calificadas como tales, ni se ha fundamentado la exclusión de la debida concurrencia y publicidad.



A la vista de lo expuesto, y si consideramos las excepciones legales a la fiscalización previa de los gastos contenidas tanto en el artículo 81.1 de la L.G.H.P. y artículo 5.º del R.I.J.A., debemos concluir que ninguna de dichas excepciones tiene relación con los gastos objeto de la presente discrepancia. En consecuencia, hubiese sido necesaria una fiscalización previa que, en el expediente en cuestión y puesto que la Resolución de 8 de noviembre por la que se ordena el pago ya se encuentra firmada, se ha omitido claramente. Procedería, consecuentemente, convalidar el referido gasto si la Resolución antes mencionada se encontrase debidamente notificada a los interesados.

CONCLUSIONES

De las consideraciones que se acaban de exponer, se deducen las siguientes conclusiones fundamentales:

1.º En cuanto a la naturaleza jurídica de los gastos que puedan originarse como consecuencia de la participación de las Centrales Sindicales y Organizaciones Empresariales en los diversos órganos consultivos del I.A.S.S., se consideran como conceptos indemnizatorios y, por tanto, sometidos a la regulación prevista en el Decreto 54/1989, de 21 de marzo.

2.ª No se ha acreditado en el expediente de manera suficiente el derecho de los concretos perceptores, ni tampoco se ha aportado la suficiente documentación.

3.ª Finalmente, los gastos de que se trata deben estar sometidos a fiscalización previa.

Procede, por tanto, ratificar el reparo interpuesto al expediente por el Interventor Central del I.A.S.S. el pasado día 15 de diciembre de 1991, con expresa advertencia al órgano gestor de que de subsistir la discrepancia y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 84.1 de la L.G.H.P. y 13 del R.I.J.A. podrá el Consejero correspondiente trasladar las actuaciones a la Comisión General de Viceconsejeros para su definitiva resolución, comunicándolo al Consejero de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del mencionado R.I.J.A.



INFORMES, DICTAMENES Y SENTENCIAS

II. INTERVENCION: FUNCION INTERVENTORA

- II.1 Consideraciones, a efectos fiscales, que ha de darse al certificado de la Comisión de Incentivos Regionales en los expedientes del Gran Area de Expansión Industrial de Andalucía.
- II.2. Procedimiento a seguir para la fiscalización de los gastos correspondientes a los cursos que imparte el Instituto Andaluz para la Administración Pública.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DE 31 DE ENERO DE 1992

- **CONSIDERACIONES A EFECTOS FISCALES, QUE HA DE DARSE AL CERTIFICADO DE LA COMISIÓN DE INCENTIVOS REGIONALES EN LOS EXPEDIENTES DEL GRAN ÁREA DE EXPANSIÓN INDUSTRIAL DE ANDALUCÍA**

Se ha recibido en esta Intervención General su escrito de fecha 23 de enero del corriente y número de entrada 4376, en el que plantea cuestión relativa a si quedan o no salvados con el certificado de la Comisión de Incentivos Regionales los defectos sustantivos formulados mediante nota de reparos de fecha 9 de octubre de 1991 por esa Intervención Provincial al expediente de subvención del Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía N.º MA/226/AD, de la Sociedad Agraria de Transformación n.º 18883/806, en cuya virtud se formulan las siguientes consideraciones:

PRIMERO: Efectivamente, de conformidad con lo establecido en la Base Quinta 4.5 del R.D. 3361/83 de 28 de diciembre, la obligación que recae sobre la Empresa beneficiaria de prestar garantía para afianzar ante el Tesoro el reintegro de aquellas cantidades percibidas en concepto de subvención y de las liquidaciones para el caso de que se declare la caducidad de la concesión de la misma, es requisito necesario para que pueda aprobarse una liquidación de subvención, entendiéndose cumplido con la aportación del certificado de la Comisión Regional de Incentivos, declarando que se ha efectuado el proyecto y cumplido todas las condiciones de la resolución individual del beneficiario, con arreglo a lo expuesto en el Real Decreto citado y la Disposición Transitoria del Decreto 85/1989, que asigna dicha función al órgano reseñado.

SEGUNDO: No obstante, la expedición y aportación de la certificación de la Comisión Regional de Incentivos produce el efecto de liberación de las garantías prestadas, entendiéndose cumplido el requisito expresado en el párrafo anterior al objeto de que pueda aprobarse la liquidación, pero en modo alguno exime a la función interventora de la competencia para comprobar toda la justificación acreditativa de las inversiones realizadas para apreciar si su contenido y tramitación se ajusta en todos y cada uno de sus extremos a los criterios de justificación fijados en las normas de aplicación.

TERCERO: En conclusión, el certificado de la Comisión de Incentivos Regionales subsana la omisión de la oportuna nota de afección garantizando el expediente, pero no el resto de los reparos formulados por esa Intervención Provincial, de conformidad con la normativa que regula la materia.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DE 9 DE DICIEMBRE DE 1991

- **PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA FISCALIZACIÓN DE LOS GASTOS CORRESPONDIENTES A LOS CURSOS QUE IMPARTE EL INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Se ha recibido en esta Intervención General su escrito de fecha 14 de octubre del corriente y número de registro 2.060, en el que nos manifiesta la existencia de dudas relativas a cuál es el procedimiento a seguir en la fiscalización de los gastos correspondientes a los cursos impartidos por el I.A.A.P., en cuya virtud, con objeto de clarificar dicha cuestión y homogeneizar los posibles criterios existentes, este Centro Fiscal formula las siguientes consideraciones:

1.º En relación con su consulta sobre si dichos gastos, por ser considerados de personal, dada su inclusión en el Capítulo 1, están exentos de fiscalización previa, hay que apuntar que, efectivamente, los gastos destinados a atender la formación y perfeccionamiento profesional del personal al servicio de la Junta de Andalucía son imputables a dicho capítulo del estado de gastos del Presupuesto.

Ahora bien, no se puede concluir de facto que tal circunstancia implique la exclusión de la intervención crítica o fiscalización previa de dichos expedientes, pues, los artículos 81, de la Ley 5/1983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública, y 5 del Decreto 149/1988, de 5 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, a colación con el tema controvertido que nos ocupa, deben ser interpretados de modo restrictivo, siéndoles de aplicación solamente a los supuestos tasados en los mismos.

Por tanto, centrándonos en los gastos de personal, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 5.º.1.a) del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, únicamente los gastos normales o periódicos están exentos de fiscalización previa, no estimándose comprendido en el supuesto aludido los ocasionales y no periódicos de formación y perfeccionamiento profesional, sometidos a la práctica general de la intervención crítica, de conformidad con la legalidad vigente.

2.ª Expuestos los razonamientos anteriores, y, a los meros efectos de sistematizar la exposición para aclarar el procedimiento de fiscalización, podemos distinguir tres fases:

PRIMERA. Comprensiva de la fiscalización previa propiamente dicha, en los términos previstos en el artículo 7.º.1 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, en la que ha de dejar constancia documental de los siguientes extremos:

- Documentos contable «AD» por importe total de matriculación de las personas que, hasta su expedición, hayan sido admitidas para asistir a los cursos.



- Justificante de selección de los participantes en los correspondientes cursos del I.A.A.P.
- Acuerdo del órgano competente, por el que se autorice la asistencia de las personas seleccionadas.

SEGUNDA. De reconocimiento y pago de la correspondiente obligación, en la que no siéndonos ajena la particularidad de que el I.A.A.P. exige el previo pago a la celebración de los cursos, las propuestas de libramientos «OP», acompañadas de las pertinentes facturas, tienen la consideración de pagos en firme de justificación diferida.

TERCERA. De la justificación de las órdenes de pago, en el plazo máximo de tres meses, mediante certificado de asistencia al curso expedido por el I.A.A.P.



INFORMES, DICTAMENES Y SENTENCIAS

III. CONTRATACION: OBRAS

- III.1. Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 28 de marzo de 1990, sobre interpretación del artículo 153 del Reglamento General de Contratación del Estado.
- III.2. Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 1990. Contratos del Estado: modificación del contrato no formalizado: prórroga concedida.
- III.3. Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 1990. Contratos administrativos: Suspensión temporal de obras por causa imputable a la Administración; indemnización de perjuicios; factores a computar; fecha inicial del cómputo.
- III.4. Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1990. Fianzas; naturaleza jurídica; es una obligación accesoria; devolución; suspensión de obras no imputables al contratista.
- III.5. Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1990. Contratos Administrativos: intereses: sobre cantidad líquida procedente de intereses no satisfechos.

DICTAMEN DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA DE 28 DE MARZO DE 1990

- OBRAS
- INTERPRETACION DEL ARTICULO 153 DEL REGLAMENTO GENERAL DE CONTRATACION RELATIVO A OBRAS ACCESORIAS O COMPLEMENTARIAS NO INCLUIDAS EN EL PROYECTO Y QUE DURANTE EL CURSO DE LA OBRA PRINCIPAL SE ESTIME CONVENIENTE EJECUTAR

DICTAMEN

ANTECEDENTES

Por D. «X», Presidente de la Confederación Nacional de la Construcción, se dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa consultando acerca de la interpretación del artículo 153 del Reglamento General de Contratos del Estado, estando redactada la consulta en los siguientes términos.

«El artículo 153 del Reglamento General de Contratación del Estado relativo a obras accesorias o complementarias no incluidas en el proyecto y que durante el curso de la obra principal se estime conveniente ejecutar prescribe, en su primer párrafo, que tales obras deberán ser objeto de contrato independiente debiendo, por tanto, cumplirse los trámites previstos por el Reglamento.

No obstante, en su párrafo segundo, y con excepción al anterior, autoriza a confiar la ejecución de tales obras, accesorias o complementarias, al contratista de la principal, cuando aquéllas no excedan del 20 por 100 del precio del contrato.

Pues bien, en relación con el cómputo del expresado porcentaje, se solicita el oportuno dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la siguiente cuestión:

... ¿La expresión «precio del contrato» comprende exclusivamente el precio inicial de adjudicación o, también, el importe de las modificaciones o reformados autorizados y el de las revisiones de precios que, en su caso, se hayan producido durante el curso de la obra principal y hasta el momento de procederse a la adjudicación de las obras accesorias o complementarias?

La propia finalidad del artículo 153 parece justificar la interpretación más extensiva, de acuerdo con el criterio ya sentado por la propia Junta Consultiva en sus informes 135/1982, 59/1983 y 78/1983, todos ellos de 18 de noviembre de 1983, en relación con la misma expresión aludida «precio del contrato», utilizada en la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para Contratación de Obras del Estado.

CONSIDERACIONES:

1. La única cuestión que se suscita en el presente expediente es la relativa a la interpretación y alcance que debe darse a la expresión «precio del contrato» utilizada por el



artículo 153 del Reglamento General de Contratos del Estado, para hacer uso de la posibilidad de confiar, al contratista de la obra principal, las obras accesorias o complementarias que no excedan del 20 por 100 del indicado precio del contrato y, más en concreto, si dicha expresión comprende exclusivamente el precio inicial de adjudicación o, por el contrario, también el importe de las modificaciones, reformados y revisiones de precios que se hayan producido hasta el momento de procederse, a la adjudicación de las obras accesorias o complementarias.

2. Ante todo, debe significarse, que esta Junta Consultiva con ocasión de la interpretación de la misma expresión «precio del contrato», utilizada por la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el tema en sus informes de 18 de noviembre de 1983, correspondientes a los expedientes 135/1982, 59/1983 y 78/1983, por lo que suscitándose cuestión muy similar en el presente caso, en gran parte, las argumentaciones que a continuación se van a realizar han de ser reiteración de las consignadas en los citados informes.

3. El artículo 153 del Reglamento General de Contratos del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, regula las obras accesorias o complementarias no incluidas en el proyecto inicial, sentando la regla general de que deben ser objeto de contrato independiente, no obstante lo cual, exceptúa aquellas que no excedan del 20 por 100 del precio del contrato, cuya ejecución podrá confiarse al contratista del contrato principal por mismos precios o, en su caso, fijados contradictoriamente, debiendo resolverse la cuestión consultada acudiendo a los elementos interpretativos que actualmente consagra el artículo 3.º.1 del Código Civil al señalar que «las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas».

4. La interpretación literal del citado artículo 153 conduce a una primera conclusión consistente en afirmar que la expresión que utiliza «precio del contrato» no puede identificarse, sin más, con la de «precio de adjudicación», ya que si tal propósito identificador hubiera existido en la mente del legislador, hubiera empleado la segunda expresión u otra similar en lugar de la efectivamente utilizada, como ha sucedido, según se expondrá, en diversos preceptos de la Ley y Reglamento de Contratos del Estado.

Esta conclusión -la de que la expresión «precio del contrato» no resulta equivalente a la idea de precio inicial o precio de adjudicación- se ve reforzada con la interpretación sistemática -es decir, en la terminología del artículo 3.º del Código Civil, la relacionada con el contexto-, del artículo de referencia.

Desde el punto de vista civil y mercantil, prescindiendo de otros contratos como el de arrendamiento de fincas rústicas y urbanas, el de seguro, etc., en los que las modificaciones de la renta o primas deben considerarse precio del contrato a todos los efectos, la regulación del contrato de arrendamiento de obras, prototipo civil del contrato administrativo de obras, utiliza igualmente un concepto unitario del precio del contrato o precio de la obra que engloba, no solo el precio inicialmente pactado, sino también las modificaciones o aumentos posteriores, como se deduce de los artículos 1.593 y 1.599 del Código Civil, ean cuanto que el primero se refiere a los supuestos en que procede a no aumentos del precio por aumento de jornales y materiales, sin establecer matización alguna, por lo que procede entender que los referidos aumentos de precio son precio en sentido estricto, y el se-

gundo regula el pago del precio de la obra, concepto que, al ser utilizado sin limitaciones ni restricciones, necesariamente ha de comprender el precio inicial pactado y sus modificaciones que, por diversas causas, entre ellas la reseñada de aumento de jornales y materiales, puedan producirse durante la vigencia del contrato.

En resumen, puede afirmarse que en el ámbito de la contratación civil y mercantil, cuando se hace referencia al precio del contrato debe comprenderse en dicha expresión, no sólo el inicialmente pactado, sino también las modificaciones que, por diversas causas, se produzcan en su cuantía durante la vigencia del propio contrato.

Pasando al ámbito más específico de la legislación administrativa sobre contratos del Estado pueden obtenerse conclusiones similares. Tanto la Ley como el Reglamento, en diversos preceptos y con diversas expresiones, aluden al precio inicial de adjudicación como sucede en el artículo 47 de la Ley y 142 del Reglamento que hablan del «precio convenido», en los artículos 82.9 y 122.8 del Reglamento que se refieren a la cláusula de revisión del «precio estipulado», en el artículo 127 -apartado F- del Reglamento en el que se establece una indemnización del 3 por 100 del «precio de adjudicación», y en el artículo 194 del mismo Reglamento, en el que se utiliza la expresión de «precio concertado», de cuyos preceptos puede deducirse la conclusión inicial de que, en términos generales, cuando la legislación vigente de contratos del Estado ha querido referirse al precio de adjudicación del contrato no ha utilizado la expresión «precio del contrato» sino otras distintas, como las reseñadas, que ponen de relieve, más acusadamente, su propio carácter.

También, desde el punto de vista de la interpretación sistemática, debe destacarse como extraordinariamente significativos el párrafo segundo del artículo 151 del Reglamento que señala que «tampoco tendrá carácter de modificación la alteración de precio por aplicación de cláusulas de revisión» y el contenido de la cláusula 60 del Pliego de Cláusulas Administrativas para la Contratación de Obras del Estado que, referente a los precios de las unidades de obras no previstas en el contrato, señala que «los nuevos precios, una vez aprobados por la Administración se consideran incorporados, a todos los efectos a los cuadros de precios del proyecto que sirvió de base para el contrato», pudiendo deducirse sin dificultad del contenido de ambos preceptos que no se considera alteración del precio del contrato y que, en consecuencia, forma parte integrante del mismo el importe de las cláusulas de revisión y el de las unidades de obra no previstas en el contrato, una vez aprobadas por la Administración y, por generalización de este criterio, cualquier modificación del precio de adjudicación del contrato que se produzca por causas regladas y con los requisitos establecidos en cada caso para que dicha modificación tenga válidamente lugar.

Para terminar con la interpretación sistemática del artículo 153 del Reglamento General de Contratación Administrativa y, concretamente de la expresión «precio del contrato» utilizada por el mismo, se hace necesario el examen de aquellos preceptos de la Ley y del Reglamento en los que emplea idéntica expresión. En primer lugar, el artículo 12 de la Ley y 30 del Reglamento contienen la prevención de que los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea adecuado al mercado, debiendo resaltarse que tal principio, por su carácter genérico y su finalidad concreta –la adecuación al mercado de precio del contrato– igual debe predicarse del precio inicial como de sus modificaciones, por lo que resulta totalmente indiferente su contenido a efectos de sentar conclusiones en el tema que ahora se examina. En segundo lugar, el artículo 18 de la Ley y 51 del Reglamento se refieren a los supuestos de que el precio del contrato sea superior a 100 millones de pesetas y de modificaciones de cuantía superior al 20 por 100 del precio del contrato, sin que ambos preceptos proporcionen elemento interpretativo alguno, sino que, por



el contrario, suscitan idéntica cuestión a la del artículo 153, que se examina, debiendo por ende, recibir idéntica solución. Son, por último, los artículos 52 de la Ley y 158 y 161 del Reglamento, que tratan de la resolución de los contratos de obras, los que proporcionan elementos de interés, ya que al establecerse en los mismos, como causa de resolución, las modificaciones del proyecto, aunque fueren sucesivas, que impliquen aislada o conjuntamente alteración del precio del contrato en cuantía superior en más o menos al 20 por 100 del importe de aquél, se contienen una serie de matizaciones (sucesivas, aislada o conjuntamente) que permiten sostener que la expresión «precio del contrato» en este caso concreto, está haciendo referencia al precio de adjudicación, con exclusión expresa de sus modificaciones posteriores mientras que, por el contrario, en el artículo 153 del Reglamento General de Contratación del Estado, al no recogerse tales matizaciones, cuando evidentemente podrían haber sido recogidas, se está utilizando un concepto distinto de precio del contrato, que comprende el inicial corregido con las modificaciones autorizadas.

5. Lo hasta aquí expuesto, que como hemos indicado es reiteración de los criterios utilizados en anteriores informes de la Junta, no resulta contradictorio con la finalidad perseguida por el artículo 153 que examinamos y que consiste, cuando las obras accesorias o complementarias no exceden del porcentaje reseñado, en evitar los inconvenientes prácticos de una nueva licitación y en establecer la posibilidad de garantizar la ejecución de las citadas obras accesorias o complementarias al contratista adjudicatario de la obra principal, sin que existan razones para aplicar el porcentaje del 20 por 100 sobre el precio de adjudicación, cuando lo efectivamente percibido por el contratista y, por tanto, precio del contrato ha supuesto, en virtud de preceptos que lo autorizan, el percibo de cantidades superiores, con lo que el extender la base de aplicación del porcentaje a estas cantidades no desvirtúa la finalidad perseguida por el artículo 153 del Reglamento General de Contratación del Estado.

CONCLUSION

A la vista de lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la expresión «precio del contrato» contenida en el artículo 153 del Reglamento General de Contratación del Estado debe interpretarse en el sentido de que comprende, no solo el importe del precio de adjudicación del contrato, sino también, en su caso, el de las modificaciones o reformados autorizados y el de aplicación de las cláusulas de revisión de precios y, en consecuencia, que el límite del 20 por 100, para que exista la posibilidad de confiar las obras accesorias o complementarias al adjudicatario de la obra principal ha de jugar en relación con estos conceptos y no teniendo en cuenta, exclusivamente el precio de adjudicación.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 13 DE MARZO DE 1990

- CONTRATOS DEL ESTADO: MODIFICACION DEL CONTRATO NO FORMALIZADO: PRORROGA CONCEDIDA.

ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS NORMATIVOS

PRIMERO: La empresa contratista, ante el Acuerdo para ella adverso de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, de la Junta de Castilla y León, de 29 de octubre de 1985, confirmando en reposición el 8 de abril de 1986, y declarados todos conformes a derecho por el Tribunal de instancia de Valladolid, el 25 de octubre de 1988, en la sentencia que nos ocupa, se ve en la necesidad, al mantener la tesis contraria a los mismos, de formular el presente recurso de apelación, que versa exclusivamente sobre el resultado de la liquidación practicada por dicha Consejería, a consecuencia de la ejecución de 360 viviendas de protección oficial, con locales comerciales y urbanización del sector; ya que otro Acuerdo simultáneo al primero de los citados, de 29 de octubre de 1985, no implica otra cosa que la aceptación por la citada Consejería de lo interesado por la contrata; la resolución del aludido contrato, sin pérdida de la fianza definitiva, sin que haya habido previo incumplimiento imputable a la empresa. Ordenándose a continuación proceder a la recepción y liquidación de las obras; momento -se dice- en el que se determinarán los daños y perjuicios que pudieran haberse originado a la Administración.

SEGUNDO: Uno de los motivos principales por el que no ha surgido controversia alguna, respecto a la resolución de la contrata, es debido a la promulgación del Real Decreto-Ley 24/1982, de 29 de diciembre, sobre Medidas Urgentes Presupuestarias, en cuyo artículo 7.º se habilita la posibilidad de proceder a este tipo de resoluciones contractuales.

TERCERO: Como ya hemos anticipado al principio, la presente controversia se centra en el resultado de la liquidación practicada por la Consejería a la empresa, ya que en la misma aparece un saldo favorable a la Administración Autonómica de 65.346.325 pesetas, mientras que la contrata reclama a la Junta la cantidad de 2.704.453 pesetas, según aparece concretada en el suplico de su demanda.

CUARTO: En esta controversia no se pone en cuestión la cantidad de obras realizadas, ni la calidad de los materiales empleados, ni los precios de los mismos, ni la mano de obra utilizada y precio de los jornales. Sólo se discute la obra realizada como consecuencia de una modificación del Proyecto que sirvió de base para adjudicación de la obra a la empresa accionante, en la convocatoria aprobada al efecto, debido a la ausencia de un acto de aprobación formal de dicha modificación.

La sentencia recurrida se apoya en la no aprobación de ese plus de obra realizada, a pesar de no negar su existencia, y, lo que es más relevante, el que esa obra fue amparada por sucesivas certificaciones expedidas por la dirección facultativa y abonadas por la repetida Administración, excepto la última, a que corresponde la cantidad reclamada por la empresa; la de 2.704.453 pesetas.



QUINTO: Como no es infrecuente en ordenamientos de largo articulado, no faltan preceptos en la Ley y en su Reglamento de Contratos del Estado, de 8 de abril 1965 y 25 de noviembre 1975 respectivamente, que abonan a primera vista ambas interpretaciones. Lo que requiere el empleo del análisis adecuado para dilucidar las contradicciones que se producen entre ellas, hasta lograr la solución justa que las supere.

Así, tenemos que, en el Ordenamiento mencionado, por un lado nos encontramos con lo dispuesto en el artículo 47 de la citada Ley, y el artículo 142 de su Reglamento, en los que se dispone que «El contratista tendrá derecho al abono que realmente ejecute con arreglo al precio convenio». Estableciéndose en su segundo párrafo de este artículo del Reglamento que «A los efectos del pago la Administración expedirá mensualmente certificaciones que correspondan a la obra ejecutada durante dicho período de tiempo, salvo que se establezca otra cosa en el pliego de cláusulas administrativas particulares». Con un último párrafo en el que se puntualiza que los abonos al contratista resultantes de las certificaciones expedidas tienen el concepto de pagos a cuenta, sujetos a las certificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final y sin suponer en forma alguna aprobación y recepción de las obras que comprenda.

SEXTO: Sobre este último párrafo debe aclararse que la reserva que en él se formula respecto del resultado de «las certificaciones y valoraciones que se produzcan en la medición final» no corresponde a lo acaecido en el supuesto que nos ocupa, en el que, como se dijo antes, el problema no es de variantes en la medición final de la obra, o de otras cuestiones afines, sino el de una obra realmente realizada, pero no aprobada, al obedecer a una modificación del Proyecto primitivo, que no obtuvo el refrendo oficial y formal pertinente, con lo cual no se cumple con lo prevenido en el artículo 48 de la repetida Ley y en los artículos 50, 51, 74, 149 y 155 de su Reglamento.

SEPTIMO: Ahora bien, conscientes de que el requisito de la aprobación administrativa de la modificación de un Proyecto de obras es algo más que un simple requisito formalista, puesto que la forma es forma de un acto de voluntad de la Administración, que en definitiva es lo importante, y lo que cuenta, hemos de ver si aquí la ausencia de esa formalidad está cubierta y suplida por hechos y actitudes que impliquen la existencia de una voluntad sobreentendida o implícita, o si existen otros datos y factores influyentes y decisivos en la solución final que en justicia deba adoptarse.

OCTAVO: En la indagación de estas posibilidades nos encontramos con que, aparte la expedición de las certificaciones del plus de obra, cubierto con las correspondientes certificaciones de la dirección facultativa, y abono de las mismas por parte de la Administración, cuando ésta se pronuncia por la resolución del contrato, como ya dijimos, en su Acuerdo de 29 de octubre de 1985, no sólo lo decreta «sin pérdida de la fianza definitiva y sin que la haya habido previo incumplimiento imputable a la contrata», sino que en la relación de hechos y fundamentos de derecho del mismo se manifiesta que «la contrata, consecuencia de determinadas circunstancias técnicas, presentó un proyecto modificado que debió sufrir una serie de correcciones y que por ello imposibilitó la terminación de las obras en el plazo previsto, dado que al menos en parte, las modificaciones se consideraban técnicamente necesarias, por lo que requerían la previa aprobación de aquéllas, lo que motivó una ampliación del plazo de ejecución de las obras». Indicándose en otro apartado del acuerdo, tras la cita del artículo 149 del repetido Reglamento y del artículo o cláusula 61 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales, la necesidad de reajustar los plazos de ejecución del contrato cuando se produzcan modificaciones del proyecto, lo que -se dice lógicamente lleva a la conclusión de que el plazo de terminación de las obras ha de po-



nerse en íntima conexión con la aprobación de las modificaciones, no pudiendo sufrir la contrata -continúa el acuerdo las consecuencias de una demora en producirse aquélla, por lo que el plazo final se ha de acomodar y, en su caso, ampliar su función de la fecha de la aprobación y del tiempo necesario para ejecutar las unidades modificadas e incluso aquellas cuya ejecución requiera, previamente, la de las modificadas, sin que hasta la fecha se haya aprobado el modificado. Continuándose diciendo que la obra se encuentra dentro del plazo, en virtud de las prórrogas concedidas en aplicación del artículo 49 citado, y del hecho de no haberse aún aprobado el modificado, «lo que supone una prórroga legal forzosa por ministerio de la ley».

NOVENO: Tenemos, pues, junto a la expedición de certificaciones y abono de las mismas por la Administración, un conjunto de razonamientos bien explícitos en el Acuerdo ya dicho en 29 de octubre de 1985, de resolución del contrato de que se trata, justificando las prórrogas que se concedieron para su ejecución, e incluso refiriéndose «a una prórroga legal forzosa por imperio de la Ley», como consecuencia de la aparición de determinadas circunstancias técnicas, lo que explica que las modificaciones se consideren técnicamente necesarias.

DECIMO: Contamos, por lo tanto, con actos propios de la Administración, que, lejos de poder contradecirlos, tiene que asumirlos, con todas sus consecuencias, ya que, de lo contrario, provocaría un empobrecimiento injusto que rompería la equivalencia de las prestaciones *inter partes*, sin causa que los justifique.

UNDECIMO: Por todo lo expuesto procede estimar el presente recurso de apelación, y revocar, por consiguiente, la sentencia impugnada, por no conforme a derecho. Con la consiguiente anulación de los actos administrativos residenciados en el proceso y estimación de la pretensión de la accionante.

COMENTARIO

Teniendo en cuenta que el requisito de la aprobación administrativa de la modificación de un Proyecto de obras es algo más que un simple requisito formalista, se trata de comprobar, en el caso concreto, si la ausencia de tal formalidad está cubierta y suplida por hechos y actitudes que impliquen la existencia de una voluntad sobreentendida o implícita o si existen otros datos y factores influyentes y decisivos en la solución final que en justicia debe adoptarse.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA 3.ª- SECCION 5.ª) DE 7 DE MAYO DE 1990

- CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: SUSPENSION TEMPORAL DE OBRAS POR CAUSA IMPUTABLE A LA ADMINISTRACION; INDEMNIZACION DE PERJUICIOS; FACTORES A COMPUTAR; FECHA INICIAL DE COMPUTO

**ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS NORMATIVOS
(Sentencia apelada)**

PRIMERO. La cuestión básica planteada en el presente recurso jurisdiccional es si la Resolución de 18 de octubre de 1984 de la Presidencia del organismo autónomo Patronato de Casas Militares por la que se deniega la petición de la recurrente de indemnización por un valor de 16.754.601 pesetas como consecuencia de los daños y perjuicios que alega ocasionados por la suspensión temporal de dos contratos de obras referidos respectivamente a la construcción de 116 viviendas para Jefes y Oficiales en la actual Avenida de César Augusto con vuelta a Camón Aznar y a la construcción de 63 viviendas para suboficiales en la actual calle de Ramón y Cajal, ambas de Zaragoza, adjudicadas definitivamente a la citada empresa recurrente por el organismo autónomo demandado es o no, conforme a derecho.

SEGUNDO. Para que proceda la indemnización de daños y perjuicios al contratista como consecuencia de la suspensión temporal de las obras es preciso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley de Contratos del Estado -y en el mismo sentido del artículo 148 de su Reglamento que lo desarrolla-, la concurrencia cumulativa de dos requisitos cuales son la temporalidad de la suspensión imputable a la Administración y su prolongación en el tiempo. En cuanto al primero de los requisitos disponen los citados preceptos que «si la Administración acordase la suspensión temporal de las obras...» por contraposición a la suspensión definitiva (a la que el artículo 52.3 de la Ley equipara la temporal por período superior a un año como causa de resolución) configurándola por lo tanto como una suspensión caracterizada por ser imputable a la Administración, de un lado, y por no durar más de un año, de otro; en cuanto al segundo de los requisitos continúan diciendo los meritados preceptos «... por espacio superior a una quinta parte del plazo total de duración del contrato», en segundo lugar. La consecuencia del concurso cumulativo de los requisitos antedichos será que «... la Administración abonará al contratista los daños y perjuicios que éste pueda efectivamente sufrir» configurando la efectividad del daño como parámetro del quantum indemnizatorio.

TERCERO. En lo atinente al contrato de obras para la construcción de 116 viviendas para Jefes y Oficiales alega la recurrente y resulta del expediente administrativo que fue adjudicado el día 10 de septiembre de 1981, otorgándose la Escritura pública el 13 de noviembre del mismo año y el acta de replanteo, en la que expresamente se hizo constar que «se están llevando a cabo trabajos arqueológicos por parte del Patrimonio Histórico Artístico de acuerdo con el Ayuntamiento, lo que impide la iniciación de las obras» el día



13 de diciembre del propio año 1981; sin finalizar los trabajos arqueológicos en 24 de febrero de 1982 se extiende una denominada «acta de iniciación parcial» recogiendo determinadas reservas en cuanto a la posibilidad de obras; y, finalmente en 20 de mayo de 1982 la Dirección Provincial del Ministerio de Cultura en Zaragoza comunica la finalización de las excavaciones arqueológicas concluyendo que «los restos puestos al descubierto carecen de valor monumental y pueden ser demolidos desde el recibido de la presente» continuándose desde entonces las obras sin suspensiones hasta su final terminación, después de haberse prorrogado el plazo inicial de 12 meses en 6 meses y medio. Existe en el caso de autos, efectivamente, una suspensión de las obras que no es definitiva, ya que las mismas llegaron a realizarse, y en cualquier caso, no superior a un año, por lo que debe calificarse como suspensión temporal; dicha suspensión es imputable a la Administración contratante pues si bien es cierto que el Ministerio de Cultura de quien proviene la orden de paralización de la obra es un órgano de la Administración del Estado dotada de personalidad jurídica única y distinta del Patronato de Casas Militares, Organismo autónomo dotado de personalidad jurídica propia y distinta de la Administración del Estado, también lo es que en el acta de replanteo, firmada por el representante de la Administración contratante, se hace constar la imposibilidad de iniciación de las obras de modo expreso por lo que, de conformidad con el artículo 127.e) del Reglamento General de Contratación del Estado la obra quedará suspendida por acuerdo de la Administración contratante. El día inicial de la suspensión ha de fijarse por imperativo del artículo 127.e) del citado Reglamento en la fecha del acta de replanteo toda vez que fue en ese momento cuando se comprobó la falta de disposición real de los terrenos por lo que, continúa diciendo el citado precepto, «quedará suspendida la iniciación de las obras desde el día siguiente a la firma del acta, a los fines de reconocimiento de los derechos que cuando se produce esta situación concede el primer párrafo del artículo 148 de este Reglamento a los contratistas,» precepto que es justamente en el que basa su reclamación el recurrente y siendo la fecha del Acta de 13 de diciembre de 1981 es el día 14 del mismo mes y año el que habrá de computarse como día inicial o primero a los efectos de la suspensión temporal sin que sea admisible, como pretende la recurrente incluir períodos de tiempo anteriores a esa fecha basados en retrasos de la Administración conforme al pliego de cláusulas administrativas particulares, entre la adjudicación y el otorgamiento de la escritura y entre este último y el acta de replanteo porque ello, en su caso, debió hacerlo valer, y no lo hizo, por la vía que previene el apartado «c)» del propio artículo 127 del Reglamento; de otra parte, y por las ante dichas razones, sólo la Resolución de 29 de mayo de 1982 de la Dirección Provincial de Cultura, en la medida en que es asumida por la Administración contratante constituye la resolución en orden al levantamiento de la suspensión conforme al propio artículo 127.e), ya que la denominada «acta de iniciación parcial» se levanta cuando todavía no concurre la esencial circunstancia de «posesión y disposición real de los terrenos». Siendo, por tanto, el período de suspensión el comprendido entre el 14 de diciembre de 1981 y 20 de mayo de 1982 y siendo la duración del contrato la de 18 meses y medio -puesto que las prórrogas deben ser computadas como exigencia lógica de un término comparativo ajustado a derecho- resulta que la suspensión, aún no llegando a los seis meses, excede de la quinta parte de la total duración del contrato, por lo que también es de apreciar la concurrencia del último de los requisitos para que la efectiva suspensión temporal de las obras genere a favor del contratista un derecho a la indemnización conforme a los citados artículos 49 de la Ley y 148 del Reglamento, por los daños efectivamente sufridos entre el aludido período comprendido entre el 14 de diciembre de 1981 y 20 de mayo de 1982.

CUARTO. En lo que concierne al contrato de obras para la construcción de 63 viviendas para Suboficiales alega la recurrente y resulta del expediente administrativo que fue adjudicado el 10 de septiembre de 1981, otorgándose la escritura pública el 13 de noviem-

bre del mismo año y el acta de replanteo el día 22 de diciembre siguiente, sin que ulteriormente se produjeran incidencias o paralizaciones en las obras salvo su interrupción durante cuatro días hábiles. Según ya se ha dicho anteriormente, y por imperativo de lo dispuesto en el artículo 127.e) del Reglamento, sin que retrasos previos al acta de replanteo tengan otra virtualidad o consecuencia jurídica diversa de ella regulada en el apartado «c)» del propio artículo 127 citado. Y no habiendo hecho uso el contratista de la posibilidad contemplada en el artículo 127.c), no tiene derecho a la indemnización por este concepto; sin que desde el acta de replanteo se haya producido en las obras de suspensión temporal alguna indemnizable por orden de la Administración por lo que el contratista no tiene derecho a indemnización de ningún tipo por suspensión temporal de las obras conforme al artículo 49 de la Ley de Contratos del Estado toda vez que la paralización de las obras durante cuatro días hábiles dista mucho de alcanzar la quinta parte del total de duración del contrato.

QUINTO. Determinado del modo que antecede el derecho de la recurrente a ser indemnizada por los daños y perjuicios ocasionados por la suspensión temporal del contrato de ejecución de obras de construcción de 116 viviendas para Jefes y Oficiales en el período comprendido entre el 14 de diciembre de 1981 y 20 de mayo de 1982 y la inexistencia de derecho a favor de dicha recurrente de ser indemnizada por los alegados daños y perjuicios en la construcción de 63 viviendas para Suboficiales al no haber suspensión temporal indemnizable, procede ahora fijar los conceptos que han de integrar a aquella indemnización. Entre los perjuicios alegados por dicha parte deben entenderse efectivamente producidos los siguientes: a) Por gastos de maquinaria inactiva durante el período comprendido entre el 14 de diciembre de 1981 y 20 de mayo de 1982, la cantidad que resulte de aplicar los baremos utilizados por la recurrente no contradichos de adverso, pero circunscritos dicho período y obra indemnizable, excluyendo por tanto la parte que proporcionalmente corresponda al período anterior a la primera de las citadas fechas y ulterior a la segunda de ellas y excluyendo igualmente la cantidad solicitada de 412.000 pesetas referidas a la obra de 63 viviendas para suboficiales. b) Por gastos de personal adscrito a la obra durante el período comprendido entre el 14 de diciembre de 1981 y 20 de mayo de 1982, la cantidad que resulte de aplicar los baremos utilizados por la recurrente en su escrito de demanda no contradichos de adverso pero circunscritos asimismo a dicho período y obras indemnizables, excluyendo por tanto la parte que proporcionalmente corresponda al período anterior a la primera de las citadas fechas y ulterior a la segunda de ellas y excluyendo igualmente la totalidad de los costes de personal que correspondan a la obra de 63 viviendas para Suboficiales, lo que significa que tiene derecho a la totalidad de las cantidades solicitadas para los meses de enero a abril de 1982 y la parte proporcional 18/81 de la mitad de 2.083.900 pesetas por lo que hace al mes de diciembre de 1981 y la parte proporcional 20/31 de 830.263 pesetas por lo que se refiere al mes de mayo de 1982. c) Por los aumentos de costos o precios durante el citado período comprendido entre el 14 de diciembre de 1981 y 29 de marzo de 1982, no susceptibles de aplicación de las cláusulas de revisión de precios sobre el 20% primero del presupuesto de ejecución de obra, caso de que existan, pero teniendo en cuenta que el plazo de ejecución de obra a computar ha de ser el de 18 meses y medio (y no el de doce como pretende la recurrente), por lo que el mes a computar como aquel en que se certifica la cantidad del 20% no revisable ha de ser el mes 11,30 (y no el 7,33 como pretende la recurrente) y que la fecha inicial a tener en cuenta para el cómputo del referido plazo de 11,30 meses no es la de 1 de octubre de 1981 (como pretende la recurrente) sino la de 14 de diciembre de 1981; cantidad global la resultante cuya concreta fijación deberá hacerse en período de ejecución de sentencia con arreglo a las bases indemnizatorias que se acaban de exponer.

SEXTO. No procede estimar la petición de actualización contenida también en el sú-



plico de la demanda ya que en el ámbito del derecho público el retraso, en su caso, de la Administración en el abono de las cantidades debidas no daría lugar, en los requisitos legales -artículo 47 de la Ley de Contratos del Estado, artículo 45 de la Ley General Presupuestaria- sino al abono de los intereses legales de la cantidad debida; debiendo, igualmente aquí rechazarse la petición de que se declare su derecho a percibir intereses de demora, pues a tenor del artículo 1.108 del Código Civil, de aplicación supletoria según el artículo 1.º de la Ley de Contratos del Estado, sólo cuando la obligación consistiera en el pago de una cantidad de dinero y el deudor incurriera en mora es cuando nace el derecho del acreedor a la indemnización de daños y perjuicios, habiendo señalado reiteradamente nuestro Tribunal Supremo que la obligación de pago de una cantidad de dinero hace referencia a la inmediatividad de su exigencia por reunir los requisitos de cierta, líquida y vencida, y, en el presente caso, es obvio que precisamente por no haber reconocido la Administración la existencia de su obligación de pagar el importe de las obras, la parte se ha visto obligada a recurrir en esta vía jurisdiccional en la que se fijará el importe líquido de la deuda de la Administración.

SEPTIMO: De todo lo expuesto se deduce la procedencia de estimar parcialmente el recurso en cuanto a la petición de indemnización por los daños y perjuicios efectivamente sufridos por la suspensión temporal del contrato de obras de construcción de 116 viviendas para Jefes y Oficiales en el período comprendido entre el 14 de diciembre de 1981 y el 20 de mayo de 1982, desestimando la propia petición en cuanto a la suspensión temporal de la obra citada por un período de tiempo que exceda del reseñado así como la petición de indemnización por la pretendida suspensión temporal del contrato de obras de construcción de 63 viviendas para Suboficiales.

(Tribunal Supremo)

Se aceptan los fundamentos de derecho de la sentencia apelada.

PRIMERO: Por el señor Abogado del Estado se recurre en apelación contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 5 de febrero de 1988, que estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo n.º 45.466, interpuesto por la S.A.D. y C. frente a la resolución presunta del Excmo. Sr. Ministro de Defensa, desestimatoria del recurso de alzada deducido contra la Resolución de la Presidencia del Patronato de Casas Militares de fecha 18 de octubre de 1984, que desestimó parcialmente la reclamación presentada por D. y C., S. A., por los daños y perjuicios causados a dicha Sociedad constructora con motivo de haber estado suspendidas temporalmente las obras de construcción de 116 viviendas para Jefes y Oficiales del Ejército en S. Ildefonso (Zaragoza) y 63 viviendas en la misma ciudad para Suboficiales, obra cuya construcción le fuera adjudicada, anula los actos impugnados y declara el derecho de la sociedad recurrente a ser indemnizada, por los daños y perjuicios a la misma ocasionados, por la suspensión temporal de las obras de referencia, indemnización constreñida a las obras de construcción de 116 viviendas para Jefes y Oficiales, cuya cuantía se determinará en ejecución de sentencia, conforme a las bases que se fijan.

SEGUNDO: Las alegaciones que aduce el señor Abogado del Estado en apoyo de su pretensión revocatoria de la sentencia apelada, ceden ante la fundamentación de ésta, que tras un riguroso y acabado juicio de los requisitos que han de concurrir para que la Administración abone al contratista de una obra la indemnización de daños y perjuicios prevista en el artículo 49 de la Ley de Contratos del Estado y 148 del Reglamento, con rigor

lógico y expresión precisa aplica tal normativa al tema litigioso y partiendo de que las obras de construcción de 116 viviendas para Jefes y Oficiales del Ejército, que adjudicadas a la Empresa D. y C., S. A., habían de realizarse en la actual avenida César Augusto, en Zaragoza, estuvieron provisionalmente suspendidas con motivo de unos trabajos arqueológicos llevados a cabo por parte del Patrimonio Artístico, por un período de tiempo que la sentencia apelada estima comprendido entre 14 de diciembre de 1981 y 20 de mayo de 1982, período al que es aplicable, en relación con la obra indemnizable, a efectos de fijar la indemnización de daños y perjuicios solicitada por D. y C., S. A., los baremos utilizados por la Empresa recurrente en instancia, no contradichos de adverso, para la reclamación de la indemnización que postula, período de tiempo al que ha de extender la indemnización solicitada por D. y C., que es el único extremo de la sentencia del que en realidad discrepa la representación del Estado, la cual aboga porque este período comprenda sólo 72 días o lo que es lo mismo, que acorde con la sentencia apelada en que la fecha inicial de suspensión de las obras fue el 13 de diciembre de 1981, entiende que tal suspensión cesó el 24 de febrero de 1982, fecha en que se extiende un Acta de iniciación parcial, alegación que no es de recibo, dado que las reservas y limitaciones que se imponen en dicha Acta para la realización de las obras de construcción de viviendas de Jefes y Oficiales al seguir realizándose excavaciones arqueológicas en la zona en que éstas se iban a edificar, imposibilitan llevar a cabo tales obras, conforme a los programas planteados.

TERCERO: Las anteriores consideraciones, juntamente con las que contiene la sentencia apelada y que esta Sala asume en su integridad, conducen a la desestimación del recurso contra ella interpuesto.

COMENTARIO

Para que proceda la indemnización de daños y perjuicios al contratista, como consecuencia de la suspensión temporal de las obras, es preciso, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 49 de la Ley de Contratos del Estado y 148 de su Reglamento, la concurrencia cumulativa de dos requisitos:

1. Temporalidad de la suspensión imputable a la Administración (duración no superior a un año).
2. Prolongación en el tiempo.

El día inicial de la suspensión ha de fijarse, por imperativo del artículo 127.E) del Regl. de Contratos del Estado en la fecha del acta de replanteo, toda vez que fue en ese momento cuando se comprobó la falta de disposición de los terrenos, por lo que quedará suspendida la iniciación de las obras desde el día siguiente a la firma del acta, a los efectos de los derechos que en estas situaciones reconoce el 148 del citado Reglamento.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA 3.^a-SECCION 3.^a) DE 10 DE MAYO DE 1990

- CONTRATOS DEL ESTADO; FIANZAS; NATURALEZA JURIDICA; ES UNA OBLIGACION ACCESORIA; DEVOLUCION; SUSPENSION DE OBRAS NO IMPUTABLE AL CONTRATISTA

ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS NORMATIVOS

PRIMERO: Existiendo entre las partes pleno acuerdo sobre los hechos de esta *litis*, la cuestión que se plantea en este recurso de apelación, como lo fue en la primera instancia, es concretamente la de la procedencia de las resoluciones del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por las que se acordó denegar la petición de la entidad concesionaria recurrente de que sean canceladas y devueltas las fianzas correspondientes a los subtramos «Santiago Norte-Santiago Sur», «Portosanto-Pontevedra Sur» y «Ronda-Porriño», de la Autopista del Atlántico A-9, de las que constituyó para la construcción de dos tramos de esa Autopista, tramos que fueron objeto de modificaciones posteriores a la concesión, y que afectaban a la extensión de las fianzas constituidas, por haberse acordado la suspensión de esos subtramos por Real Decreto 3055/1979, de 21 de diciembre, que ha sido prorrogada posteriormente, por lo que no habiendo podido terminar la obra contratada solicitó la cancelación y devolución de la parte correspondiente a los tramos de ejecución suspendida.

SEGUNDO: La representación del Estado ha interpuesto recurso de apelación contra la sentencia estimatoria de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional invocando que no existe ningún derecho a la cancelación y devolución de fianzas acordada en el supuesto de suspensión de las obras que se trata, ya que la obra se refiere a un proyecto y a un contrato que ha de considerarse como un todo y por tanto que, para el supuesto de cancelación de fianzas, va ligado a la recepción definitiva de las obras y a la extinción del contrato, pues la fianza está referida genéricamente a responsabilidades derivadas de la ejecución del contrato, invocando los artículos 120 y 115.2, respectivamente, de la ley de Contratos del Estado y el artículo 148 del Reglamento de esta Ley respecto al supuesto de suspensión temporal de la obra.

TERCERO: Los motivos del recurso coinciden con las cuestiones ya planteadas por la Administración recurrente al contestar la demanda y que han sido examinadas y resueltas conforme a derecho en la sentencia recurrida en la que después de fijar los hechos alegados por las partes aplicó a los mismos los artículos 113, 115 y 117 de la Ley de Contratos del Estado y el artículo 9.º de la ley 8/1972, de 10 de mayo, de Régimen de Concesión de Autopistas, de cuya normativa se desprende que la fianza, como garantía del cumplimiento de responsabilidades contraídas, es una obligación accesoria de la principal de la ejecución de la obra en las condiciones y plazo determinados en el contrato respectivo y, en lo que atañe a la construcción de autopistas, se particulariza en la garantía de la ejecución del tramo o subtramo cuya construcción se contrata. La nueva valoración de los he-



chos a la luz de las motivaciones del recurso de apelación, lleva a la conclusión de que la Administración modificó unilateralmente la forma de la ejecución de la obra contratada y ha suspendido la construcción de alguno de los subtramos.

CUARTO: La especial posición de la Administración en la contratación de las obras públicas no puede significar que el cumplimiento del contrato quede al exclusivo arbitrio de aquella con vulneración del principio general del artículo 1.256 del Código Civil, de aplicación supletoria conforme al artículo 4.º de la misma Ley de Contratos del Estado, con la consecuencia de que la duración, cancelación y devolución de las fianzas constituidas para garantizar el cumplimiento de un determinado contrato de ejecución de obras dependan exclusivamente de la voluntad de la Administración en el caso de suspensión de la ejecución de tales obras cuando, como en el presente caso, el contratista no solicita ni la resolución del contrato ni una indemnización de conformidad con los artículos 52 y 49 de la tan citada Ley. De otro modo, se desvirtuaría la finalidad accesoria de la obligación principal de realizar la obra en las condiciones determinadas en el contrato y en la ley. Como se expone en el artículo 119 de la misma Ley de Contratos del Estado, la fianza está primordialmente afecta a las responsabilidades del contratista por actos propios derivados de la ejecución del contrato pero no puede por ello desligarse de aquella obligación, con la consecuencia de que las modificaciones unilaterales de la Administración dividiendo en subtramos parciales los tramos contratados, con una ejecución propia y susceptible de suspensiones separadas, deben repercutir en la fianza constituida inicialmente respecto a un tramo determinado y ser susceptibles de ser canceladas y devueltas con independencia de las demás porque, de otro modo, quedarían establecidas al margen del plazo de ejecución de la obra que aseguran. Ello sin perjuicio de volver a ser constituidas cuando se acuerde el levantamiento de la suspensión y la ejecución de la obra contratada.

QUINTO: Que, por lo expuesto, procede confirmar íntegramente la sentencia apelada.

COMENTARIO

La fianza, como garantía del cumplimiento de obligaciones contraídas, es una obligación accesoria de la principal de la ejecución de las obras en las condiciones y plazo especificados en el contrato respectivo.

La especial posición de la Administración en la contratación de las obras públicas no puede significar que el cumplimiento del contrato quede al exclusivo arbitrio de la misma, con vulneración del artículo 1.256 del Código Civil, de aplicación supletoria a la Contratación Administrativa, con la consecuencia de que la duración, cancelación y devolución de las fianzas constituidas para garantizar el cumplimiento de un determinado contrato de ejecución de obras dependan exclusivamente de la voluntad de la Administración en el caso de la suspensión de la ejecución de tales obras cuando el contratista no solicita ni la resolución del contrato ni una indemnización.

Las modificaciones unilaterales de la Administración, dividiendo en subtramos parciales los tramos contratados, con una ejecución propia y susceptible de suspensiones separadas, deben repercutir en la fianza constituida inicialmente respecto a un tramo determinado y ser susceptibles de ser canceladas y devueltas con independencia de las demás porque, de otro modo, quedarían establecidas al margen del plazo de ejecución de la obra que aseguran.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA 3.ª) DE 20 DE NOVIEMBRE DE 1990

- **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: INTERESES: SOBRE CANTIDAD LIQUIDA PROCEDENTE DE INTERESES NO SATISFECHOS.**

ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS NORMATIVOS

PRIMERO: El único extremo de la sentencia ahora combatida que es objeto del actual recurso de apelación es el referente a la pretensión de la entidad demandante «D. y C., S. A.», desestimada por dicha resolución, de que también se le abonen intereses legales sobre la cantidad adecuada, como intereses de demora en el pago del saldo resultante de la liquidación provisional de las obras de actual referencia -que tras la deducción de lo ya reconocido por la Administración dio el importe de 1.399.487 pesetas, reclamadas por la demandante y aceptadas por la sentencia-, desde la presentación de la demanda en petición de dicho abono -3 de julio de 1985- hasta el total pago de dicha cantidad conforme a lo establecido en el artículo 1.109 del Código Civil; pues el Sr. Abogado del Estado, en representación y defensa de la Administración, desistió de su recurso de apelación interpuesto contra dicha sentencia.

SEGUNDO: Como reiteradamente viene diciendo esta Sala que ahora enjuicia, en sentencias de todas sus épocas, entre las que son una muestra las de 28 de marzo de 1974, 7 de febrero de 1975, 21 de febrero de 1983, 30 de diciembre de 1988, 7 de diciembre de 1989 y 19 de julio de 1990 como quiera que los contratos cuyo objeto directo sea la ejecución de obras, que tienen el carácter de administrativo, su preparación, adjudicación, efectos y extinción, se regirán por la Ley de contratos del Estado y sus disposiciones reglamentarias y, supletoriamente, por las restantes normas del derecho administrativo, y, en defecto de este último serán de aplicación las normas del derecho privado, entre las que se encuentran las del Código Civil -artículo 4.º.1 de la Ley de Contratos del Estado y artículos 6.º y 7.º del Reglamento de Contratación del Estado y, como quiera también que, en dicha normativa de derecho administrativo no se prevé el supuesto del devengo de intereses por cantidades concretas y líquidas adeudadas procedentes del impago de «intereses vencidos», derivados del retraso en el cumplimiento por la Administración de su obligación de abonar al contratista, a su debido tiempo, el saldo resultante de la Liquidación Provisional de las obras contratadas, forzando con dicha conducta la Administración al Contratista a acceder a los Tribunales, ha de acudir para su regulación al artículo 1.109 del Código Civil que prevé el supuesto de devengo de intereses legales, desde que son judicialmente reclamados, de dichos «intereses vencidos» máxime cuando son líquidos o susceptibles de liquidación mediante una simple operación aritmética -cual ocurre en el supuesto de actual referencia-, aun cuando la obligación haya guardado silencio en este punto.

TERCERO. En el supuesto de actual referencia se llega a la cuantificación de la cantidad reclamada por la entidad «D. y C., S. A.», por el concepto de intereses de demora en el pago del saldo resultante de la liquidación provisional de las obras, mediante una sim-



ple operación aritmética de contar los días que corren desde los nueve meses siguientes a la recepción provisional de la obra, cuya fecha es conocida, hasta el efectivo cobro de dicho saldo de aquella liquidación, conforme a lo establecido en el artículo 172 del Reglamento General de Contratación del Estado, y, con el importe de dicho saldo cuyo abono se demoró y al tipo de interés vigente durante aquel plazo que era del 8%, se llega a la cantidad reclamada por dichos intereses de demora, que tras la deducción de lo ya reconocido por la Administración dio el importe de 1.399.487 pesetas, la cual fue reconocida íntegramente en la sentencia recurrida; por ello, conforme a la reiterada doctrina de esta Sala respecto a la liquidez de cantidades adeudadas, que sólo exige para su determinación «una simple cuenta de exactos resultados prácticos», máxime cuando las premisas del cálculo son conocidas y exactas, se ha de concluir con que su resultado aritmético cifra una cantidad líquida exigible, que en el caso de actual referencia concuerda lo reclamado con lo fijado en la sentencia apelada de 1.399.487 pesetas, lo que jurídicamente representa una deuda líquida exigible, aunque sea por el concepto de intereses vencidos, a cuyo pago venía obligada a la Administración en virtud del artículo 172 del Reglamento citado. Luego si fue menester acudir a un recurso contencioso-administrativo para obtener el efectivo pago de dicha cantidad líquida adeudada de justicia es que, al no haberlo hecho así, venga la Administración obligada a satisfacer los intereses legales de dicha cantidad -intereses vencidos y no pagados-, desde el momento de la reclamación judicial de aquélla, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 1.109 del Código Civil, de aplicación subsidiaria en estos supuestos.

CUARTO. La cuantificación de la cantidad a percibir por la entidad reclamante por el concepto aludido ha de ser diferida al momento de ejecución de esta Sentencia, al permitirlo así el artículo 84.c) de la Ley reguladora de esta jurisdicción y, dado que los módulos, fechas y tipos, alegados por la entidad recurrente en esta apelación necesitan del correspondiente acreditamiento dentro de unas posibilidades de contradicción procesal, si bien no podrá en ningún caso exceder de la suma de las 203.463 pesetas, reclamadas por tal concepto por la entidad «D. y C., S. A.».

COMENTARIO

La extensión al régimen de los Contratos del Estado del llamado «anatocismo legal» de los intereses vencidos cuando son judicialmente reclamados «cuando la obligación haya guardado silencio sobre ese punto», de acuerdo con el artículo 1.109 del Código Civil, viene implícito en el régimen jurídico de los contratos que celebre la Administración, conforme al artículo 4.º de la Ley de Contratos del Estado, que establece la aplicación de las normas de Derecho Privado, en defecto de las normas de Derecho Administrativo. No existiendo una regulación administrativa específica de esta materia ha de entenderse que la obligación «guarda silencio» en el extremo del abono de los intereses legales de aquella cantidad que representa los intereses de demora desde la fecha de su reclamación judicial y, por tanto, que se aplica lo previsto en el Código Civil en esta materia (STS 2 de julio 1990).

El abono de los intereses de la cantidad líquida y vencida que representa el importe de los intereses no pagados de la suma adeudada es, por tanto, consecuencia necesaria de la aplicación a la contratación administrativa del artículo 1.109 del Código Civil.

INFORMES, DICTAMENES Y SENTENCIAS

IV. PERSONAL: ALTOS CARGOS

- IV.1. Posibilidad de imputación al concepto presupuestario 162 de los gastos a justificar de matrícula de un Master al que asiste como alumno un Alto Cargo.

**INFORME DE LA INTERVENCION GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA DE
7 DE ENERO DE 1992**

- ALTOS CARGOS.
- POSIBILIDAD DE IMPUTACION AL CONCEPTO PRESUPUESTARIO 162 DE LOS GASTOS A JUSTIFICAR DE MATRICULA DE UN MASTER AL QUE ASISTE COMO ALUMNO UN ALTO CARGO.
- ABSTENCION EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACION DE DICHO GASTO.

Se ha recibido en esta Intervención General su escrito de fecha 26 de diciembre de 1991, en el que plantea consulta relativa a la posibilidad de imputar al concepto 162.00.1 y 162.00.2 del Presupuesto 1991, los gastos «a justificar» de matrícula de un Master sobre... impartido por la Universidad de..., y al que está asistiendo como alumno el Delegado Provincial de la Consejería X en cuya virtud, este Centro Directivo tiene a bien formular las siguientes consideraciones:

PRIMERO. Dado que en la clasificación económica presupuestaria del gasto público no se recoge explícitamente crédito destinado a financiar gastos de formación y perfeccionamiento de Altos Cargos y, encontrándonos ante un caso concreto en el que la referencia del concepto y su desarrollo no es directa al gasto en cuestión, este Centro Fiscal interpreta ante tal situación y motivado por la amplitud y generalidad con que se describe el concepto 162 al expresar «gastos sociales de funcionarios y personal no laboral», que el crédito al que se pretende imputar el gasto es adecuado a su naturaleza.

SEGUNDO. De otro lado, y como consecuencia de que en su escrito alude a dos programas distintos, es conveniente apuntar la necesidad de imputar dicho gasto al programa Y «Dirección y Servicios Generales, de la Consejería X».

TERCERO. Finalmente, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 20.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo y, concurriendo la causa de abstención enumerada en el apartado 2.a) del mismo precepto legal, a fin de asegurar un adecuado ejercicio de la función administrativa y, por ende, la legalidad y acierto en la decisión de aprobación del gasto, el titular del órgano administrativo debe abstenerse de intervenir en el procedimiento, comunicándolo a su superior inmediato.

INFORMES, DICTAMENES Y SENTENCIAS

V. PERSONAL: FUNCIONARIOS

- V.1. Posibilidad de acreditación a un funcionario del grupo D, trienios de un grupo superior como reconocimiento del tiempo prestado como interino. Cuantía de trienios futuros.
- V.2. Incidencias en el aspecto retributivo de la supresión de puestos de trabajo por modificaciones de la R.P.T. aprobada por Decreto 127/1991 de 24 de junio.
- V.3. Desempeño provisional de un puesto de trabajo por el funcionario que lo venía desempeñando con anterioridad a la aprobación de la R.P.T.
- V.4. Funcionario de carrera de la Junta de Andalucía acogido al régimen de la Seguridad Social que se incorpore al Servicio Militar; situación de servicios especiales. Paga extraordinaria, su devengo. Retribuciones por trienios. Obligación de cotizar a la Seguridad Social.
- V.5. Funcionarios que acceden a otro cuerpo o escala dentro de la misma Administración. Derecho al régimen de Seguridad Social.
- V.6. Derecho a la huelga. Deducción de haberes. Cómputo.

INFORME DE LA INTERVENCION GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA DE 29 DE ENERO DE 1992

- FUNCIONARIOS
- POSIBILIDAD DE ACREDITACION A UN FUNCIONARIO DEL GRUPO D, TRIENIOS DE UN GRUPO SUPERIOR COMO RECONOCIMIENTO DEL TIEMPO PRESTADO COMO INTERINO
- CUANTIA DE TRIENIOS FUTUROS

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de esa Delegada de fecha 21 de los corrientes, en el que se formula consulta sobre los siguientes extremos.

1.º Si procede acreditar a un funcionario de carrera del Cuerpo de Auxiliares Administrativos de la Junta de Andalucía, Grupo D, trienios de un Grupo superior como consecuencia del reconocimiento de servicios previos por el tiempo desempeñado como personal interino.

2.º En caso afirmativo, en qué cuantía se le habrán de reconocer los trienios futuros.

En relación con los puntos antes reseñados, este Centro Fiscal informa lo siguiente:

1.º De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.º del Real Decreto 1461/1982, de 25 de junio, una vez reconocidos los servicios previos, se acumularán cronológicamente a los demás servicios del funcionario y se procederá a un nuevo cómputo de trienios y a su valoración. Para ello los servicios reconocidos se computarán por el valor correspondiente al Grupo al que se hubiera asimilado el nombramiento como interino. A los trienios reconocidos según el nuevo cómputo cronológico se les aplicará el valor correspondiente al Grupo en que se estaban prestando servicios en la fecha en que cada trienio se perfeccionó.

Por consiguiente, cabe reconocer a un funcionario de carrera del Grupo D trienios de un Grupo superior si se han perfeccionado prestando servicios en este último.

2.º Los trienios futuros se reconocerán según el importe del Grupo en que se esté en activo en la fecha en que se perfeccionen. A estos efectos conviene aclarar que en la situación de provisionalidad regulada por el artículo 30 de la Ley 6/1985, los trienios se devengan por el importe del Grupo a que pertenece el funcionario y no del Grupo al que esté adscrito el puesto ocupado provisionalmente.

INFORME DE LA INTERVENCION GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA DE 28 DE ENERO DE 1992

- FUNCIONARIOS
- INCIDENCIAS EN EL ASPECTO RETRIBUTIVO DE LA SUPRESION DE PUESTOS DE TRABAJOS POR MODIFICACIONES DE LA R.P.T. APROBADA POR DECRETO 127/1991, DE 24 DE JUNIO

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de esa Delegada de fecha 20 de los corrientes, en el que se plantean diversas cuestiones sobre la incidencia que debe tener en los distintos conceptos retributivos la supresión de puestos de trabajo por modificación parcial de la Relación de Puestos de Trabajo de la Junta de Andalucía aprobada por Decreto 127/1991, de 24 de junio.

En relación con las cuestiones planteadas, este Centro Directivo informa lo siguiente:

1.º Los efectos de la supresión de un puesto de trabajo en la situación jurídico-económica del funcionario que lo ocupa están regulados con carácter general en el artículo 27.4 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, regulación que ha sido modificada por el artículo 21.2.b) de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en la redacción dada por la ley 23/1988, de 28 de julio, de aplicación directa a nuestra Comunidad Autónoma dado su carácter básico de conformidad con el artículo 149.1.18 de la Constitución.

En aplicación de las normas citadas el funcionario afectado por esta situación, queda a disposición del Viceconsejero que le atribuirá el desempeño provisional de un puesto correspondiente al intervalo de nivel de su Cuerpo. Hasta tanto se le atribuya otro puesto percibirá las retribuciones complementarias del puesto suprimido durante un plazo máximo de tres meses.

Ahora bien, la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma en su artículo 4.º.g) atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar la Relación de Puestos de Trabajo, lo que implica obviamente competencia para modificarla y para graduar en el tiempo la entrada en vigor de las modificaciones. En el ejercicio de las competencias que le están atribuidas, el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto 127/1991, de 24 de junio, por el que se modifica la R.P.T. de la Junta de Andalucía y se regula específicamente la entrada en vigor de los efectos de la supresión de puestos en su Disposición Adicional segunda que textualmente establece: «Segunda. El personal que ocupa puestos de trabajo, que como consecuencia del presente Decreto, resultan suprimidos o modificados, *continuará adscrito a los distintos Centros Directivos de acuerdo con las condiciones de los puestos que venían ocupando, en tanto se efectúa su adscripción a los puestos de la nueva Relación de Puestos de Trabajo, por los procedimientos reglamentarios.*» A tal efecto, las Consejerías y Organismos Autónomos remitirán a la Consejería de Gobernación en el plazo de un mes desde la entrada en vigor del presente Decreto, los nombramientos o propuestas de nuevos nombramientos.



De los términos empleados por la Disposición antes transcrita, este Centro Directivo deduce que los funcionarios cuyo puesto de trabajo fue suprimido por el Decreto 127/1991 seguirán percibiendo las retribuciones de dicho puesto hasta que sean adscritos a otro de la nueva R.P.T. Ello sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Consejería de Gobernación para adoptar las medidas oportunas en orden a la reubicación del personal afectado a tenor de lo prescrito en los artículos 5.º.3.c) de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre y 2.º.2.c) del Decreto 255/1987, de 28 de octubre, de atribución de competencias de personal en la Junta de Andalucía.

2. Las alteraciones en nómina deberán justificarse con la inscripción registral de conformidad con lo establecido en los artículos 15 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre y 5.º, párrafo segundo del Decreto 9/1986, de 5 de febrero, sobre Registro General de Personal: «En consecuencia, cualquier alteración en nómina que no lleve unida copia del documento que contenga nota de la inscripción o anotación del acto correspondiente, expedido por el Registro, no podrá ser fiscalizada por la Intervención General o Intervención Delegada que extenderá la oportuna nota de reparos.»

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DE 26 DE NOVIEMBRE DE 1991

- FUNCIONARIOS
- DESEMPEÑO PROVISIONAL DE UN PUESTO DE TRABAJO POR EL FUNCIONARIO QUE LO VENIA DESEMPEÑANDO CON ANTERIORIDAD A LA APROBACIÓN DE LA R.P.T.

En relación con el escrito de esa Intervención Delegada de fecha 8 de los corrientes sobre la situación administrativa y retribuciones a aplicar al funcionario D. X, se informa lo siguiente:

1.º El Decreto 13/1990, de 30 de enero (B.O.J.A. n.º 17 de 23 de febrero de 1990) aprueba la relación de puestos de trabajo del Servicio 03 (Centros) de la Consejería de Educación y Ciencia. En dicha R.P.T. se incluye el Centro de Enseñanzas Integradas (C.E.I.) de Sevilla, en el que aparece el puesto de Departamento de Administración adscrito a funcionarios de los Grupos A o B.

2.º La Orden de la Consejería de Gobernación de 4 de octubre de 1990, confirma con carácter definitivo en el mencionado puesto a D. X, funcionario de carrera del Grupo C, según se deduce de la documentación que se adjunta a la consulta.

3.º El criterio de este Centro Directivo es que el referido funcionario no puede ser confirmado con carácter definitivo en el Departamento de Administración, ya que, de conformidad con el párrafo 1.º del artículo 7.º del Decreto 391/1986, de 10 de diciembre, la persona confirmada deberá reunir los requisitos exigidos para el puesto en la R.P.T., condición que es obvio que no se cumple en el presente caso al no pertenecer a ninguno de los grupos A o B.

4.º No obstante, a tenor de lo establecido en el párrafo segundo del artículo citado en el punto anterior, podrá continuar desempeñando provisionalmente dicho puesto por un período máximo de tres años a partir del 23 de febrero de 1990, fecha de la publicación en el B.O.J.A. de la aprobación de la R.P.T.

Para ello es necesario, de conformidad con el punto 1.3 de la Orden Comunicada de la Consejería de la Presidencia de 19 de enero de 1987, que el interesado viniera desempeñando con anterioridad a la aprobación de la R.P.T. mediante el oportuno nombramiento el puesto de trabajo de Departamento de Administración o el que con otra denominación tuviera asignadas las mismas funciones.

Mientras dure la situación de provisionalidad, el interesado percibirá, además de las retribuciones básicas del Grupo C y las complementarias del puesto de trabajo desempeñado, un complemento personal por la diferencia entre el sueldo del Grupo C y el del Grupo B, de conformidad con el artículo 48.2 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de ordenación de la Función Pública, que dispone: «En los casos en que legalmente sea posible ocu-



par provisionalmente puestos de trabajo cuyo sueldo no coincida, en más o en menos, con el correspondiente al del Grupo a que pertenece el funcionario, éste percibirá un complemento personal por la diferencia».

Lo que comunico a esa Intervención Delegada a los oportunos efectos.

INFORME DE LA INTERVENCION GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA DE 28 DE NOVIEMBRE DE 1991

- FUNCIONARIOS
- FUNCIONARIO DE CARRERA DE LA JUNTA DE ANDALUCIA ACOGIDO AL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL QUE SE INCORPORA AL SERVICIO MILITAR; SITUACION DE SERVICIOS ESPECIALES
- PAGA EXTRAORDINARIA: SU DEVENGO EN PROPORCION A LOS SERVICIOS EFECTIVAMENTE PRESTADOS
- RETRIBUCIONES POR TRIENIOS: NO LAS PERCIBE, PERO SI SE COMPUTA EL TIEMPO PRESTADO
- NO EXISTE OBLIGACION DE COTIZAR A LA SEGURIDAD SOCIAL SI SE SOLICITO LA BAJA

Se ha recibido en esta Intervención General su escrito de fecha 18 de noviembre de 1991, n.º de registro de salida 5.526, en el que se plantean diversas cuestiones referidas al supuesto de un funcionario de carrera de la Junta de Andalucía, acogido al Régimen de la Seguridad Social que ha de incorporarse al Servicio Militar, y que son las siguientes:

PRIMERA. ¿Devengará sus pagas extraordinarias al 100% el próximo 1 de diciembre y 1 de junio próximos, caso de continuar en el Servicio Militar, y por consiguiente en la situación administrativa de «Servicios Especiales»? O ¿devengará sólo la paga extraordinaria de diciembre el mismo día del cese por pasar a la situación de servicios especiales y en proporción a los servicios prestados desde el pasado 1 de junio y el día del cese?

SEGUNDA. Durante el tiempo de permanencia en la situación de Servicio Especial por prestación de Servicio Militar, ¿habrán de acreditársele en nómina las retribuciones por los trienios que tuviese reconocidos?

TERCERA. Durante el tiempo de permanencia en el Servicio Militar, ¿el abono de las cuotas de la Seguridad Social habrá de seguir efectuándose por la habilitación correspondiente de la Junta de Andalucía? De ser afirmativa la respuesta, ¿tendrá que abonar la Administración también la cuota obrera?

Antes de dar respuesta a las cuestiones planteadas, este Centro Fiscal entiende que es necesario hacer unas consideraciones previas y que son las siguientes:

1.ª La Ley 19/1984, de 8 de junio, del Servicio Militar, en su apartado 1.º dispone que «los españoles, de acuerdo con la Constitución, tienen el derecho y el deber de defender a España», y en su apartado 2.º establece que «el Servicio Militar en las Fuerzas Armadas constituye una prestación personal fundamental de los españoles a la defensa nacional».

Por tanto, esta prestación personal se origina por la realización de un deber público de carácter inexcusable, y en consecuencia, obstativo al trabajo. Así, cuando se está cumpliendo el servicio militar, se cesa temporalmente en la actividad laboral que se estuviera



desempeñando, quedando el contrato en suspenso, en el supuesto de que sea personal laboral, o se pasa a la situación administrativa de servicios especiales, en el supuesto de que sea funcionario de carrera.

2.º Por otro lado, y teniendo en cuenta que las cuestiones se centran en el supuesto de un funcionario de carrera sujeto al Régimen General de la Seguridad Social, el artículo 95 de la L.G.S.S., dispone en su apartado 2.º que el caso de suspensión del contrato de trabajo por prestación del servicio militar será asimilado a la de alta. Esta figura jurídica, la asimilación al alta, es, según la doctrina, la solución que el ordenamiento de la Seguridad Social, da a aquellas situaciones en las que, habiendo cesado, temporal o definitivamente el presupuesto de hecho del alta -la realización de un trabajo por cuenta ajena-, se considera que el sujeto debe seguir estando incluido, al menos a determinados efectos en el campo de la protección de la Seguridad Social; es decir, producido el cese temporal en la actividad laboral la Ley estima que debe conservarse la situación de alta en que los trabajadores se encontraban con anterioridad al cese.

Esta situación se encuentra recogida en el artículo 5.º.1 de la citada Ley 19/84 al disponer que «la suspensión del contrato de trabajo por servicio militar será considerado, a efectos de la acción protectora derivada de la Seguridad Social, y con el alcance y condiciones que reglamentariamente se establezcan, como situación asimilada a la de alta».

Por tanto, y como consecuencia de estas disposiciones, los elementos que entran en juego son:

- La prestación del servicio militar es un deber de carácter inexcusable.
- Obstativo al trabajo, es decir, mientras se está cumpliendo el servicio militar se suspende la actividad laboral que estuviere desempeñando.
- Aun cuando no se está desempeñando actividad laboral, a efectos de la acción protectora de la Seguridad Social, se encuentra en situación asimilada al alta.

Una vez hechas estas consideraciones previas y centrándose en las cuestiones planteadas, este Centro Fiscal entiende lo siguiente:

1.º Con respecto a la primera cuestión, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo decimotercero de la Ley 6/1990, de 29 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1991, que en su apartado dos dispone: «Las pagas extraordinarias se devengarán el día uno de los meses de junio y diciembre, con referencia a la situación y derechos del funcionario en dicha fecha, salvo en los siguientes casos: a)... b)... c) En el caso de cese en el servicio activo, la última paga extraordinaria se devengará el día del cese y con referencia a la situación y derechos del funcionario en dicha fecha, pero en cuantía proporcional al tiempo de servicios efectivamente prestados, salvo que el cese sea por jubilación o fallecimiento de los funcionarios, en cuyo caso los días del mes en que se produce dicho cese se computarán como un mes completo.»

A la vista de este precepto, al pasar el funcionario a la situación de servicios especiales por cumplimiento del servicio militar [art. 6.k) del Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios de la Administración del Estado] cesa en la situación de servicio activo, devengando la paga extraordinaria el mismo día del cese y en proporción a los servicios efectivamente prestados.

2.º Por lo que se refiere a la segunda cuestión, el artículo 10 del Reglamento de Si-

tuaciones Administrativas dispone que «los funcionarios en la situación de servicio especial recibirán la retribución del puesto o cargo efectivo que desempeña y no el que les corresponda como funcionarios. Excepcionalmente y cuando las retribuciones por los trienios que tuviesen reconocidos no pudieran ser percibidos con cargo a los correspondientes presupuestos, deberán ser retribuidos en tal concepto por el Departamento al que figuraban adscritos en la situación de servicio activo.»

En consecuencia, para que pueda darse esta hipótesis legal, tendría que concurrir el siguiente supuesto: que el funcionario cese en el servicio activo por desempeñar otro puesto o cargo efectivo; y, como puede observarse, esta condición no se da en el caso de que se pase a la situación de servicio especial por prestación del servicio militar, en la que se cesa en la actividad laboral por cumplimiento de un deber.

Otra cuestión es que se compute el tiempo en que está en esta situación a efectos de trienios, tal como lo establece el artículo 11 de este Reglamento.

3.º Por último y en lo que se refiere a la tercera cuestión, hay, que tener presente que la obligación de cotizar nace con el comienzo de la prestación del trabajo (art. 70.2 y 4 de la Ley General de la Seguridad Social y 29 del Reglamento sobre campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación en período voluntario del Régimen General), y se mantiene mientras el trabajador está en alta o presta sus servicios profesionales, extinguiéndose solamente con la solicitud en regla de la baja del trabajador que coincida además, con el cese efectivo de la prestación de los servicios. En consecuencia, el funcionario de carrera, al pasar a la situación de servicios especiales por cumplimiento del servicio militar, deja de prestar sus servicios profesionales en la Administración y deberá, por tanto, solicitarse su baja a la Seguridad Social.

En suma, la obligación de cotizar se extingue con el cese de la prestación de los servicios debiendo ir unida a la solicitud de baja, teniendo en cuenta que si no se dan ambas circunstancias simultáneamente -cesación de servicios sin solicitud de baja- la obligación de cotizar se mantiene. Aclaratoria a este respecto resulta la S.T.C.T. de 4 de septiembre de 1986 al establecer que «la obligación de cotizar sólo se extingue con la comunicación de la baja del trabajador en la forma y plazo preceptuados en esta Orden (Orden de 28 de diciembre de 1966) a lo que agrega que la comunicación de la baja fuera de plazo sólo extinguirá la obligación de cotizar a partir del cuarto día inmediatamente anterior a aquel en que la comunicación haya tenido lugar, de cuya norma se infiere, que la comunicación de la baja es exigencia inexcusable, y como en el caso presente la empresa no cumplió con ella mientras el contrato de trabajo con uno de sus empleados se hallaba suspendido, según consta, por cumplimiento del servicio militar, resulta obligado a cotizar a la Seguridad Social durante ese tiempo».

A la vista de lo anterior, se deduce que no existe obligación de cotizar en el supuesto a que se refiere la consulta, siempre y cuando se haya solicitado la baja en regla.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 17 DE JUNIO DE 1991.

- FUNCIONARIOS.
- FUNCIONARIOS QUE ACCEDEN A OTRO CUERPO O ESCALA DENTRO DE LA MISMA ADMINISTRACION.
- DERECHO AL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL.

Reproducimos el fundamento de derecho tercero de la sentencia del T.S.

«Tercero. La alegación relativa a que los funcionarios procedentes de la Administración del Estado o de la Diputación Provincial a que se contrae la Orden recurrida en su artículo Primero en relación con el texto de su exposición de motivos, al acceder a un nuevo Cuerpo o Escala deben considerarse de nuevo ingreso, carece de motivación lógica en función de la normativa reguladora de la transferencia de funcionarios a las Administraciones de las Comunidades Autónomas pues éstos conservan todos los derechos adquiridos de cualquier orden que les corresponda en el momento del traspaso, artículo 24 de la Ley de Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983, entre ellos el de conservar el Régimen de Seguridad Social que les sea aplicable, artículo 25 de la misma Ley, 70 de la Ley de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Murcia, y Disposición Adicional 3.^a.3 de la Ley sobre Medidas para la reforma de la Función Pública de 2 de agosto de 1984: “Los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas continuarán con el sistema de Seguridad Social o de Previsión que tuvieren originariamente, asumiendo las Comunidades Autónomas todas las obligaciones del Estado o de la Corporación Local correspondiente en relación con los mismos”; de lo que se infiere que el funcionario transferido a una Comunidad Autónoma conserva los derechos que por su pertenencia a otra Administración le estaban reconocidos; y que no puede perder, con la interpretación inmotivada de la legalidad aplicable, estimando que el acceso a un Cuerpo o Escala dentro de la Administración Autonómica da lugar a que se les considere como de nuevo ingreso en esa Administración; siendo contradictorio con la naturaleza del derecho adquirido que las disposiciones citadas confieren a los funcionarios transferidos, el que el acceso a un cuerpo o escala distintos a aquellos a que se hubieren incorporado al ser transferidos se considere como de ingreso en la Administración Autónoma toda vez que este acceso parte del hecho de su pertenencia anterior a esta Administración a la que siguen perteneciendo; de lo que se infiere que el acceso a la función distinta dentro de la misma Administración no puede comportar la pérdida de un derecho adquirido; ni restringir las expectativas de ascenso dentro de la misma, pues según se dispone en el artículo 25 de la citada Ley de 14 de octubre de 1983, los funcionarios transferidos se incorporarán como funcionarios propios de las Comunidades Autónomas de las que dependerá orgánica y funcionalmente asumiendo aquellas todas las obligaciones del Estado en relación con los mismos incluidas las que se deriven del Régimen de la Seguridad Social o Clases Pasivas que les sean de aplicación, lo que no se haría efectivo si al acceder a otro Cuerpo o Escala se le privara del derecho a seguir perteneciendo al Régimen específico de la Seguridad Social que le era de aplicación por su pertenencia a la Administración del Estado o a la Administración Local; a cuyo efecto procede tener en cuenta que la promoción interna consiste en el acceso a través de los procedimientos selectivos, establecidos al efecto, de los funcionarios pertenecientes



a Cuerpo o Escalas del Grupo inmediatamente inferior a otros correspondientes del Grupo Superior, artículo 39.1 del Decreto de la Comunidad Autónoma de 27 de junio de 1986 o sea que se articula un sistema de ascenso para todos los funcionarios de esa Administración, con evidente restricción de los derechos de aquellos procedentes de otras Administraciones por la Orden anulada ya que ese acceso comporta la pérdida de los derechos relativos a su pertenencia a un régimen especial de la Seguridad Social, al que tienen el derecho a seguir perteneciendo y que desconoce dicha Orden que infringe abiertamente la legalidad aplicable citada.»

SENTENCIA DE TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCIA 29 DE NOVIEMBRE DE 1991

- FUNCIONARIOS.
- DERECHO A LA HUELGA. DEDUCCION DE HABERES; DERIVA DE UN MANDATO LEGAL Y NO ESENCIAL NI NECESARIAMENTE DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA. COMPUTO.

ANTECEDENTES

PRIMERO. La parte actora, en la demanda, solicitó la nulidad de los acuerdos impugnados, con los demás pronunciamientos de constancia.

SEGUNDO. La parte demandada, en su contestación, solicitó la desestimación del recurso.

TERCERO. Señalado, día para la votación y fallo de este recurso, ha tenido efecto en el designado, habiéndose observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO. Se impugna en este proceso la resolución de la Delegación Provincial de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía por la que se le comunica el no devengo y la no percepción de determinadas cantidades por los días que permaneció en situación de huelga, solicitando la devolución de 60.308 pesetas.

SEGUNDO. No puede pretenderse que el impago de haberes por los días no trabajados vaya precedido de expediente sancionador, ni pueda acordarse la nulidad del acuerdo o resolución que, sin incoación de expediente, dicte la Administración, en base a diversos preceptos entre los que podrían citarse los artículos 47, 48 y 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo. En definitiva, la pérdida de remuneración no deriva de un simplista sinalagma prestacional concebido en términos «si no hay trabajo no hay retribución». Tanto el Derecho Laboral como el Administrativo funcional contempla numerosos supuestos de interrupción del trabajo por causa justificada que no lleva consigo pérdida de retribución; y no cabe negar que el ejercicio de un derecho fundamental es una causa justificada de cesación del trabajo. Descartada la exigencia sinalagmática de la deducción con carácter general, con mayor razón habría de negarla en su aplicación en la relación funcional que, aunque tenga su origen en un concierto de voluntades, pierde en su ejercicio el contenido contractual para pasar a tener un contenido estatutario, sometido a las normas legales y reglamentarias que la regulan. Por lo tanto, la deducción de haberes deriva directamente del mandato legal, así lo ha concebido la Doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia 90/84 de 5 de octubre) como una de las opciones legítimas que puede adoptar el legislador como consecuencia natural pero no esencial ni necesaria del ejercicio del de-



recho de huelga. A la misma conclusión llegó también el Tribunal Supremo cuando, de forma reiterada (por ejemplo, Sentencia de 1 de julio de 1982) declaró improcedente las retribuciones de haberes a funcionarios con anterioridad a la Ley 30/84, precisamente por carecer tal retención de habilitación legal. Por ello, en lo que tiene de restricción de derechos del funcionario, la deducción ha de practicarse estrictamente en los términos autorizados por la Ley.

TERCERO. En la actualidad, la materia se rige por lo dispuesto en la Disposición Adicional 12.^a de la Ley 30/84 de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, según la cual «los funcionarios que ejerciten el derecho de huelga no devengarán, ni percibirán las retribuciones correspondientes al tiempo en que hayan permanecido en esta situación». Contra lo que se afirma en la demanda, la deducción tiene, pues, cobertura legal, sin que pueda aceptarse que una ley no sea aplicable hasta que se dicte un reglamento que la desarrolle. El texto transcrito sin embargo, no precisa, cómo ha de practicarse la deducción de haberes. La Jurisprudencia laboral a través del Tribunal Central de Trabajo señala al efecto que la cuantificación de la pérdida salarial derivada de la huelga ha de hacerse computando la parte correspondiente a festivos y descanso semanal. Esta postura tiene también sus excepciones (Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 25 de enero de 1989) y no cabe olvidar que la consideración del salario laboral no es la misma que las retribuciones mensuales de los funcionarios.

CUARTO. Ningún inconveniente habría en aplicar semejante criterio tanto a los trabajadores dependientes cuanto a los funcionarios públicos, si no fuera porque éstos están sujetos a una regulación estatutaria, predeterminada por el ordenamiento jurídico, cuyas determinaciones explícitas han de anteponerse a las previstas para las relaciones laborales. Y es que, a diferencia de lo que ocurre en aquel ámbito, donde la laguna legal sobre el modo de efectuar la detracción ha tenido que ser integrada por los Tribunales de lo Social, en el ámbito de la Administración hay una norma específica que, si bien a efectos de las sanciones disciplinarias, dispone minuciosamente cómo ha de efectuarse aquélla.

QUINTO. Dicha norma no es otra que el ya citado artículo 17 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. Según el mismo «la deducción proporcional de las retribuciones se tomará como base la totalidad de retribuciones íntegras mensuales que perciba cada funcionario en el momento de la comisión de la falta, dividiéndose la misma por treinta...». El Sr. Letrado de la Junta opone a la aplicabilidad de esta norma el hecho de que la Ley 30/84 en su Disposición Adicional n.º 12 exima de carácter sancionador a la deducción de haberes correlativa al derecho de huelga. Pero tal argumento no puede admitirse a los efectos que pretende, pues si ciertamente la deducción ya no tiene carácter de sanción (abrogando así una línea jurisprudencial precedente producida en ausencia de norma legal expresada) lo que nunca puede derivarse de ello es que la deducción de haberes por huelga tenga una repercusión económica más grave que la sanción de detracción de haberes por hechos ilícitos.

SEXTO. En efecto, de seguirse la tesis ahora impugnada, se daría la paradoja de que el ejercicio legítimo de un derecho constitucional (huelga de un día de duración) tendría para su titular consecuencias económicas más gravosas que la sanción análoga correspondiente por un hecho ilícito. En otras palabras, si un funcionario va a la huelga un sólo día, cumpliendo todos los requisitos legales, resulta de peor condición que otro que deja de asistir injustificadamente a su trabajo también un solo día (artículo 8.ºb) del Reglamento Disciplinario), y que por el carácter leve de la falta sólo pueda ser corregido con la sanción

de «deducción proporcional de retribuciones» correspondiente a ese día, y practicada en la forma que ya hemos analizado. En el primer caso, se le deducen 1/20 de sus retribuciones; en el segundo, agravado por su carácter obviamente antijurídico, con sólo 1/30 de las mismas.

SEPTIMO. Dicha consecuencia no puede ser admitida en una interpretación coherente y sistemática del ordenamiento jurídico. Si la Ley 30/84, en su Disposición Adicional, quiso excluir a la detracción de haberes por huelga del carácter de sanción no lo hizo para permitir ulteriormente, que el contenido de esa detracción fuese más grave que el correspondiente a una sanción análoga (lo que sería absurdo, por cuanto supone primar un comportamiento antijurídico sobre otro perfectamente legítimo, ejercicio además de un derecho fundamental), sino para obviar los inconvenientes de los procedimientos sancionadores, dar automatismo a la mecánica de la deducción y fijar con claridad la verdadera naturaleza de ésta. Admitida, pues, la validez de la detracción no-sancionadora, sería de todo punto ilógico que fuese más gravosa que la detracción sancionadora. Y como respecto de esta sí hay una normativa específica, que determina con toda claridad su régimen de cuantificación, tal regulación ha de ser considerada el tope máximo, o límite, que nunca podrá superar la deducción no sancionadora. En defecto, pues, de normas específicas sobre ésta, hay que atenerse a las previstas para la sanción que constituyen el límite de aquéllas. Si toda sanción tiene carácter aflictivo, y ése es el caso también de la prevista en el artículo 14.d) del Reglamento Disciplinario, sería contrario a su naturaleza jurídica que medidas no sancionadoras análogas, pero sin tal carácter aflictivo, pudieran ser más gravosas para el administrado que aquéllas.

OCTAVO. Lo que no es admisible desde luego es que no se computen las horas de no permanencia en el Centro, pues se dejaron de impartir las clases y por lo tanto la preparación de las mismas no fue necesaria; por otra parte no existe prueba ni se ha pedido sobre la realidad del trabajo durante esas horas.

NOVENO. No es de estimar temeridad ni mala fe a efectos de imposición de costas.

VISTOS los artículos citados y demás de general aplicación.

FALLAMOS

Que estimando parcialmente el recurso interpuesto por X contra la resolución referida en los antecedentes de esta Sentencia, debemos declarar y declaramos la *nulidad* de la misma por disconforme a derecho *en cuanto a la fijación de la deducción correspondiente a los días de huelga* que deberá ser sustituida por lo establecido en el artículo 17 del Real Decreto 53/1986 de diez de enero, dividiendo la retribución mensual por treinta días, condenando a la Administración al abono de la diferencia en su favor. Sin costas. Y a su tiempo, con certificación de esta Sentencia para su cumplimiento, devuélvase el expediente administrativo al lugar de procedencia.

Así, por esta nuestra Sentencia, que se notificará a las partes, en legal forma, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Contra esta sentencia no cabe recurso ordinario alguno.



INFORMES, DICTAMENES Y SENTENCIAS

VI. PERSONAL: LABORALES.

- VI.1. Diversas cuestiones referentes al pago de una pensión a cargo de la Junta de Andalucía, reconocida por Sentencia judicial firme.
- VI.2. Complemento de antigüedad: cómputo de efectos económicos de su reconocimiento.
- VI.3. Unificación de doctrina: Sentencias contradictorias. Administraciones Públicas; contrato de trabajo: legislación aplicable; irregularidades: efectos; contrato temporal: consideración de concertado por tiempo indefinido.

INFORME DE LA INTERVENCION GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA DE 12 DE NOVIEMBRE DE 1991

- LABORALES
- DIVERSAS CUESTIONES REFERENTES AL PAGO DE UNA PENSION A CARGO DE LA JUNTA DE ANDALUCIA, RECONOCIDA POR SENTENCIA JUDICIAL FIRME

Se ha recibido en esta Intervención General su escrito de fecha 23 de octubre de 1991, y registro de salida n.º 7.753, relativo a las Sentencias n.º 119/991 del Juzgado de lo Social n.º 7 de Málaga y 242/1990 del Juzgado de lo Social n.º 5 de Málaga, por las que se condena a la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía a abonar las sumas de 609.245 y 459.979 pesetas, respectivamente a Dña. A. viuda de D. X por regularse en el Convenio Colectivo del Organismo Autónomo «Medios de Comunicación Social del Estado», de aplicación al trabajador fallecido ya que ostentó el carácter de personal laboral fijo en dicho Organismo que, «Al fallecimiento del trabajador que haya servido en M.C.S.E. el período de carencia exigido por las disposiciones vigentes en materia de Seguridad Social, y siempre que tenga hijos mejores de veintiún años, y hasta tanto no excedan de esta edad, M.C.S.E. abonará a la viuda, en todo caso, o al viudo incapacitado, un complemento sobre la pensión que y/u otras entidades hasta el importe total del salario bruto fijo».

El fundamento jurídico en que se basa el fallo de la sentencia, estimando el fondo de la demanda en reclamación de cantidad interpuesto por la actora, Dña. A contra la Consejería de Cultura, sostiene que dicho complemento ha de considerarse como condición más beneficiosa que no pudo suprimir la Administración Autonómica a la que resultó transferido el trabajador, con fecha 13 de septiembre de 1984, y no constando además en modo alguno relación del fallecido causante con ningún otro órgano de la Administración, no procede repercutir en órgano distinto tal resolución.

En consecuencia, y en virtud de las diversas cuestiones planteadas al respecto, este Centro Fiscal tiene a bien hacer las siguientes consideraciones:

1. En relación a su consulta sobre a qué aplicación presupuestaria debe imputarse el gasto derivado por dicho concepto, ha de informarse que procede su imputación al Capítulo 1 «Gastos de Personal»; artículo 16 «Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador»; Concepto 163 «Gastos Sociales del Personal Laboral» y Subconcepto 09 «Otros».

2. Relativo a si han de aplicarse descuentos por Seguridad Social y, en su caso abonar la cuota patronal, se ha de concluir que no está el supuesto en cuestión comprendido en la relación tasada de los artículos 7.º y 61 del Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que delimitan el campo de aplicación y extensión del sistema de la Seguridad Social y, en particular, del Régimen General, por cuanto el trabajador falleció el 9 de agosto de 1987, causando baja obviamente en la Seguridad Social y extinguiéndose la obligación de cotizar de conformidad con el artículo 70.2 del referido texto legal.



3. Finalmente, en contestación, a si procede practicar retenciones a cuenta sobre el complemento de la pensión a que hace referencia el artículo 118 del Convenio Colectivo del «Organismo Autónomo Medios de Comunicación Social», se ha de precisar la naturaleza jurídica de dichas percepciones económicas. En este sentido, es evidente que las cantidades abonadas por tales conceptos proceden de los rendimientos del trabajo personal, a los efectos del artículo 14.1 de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (aún vigente, hasta la próxima entrada en vigor de la Ley 18/1991, de 6 de julio), a cuyo tenor literal se expresa que «Se considerarán rendimientos de trabajo todas las contraprestaciones, cualquiera que sea su denominación o naturaleza, que se deriven exclusivamente, bien sean directa o indirectamente, del trabajo personal del sujeto pasivo».

Por tanto, en relación con lo expuesto anteriormente y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 10 del mismo cuerpo legal, dichos rendimientos están sujetos a retención, en concepto de pago a cuenta; cantidades que deberán ser ingresadas cuando resulten de aplicación según los porcentajes y de las circunstancias familiares del sujeto pasivo, que de acuerdo con las tablas e instrucciones se contiene en el artículo 157 del R.D. 1009/1990, de 27 de julio.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DE 25 DE NOVIEMBRE DE 1991

- LABORALES
- COMPLEMENTO DE ANTIGÜEDAD: COMPUTO A EFECTOS ECONÓMICOS DE SU RECONOCIMIENTO

Se ha recibido en este Centro Directivo escrito de esa Intervención Delegada de 7 de los corrientes, en el que se interesa informe sobre la fecha a partir de la cual debe producir efectos económicos el reconocimiento de servicios previos al personal laboral afectado por el Acuerdo suscrito entre el Director General y las Centrales Sindicales.

Vistos los términos en que está planteada la consulta, es conveniente formular con carácter previo las siguientes puntualizaciones:

- a) No se trata de un reconocimiento de servicios previos regulado en la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, y Real Decreto 1461/1982, de 25 de junio, ya que ambas normas se refieren a funcionarios y entran en juego a partir del momento en que el interesado adquiere el «status» de funcionario de carrera. No son exigibles, por tanto, los Anexos I y II, a que se refieren los artículos 3.º y 4.º del citado Real Decreto.

No obstante, el reconocimiento de complemento de antigüedad al personal laboral es un acto administrativo que debe ser inscrito en el Registro General de Personal [artículo 14.2.h) del Decreto 9/1986, de 5 de febrero], y la competencia para dicho acto corresponde al Consejero, a tenor del artículo 4.º.1.º) del Decreto 255/1987, de 23 de octubre, o al órgano de la Consejería que la tenga delegada o desconcentrada. Dicho acto debe ser fiscalizado por la Intervención, la cual podrá requerir, a tenor al artículo 2.º.3.b) del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía y artículo 80.2.b) de la Ley 5/1983 General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma Andaluza, la aportación de la certificación de la unidad de personal en que conste el tiempo de servicios efectivos.

- b) El documento firmado por el Director General y los representantes de las Centrales Sindicales no es ningún Pacto o Acuerdo de los regulados en el artículo 35 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, ya que dicha Ley se refiere exclusivamente al personal ligado a la Administración por una relación de carácter administrativo o estatutario. Tampoco tiene el carácter de pacto laboral ya que para ello debería haberse producido en el seno de la Comisión de Interpretación y Vigilancia conforme a los cauces del entonces vigente 1.º Convenio Colectivo para el personal laboral de la Junta de Andalucía.

El referido documento establece un cauce ordenado y consensuado para aclarar y delimitar la situación real del personal afectado, pero carece de virtualidad para crear por sí mismo y «ex novo» derechos y obligaciones. Una vez determinada de común acuerdo la situación de hecho de los afectados, sus derechos no pueden ser otros



que los que se deriven del Convenio Colectivo y demás normas laborales de aplicación general en nuestro ordenamiento jurídico.

La cuestión queda centrada, por tanto, en determinar a partir de qué fecha se pueden atribuir efectos económicos al reconocimiento del complemento de antigüedad a un contratado laboral, y para ello hay que distinguir entre el derecho al reconocimiento de la antigüedad que corresponda según años de servicio y el derecho a percibir las concretas percepciones económicas que se derivan de aquélla. El primero es un derecho irrenunciable, de conformidad con el artículo 3.º.5 del Estatuto de los Trabajadores, y la acción que lo protege es imprescriptible mientras subsista la relación laboral. En cambio, las prestaciones económicas, que en el Convenio Colectivo para el personal laboral de la Junta de Andalucía se concretan en el complemento salarial de antigüedad, están sometidas, como cualquier otro concepto salarial, al régimen general de prescripción extintiva regulado en el artículo 59 del Estatuto de los Trabajadores que dispone: «Las acciones derivadas del contrato de trabajo que no tengan señalado plazo especial prescribirán al año de su terminación. Si la acción se ejercita para exigir percepciones económicas, el plazo de un año se computará desde el día en que la acción pudiera ejercitarse.»

En consecuencia, en los supuestos de reconocimiento de antigüedad al personal laboral solamente podrán abonarse los atrasos correspondientes al año inmediatamente anterior a la fecha del reconocimiento. Excepcionalmente, si se hubiera interrumpido la prescripción por reclamación del interesado dentro del año anterior al reconocimiento, los atrasos se abonarán con retroactividad de un año a la fecha de la reclamación.

En cuanto a la argumentación recogida en el informe del Servicio de Personal, que se adjunta a la consulta, de que los efectos económicos deben ser de 1 de enero de 1988 a tenor de los escritos de esta Intervención General de 15 de junio y 17 de julio de 1989, a los que alude sin citar la fecha, procede formular la siguiente aclaración:

En los mencionados escritos este Centro Directivo, a la vista del Acuerdo de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social de fecha 3 de mayo de 1988 publicado en el B.O.J.A. de 20 de mayo de 1988, interpretaba que el artículo 46.1 del II Convenio Colectivo para el personal laboral de la Junta de Andalucía otorgaba a los trabajadores fijos discontinuos el derecho al complemento de antigüedad y ello lógicamente desde el 1 de enero de 1988, fecha de efectos económicos del convenio de conformidad con su artículo 3.º. Pero tal interpretación no puede impedir el juego de la prescripción, de forma que las prestaciones salariales vencidas y no cobradas que se hayan ido devengando desde aquella fecha han ido prescribiendo por el transcurso del plazo de un año que establece el artículo 59.2 del Estatuto de los Trabajadores.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 18 DE MARZO DE 1991

- LABORALES.
- UNIFICACION DE DOCTRINAS: SENTENCIAS CONTRADICTORIAS. ADMINISTRACIONES PUBLICAS; CONTRATO DE TRABAJO: LEGISLACION APLICABLE; IRREGULARIDADES: EFECTOS; CONTRATO TEMPORAL: CONSIDERACION DE CONCERTADO POR TIEMPO INDEFINIDO.

Disposiciones estudiadas: L. Pro. Lab. 1990, art. 216; L. 30/1984 de 2 de agosto, art. 19, E. T. art. 15.1, O. 1 julio 1975, art. 34.

El T.S. estima el recurso de casación para la unificación de doctrina (n.º 1072/90) interpuesto por Eloy G. S. y otros contra la sentencia del T.S.J. de Castilla y León, que casa y anula, desestimando el recurso de suplicación interpuesto por la Comunidad de Castilla y León contra la sentencia del Juzgado de lo Social que es confirmada, en cuanto estimó la demanda promovida por los recurrentes sobre reconocimientos de personal fijo.

Ponente: Excmo. Sr. D. Julio Sánchez Morales de Castilla.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. 1. La primera cuestión que hay que dilucidar en el presente recurso es la de si existe o no contradicción entre la sentencia recurrida, dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, el día 24 de julio de 1990, a resolver recurso de suplicación interpuesto contra la del juzgado de lo Social de Soria de 31 de octubre de 1982, y las dos que se ofrecen como término de comparación, que son las dictadas por la misma Sala de lo Social ya nombrada en 8 de febrero y 23 de marzo de 1990, al resolver sendos recursos de suplicación interpuestos contra las dictadas, también por el Juzgado de lo Social de Soria, en 28 de septiembre y 29 de julio de 1989, respectivamente.

2. Examinadas las citadas resoluciones se advierte que en los tres casos, si bien los actores eran distintos en cada uno de ellos, la parte demandada era, en todos, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes de la Junta de Castilla y León y todos los litigantes se hallaban en idéntica situación pues, en los tres supuestos, se trata de trabajadores agrícolas que prestaban sus servicios por cuenta de la nombrada Junta con el carácter, atribuido «ab initio» y mantenido, de eventuales, desde hacía, por lo menos dos años, y, en algún caso, más de once, oscilando, en el caso concreto de la sentencia recurrida, entre dos y siete años. Dichos trabajadores desarrollaron siempre su actividad durante más de 200 días al año, y, en ningún caso, en el desempeño de dicha actividad, se produjeron interrupciones superiores a 15 días. Estas son circunstancias no discutidas por las partes en el presente recurso y que constan con la consiguiente fijeza e inalterabilidad, en los hechos probados de las respectivas sentencias y en las afirmaciones que, con valor de tales, constan en los razonamientos que en sus fundamentos jurídicos, se contienen, Sin embar-



go, en las dos primeras sentencias, en definitiva, fue estimada la demanda y en la aquí recurrida, desestimada.

3. De lo expuesto hasta aquí, no es difícil colegir que la contradicción alegada por la parte aquí recurrente existe en los términos que es exigida por el artículo 216 de la Ley de Procedimiento Laboral (R. 1990, 922 y 1049). La situación de los litigantes en los procesos es idéntica, los hechos en que fundan su pretensión, en cada caso, son también los mismos: la permanencia en sus respectivos puntos de trabajo durante tiempo y en circunstancias que, a su juicio, les permitía acceder, a la condición de fijos, que reclamaban. Y, por supuesto, ésta es la pretensión en cada caso postulada, no ya con igualdad sustancial, que es la exigida por el precepto, sino con identidad absoluta. Así lo entiende también el Ministerio Fiscal en su preceptivo informe, y aunque la parte recurrida, naturalmente, lo niega su argumento para apoyar la negativa es tan fiable que no hace falta mayor esfuerzo para rebatirla. Dice dicha recurrida que en el caso de las dos sentencias esgrimidas como término de comparación se afirma en las mismas que los trabajos realizados por los actores respondían a necesidades permanentes de la empresa, lo que pudo llevar a los trabajadores a creer que trabajarían indefinidamente, cuando, en cambio, en la sentencia aquí recurrida, sabían la naturaleza de la prestación que asumían porque así se especificaba en sus contratos. Obviamente, la cuestión debatida en los diversos procesos no era las creencias o conocimientos que tuvieran los actores en cada uno de ellos, sino la prestación esgrimida cuando ejercitaron su acción; y lo que había de resolverse es el derecho que pudiera asistirlos a que dicha pretensión fuera satisfecha o no.

SEGUNDO. 1. Constatada la contradicción, han de ser examinadas las doctrinas que, en cada uno de los dos supuestos enfrentados, sustentan las diversas soluciones a que llegó la Sala del Tribunal Superior, pues para cumplir la finalidad que la Ley le atribuye a este recurso, una es la que ha de prevalecer que, naturalmente, será aquella que haya definido y venga manteniendo esta Sala, de conformidad con la función que le atribuye el artículo 1.º.6 del Código civil, cuando tal doctrina esté ya establecida, con las consecuencias, respecto de la sentencia recurrida y a las ofrecidas como término de comparación por principio ya firmes que previenen los tres apartados del artículo 225 de la Ley de Procedimiento Laboral, según la buena doctrina se encuentre en una o en las otras.

2. Tanto en los dos procesos precedentes que terminaron con las sentencias ofrecidas como modelo, como en el que finalizó con la sentencia aquí recurrida, el Juez estimó la acción ejercitada por los respectivos actores y satisfizo su pretensión acogiendo y reconociéndoles el derecho de trabajadores agrícolas fijos que postulaban. Sin embargo, en los dos primeros casos, el Tribunal Superior desestimó los recursos de suplicación, que había interpuesto la Junta de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y en el último estimó el recurso y, consecuentemente, revocó la sentencia de instancia, desestimó la demanda y absolvió a la demandada.

3. En aquellos recursos, la Administración Autónoma invocó los artículos 103 de la Constitución (R. 1978, 2836 y Ap. 1975-85, 2875) y 19 de la Ley 30/1984, de dos de agosto (R. 2000, 2317, 2427 y Ap. 1975-85, 6595) de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en apoyo de su tesis sobre la condición de eventuales de los trabajadores. La Sala razonó que la prestación por éstos de sus servicios durante años, en períodos prácticamente ininterrumpidos que excedían con mucho los plazos máximos establecidos para los contratos de trabajo de duración determinada previstos, tanto en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores (R. 1980, 607 y Ap. 1975-85, 3006), como en los artículos 2.º y 3.º, del R.D. 2104/1984, de 21 de noviembre (R. 2697 y Ap. 1975-85, 3021) y en el 3.º del

R.D. 1989/1984, de 17 de octubre (R. 2602, 2710 y Ap. 1975-85, 3018), determinaba que hubiera de estarse a la presunción de indefinición que consagra el primero de los preceptos citados. Razonaba la no aplicación de los artículos invocados por la recurrente con el alcance que ésta pretendía, en el hecho de que la Administración, a pesar de los años transcurridos y de las circunstancias concurrentes en los trabajadores, no les había dado la oportunidad para acceder a su puesto de trabajo conforme a los invocados criterios de igualdad, mérito y capacidad, mediante la oportuna convocatoria por lo que no podía alegar los defectos por ella misma propiciados para hacerlos recaer sobre quienes los habían sufrido, lo que llevaría a conculcar otros principios igualmente constitucionales como el de la tutela judicial efectiva y el de igualdad ante la Ley, consagrados en los artículos 24 y 14 de nuestra Ley fundamental.

4. En cambio en el supuesto a que se refiere la sentencia ahora recurrida, el Juez de lo Social había estimado la demanda de los actores con fundamento en los artículos 30 y 34 de la Ordenanza General de Trabajo en el Campo de 1.º de julio de 1975 (R. 1362, 1489 y Ap. 1975-85, 300) y la Junta recurrente en suplicación había convocado, igualmente, los artículos 103 de la Constitución y 19 de la Ley para la Reforma de la Función Pública, siendo acogida su tesis por la Sala arguyendo que los trabajadores tenían conciencia de la prestación temporal que asumían, por lo que, con estimación del recurso, revocó la sentencia recurrida, desestimó la demanda y absolvió a la Corporación demandada.

TERCERO. 1. Llega, por tanto, el momento crucial de determinar dónde se encuentra la buena y recta doctrina: si en la sentencia recurrida, o, por el contrario, en las dos otras con las que ha sido comparada, en el supuesto de que, efectivamente, pudiera hallarse en alguna de ellas. En este supuesto hay que dejar constancia, por lo pronto, como también lo hace el Ministerio Fiscal, de que en ningún caso los trabajadores pretendían adquirir la condición de funcionarios públicos. Su pretensión consistía, en que, dada su condición de trabajadores agrícolas, prestando sus servicios durante varios años en las funciones propias de la categoría de cada uno, sin más interrupciones prácticamente que la de los domingos y días festivos, y, en ningún caso, superiores a quince días (hechos todos inconclusos) se les reconociera que el contrato que les ligaba con la Corporación demandada, reputado por ésta como eventual, había llegado a ser por tiempo indefinido. Por tanto, la mención que, sin mayores precisiones, hace el artículo 19 de la Ley para la reforma de la Función Pública al personal laboral, no puede entenderse en el sentido de que las Administraciones públicas queden exentas de someterse a la legislación laboral cuando, actuando como empresarios (art. 1.º.2 del E.T.) celebren y queden vinculados con sus trabajadores por medio del contrato de trabajo, que habrá de regirse en su nacimiento y en el desarrollo de la relación laboral que de él dimana ajustadamente a la normativa laboral que le sea aplicable según las circunstancias concurrentes en cada caso. Negar tal sometimiento, iría en contra del claro mandato del artículo 9.º.1 de la Constitución que sujeta, no sólo a los ciudadanos, sino también a los poderes públicos, a la propia Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. La repercusión del citado artículo 19 de la ley para la reforma de la Función Pública en la relación individual de trabajo se limita, por tanto, al estadio preliminar de la misma, referido al procedimiento de selección o reclutamiento del personal laboral por parte de la Administración.

2. En el tema que examinamos la doctrina de esta Sala viene manteniendo que las irregularidades formales en que puedan incurrir las Administraciones Públicas en la contratación temporal no transforman la relación laboral en indefinida, en aras a los principios de igualdad de oportunidades y de mérito y capacidad que han de respetarse en favor de todos los que deseen acceder a la función pública, mediante el oportuno procedimiento de



selección; principios que, efectivamente, consagra el artículo 103 número 3 de la Constitución. También se ha dicho que no puede presumirse el fraude de ley cuando las Instituciones o Entidades públicas utilizan los instrumentos legales para subvenir al desempeño temporal de vacantes hasta su provisión por los mecanismos legales o reglamentarios, previstos para ello, exigencia lógica para la debida atención de los servicios sin soluciones de continuidad contrarias a la propia naturaleza de dichos servicios. Así se expone en numerosas sentencias de las que cabría citar las de 9 de octubre de 1985 (R. 4697) y 16 de enero y 22 de octubre de 1986 (R. 5875). Pero también se ha agregado, y ello completa la doctrina al respecto, que todo lo anterior no quiere decir que las Administraciones Públicas, cuando actúan como empresarios y celebran contratos de trabajo temporales, estén exentas de atenerse y no tengan que respetar la normativa general, coyuntural y sectorial que regula esta clase de contratos en el Derecho del Trabajo, lo cual chocaría frontalmente, como se dijo, con el principio constitucional de legalidad; y que tampoco existe prohibición alguna (sino, por el contrario, posibilidad real) de que dichas Administraciones puedan vincularse o resultar vinculadas por un contrato laboral por tiempo indefinido, independientemente y al margen de la relación de empleo, de carácter administrativo, que mantienen o puedan mantener con sus funcionarios. En definitiva, que no es posible eludir el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores y las demás normas reguladoras del contrato de trabajo temporal y sus limitaciones como fuentes reguladoras y, mediante, generadoras de derechos y obligaciones para las Administraciones Públicas, si bien con la salvedad (que resulta obvia) de que la fijeza que pudiese alcanzarse no permite, por supuesto, alterar la naturaleza jurídica de la relación laboral afectada, transformándola en administrativa y produciendo la integración del trabajador en el marco funcional -sentencias de 7 de marzo de 1988 (R. 1864), 18 de julio de 1989 (R. 5873) y 11 de febrero del corriente año (R. 1991, 822).

CUARTO. 1. Proyectada la doctrina que, sucintamente, se acaba de exponer, sobre el caso que examinamos, fácilmente se advierte que es la sentencia recurrida la que se aparta de ella y desconoce la faceta explicitada en último lugar, ante unos hechos, además, donde claramente se manifiesta la exigencia de llegar a conclusión distinta de la que obtuvo la Sala de Burgos. No se trataba de meras irregularidades en la contratación, ni de la necesidad de superar los plazos máximos de duración de la temporalidad para no dejar de atender necesidades del servicio público, sino de la obligación, ineludible que tenía la Administración Autónoma, en su calidad de empresario de una explotación agroforestal, de atenerse a las normas que la legislación laboral establece para regir la contratación temporal, en general, y en el sector a que pertenece en particular. Cuando de lo establecido en la Ordenanza General de Trabajo en el Campo, norma subsistente, como derecho dispositivo, después de promulgado el Estatuto de los Trabajadores, como éste expresamente dispone en su disposición transitoria segunda, claramente resulta que los trabajadores accionantes habían alcanzado la condición de fijos dado que, cualquiera que fuera la actividad concreta que desempeñaron, su permanencia en el puesto de trabajo demostraba, según la previsión de la norma, que también en este caso, atendían en realidad a labores permanentes de la empresa; cuando, además, como señalan las sentencias ofrecidas como término de comparación, la permanencia en el puesto de trabajo había rebasado colmadamente, no sólo la duración que a los contratos para obra o servicio determinado -que es la modalidad que suscribían- señala el artículo 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores, en relación con el 2.º del Real Decreto 2104/1984, sino todas las modalidades de temporalidad amparadas tanto en normas estructurales como coyunturales, es claro que su relación laboral había llegado a ser por tiempo indefinido por aplicación de lo dispuesto en el inciso inicial del artículo 15.1 del Estatuto de los Trabajadores.



2. La buena y recta doctrina, por tanto, es la contenida en las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 8 de febrero y de 23 de marzo de 1990 y la que esgrime la sentencia de la misma Sala, aquí recurrida de 24 de julio de 1990 es la dañosa y equivocada, por lo que es ésta la que quebranta la unidad doctrinal perseguida, por el recurso y, en consecuencia de conformidad con el dictamen del Ministerio Fiscal, éste ha de ser estimado con las consecuencias prevenidas en el artículo 25.2 de la Ley de Procedimiento Laboral; lo que lleva a la casación de la sentencia recurrida, resolviendo el debate planteado en suplicación en el sentido de desestimar dicho recurso y confirmar la sentencia de instancia, pronunciamiento que ha de afectar a los litigantes en dicho proceso, y sin que haya lugar a ningún otro pronunciamiento de los mencionados en el citado precepto rituario ya que la recurrente en dicho recurso goza del beneficio de justicia gratuita.



INFORMES, DICTAMENES Y SENTENCIAS

VII. SUBVENCIONES

- VII.1. Justificaciones de las subvenciones, en relación con la Orden de cierre del ejercicio económico, de 11 de octubre de 1991.
- VII.2. Subvenciones: naturaleza jurídica: examen nulidad por haber incurrido el beneficiario en procedimiento de apremio en fecha posterior a la concesión de la subvención: improcedencia: examen.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DE 11 DE DICIEMBRE DE 1991

- SUBVENCIONES.
- JUSTIFICACIÓN DE LAS SUBVENCIONES, EN RELACIÓN CON LA ORDEN DE CIERRE DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 11 DE OCTUBRE DE 1991.

Se ha recibido en esta Intervención General su escrito de fecha 10 de diciembre del corriente, en el que planteada consulta relativa a la procedencia de expedir documentos contables «O» respecto de las obligaciones reconocidas por la concesión de subvenciones contempladas en la Orden de 25 de febrero de 1991, por la que se regulan las ayudas dirigidas a la reforma y modernización de estructuras en el sector de la distribución comercial.

En virtud de tal cuestión, este Centro Fiscal formula las siguientes consideraciones:

1.^a Respecto a las ayudas directas a fondo perdido a que se refiere la precitada Orden, se establece en la norma Décima que, «el abono de la subvención lo solicitará el interesado en la Delegación Provincial correspondiente, una vez ejecutado el proyecto subvencionado, acompañando los justificantes de los gastos subvencionados realizados, que acredite la aplicación real de la subvención a la finalidad para la que fue concedida...».

Por tanto, nos hallamos ante subvenciones cuyos pagos están condicionados a la efectiva realización de la finalidad para la cual se otorgaron, es decir, de justificación previa.

2.^a Si traemos a colación lo dispuesto en la norma 6.1.d), de la Orden de 11 de octubre de 1991, sobre cierre del ejercicio económico, se concluye que los documentos «O» de los expedientes de gastos de subvenciones condicionadas a la realización de la actividad o comportamiento que la fundamenta, tienen que ser justificados con aquellos que acrediten suficientemente que el beneficiario ha realizado la actividad o adoptado el comportamiento.

Por otra parte, el régimen de pago descrito no debe entenderse alterado por el punto Duodécimo de la Orden, toda vez que el requisito temporal al que se alude, hace referencia al plazo de un año en el que necesariamente deberá ejecutarse la inversión, sirviendo además de cómputo, una vez expirado el mismo, para iniciar las actuaciones procedentes en orden a la anulación de la subvención si aquélla no se realizó.

En consecuencia, y como quiera que, en la Orden de 25 de febrero de 1991, el abono de tales ayudas tiene la consideración de pagos en firme de justificación previa, sólo podrán constituir la relación nominal de acreedores, aquellos documentos «O» a los que se adjunte los justificantes de los gastos subvencionados realizados, que acrediten la aplicación real de la subvención a la finalidad para la que fue concedida, pudiendo consistir dicha acreditación en la aportación por el órgano concedente de la certificación a que se refiere el artículo 40 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 6 DE JULIO DE 1990

- SUBVENCIONES: NATURALEZA JURIDICA: EXAMEN NULIDAD POR HABER INCURRIDO EL BENEFICIARIO EN PROCEDIMIENTO DE APREMIO EN FECHA POSTERIOR A LA CONCESION DE LA SUBVENCION: IMPROCEDENCIA: EXAMEN

La Sección Cuarta de la Audiencia Nacional dictó Sentencia en 30 de diciembre de 1988 desestimando la inadmisibilidad alegada por el Letrado del Estado y estimando el recurso deducido pro la representación procesal de D. Joaquín G. T. contra Resolución del SENPA, de 29 de noviembre de 1984 sobre la anulación de subvención concedida. El fallo de dicha Sala declara la nulidad de las resoluciones impugnadas con las consiguientes consecuencias legales singularmente la de la efectividad de la subvención en los términos y condiciones de su concesión.

Interpuesto recurso de apelación por el Letrado del Estado, el T.S. aceptando los fundamentos de derecho de la sentencia apelada que a continuación se transcriben, lo desestima.

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Manuel Sanz Bayón

**FUNDAMENTOS DE DERECHO
(Sentencia apelada)**

PRIMERO.-Previa cuestión a decidir en la presente «litis» es la referente a la inadmisibilidad del recurso Contencioso-Administrativo alegada por la Abogacía del Estado con base en que el mismo tiene por objeto acto no susceptible de impugnación, al no haberse agotado, en relación con el recurrido (en cuanto a la vía de apremio seguida frente al demandante) la correspondiente vía administrativa como previa a la Jurisdiccional; así conocido este primer punto de los del debate, la desestimación de la invocada inadmisibilidad es consecuencia inevitable de que la misma es predicada en función de un Acto Administrativo (el 25 de noviembre de 1983), el cual no es objeto del presente recurso Jurisdiccional, al contraerse el proceso, por imperativo del artículo 57.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a los actos en razón de los cuales el escrito inicial del recurso se formula; resultando éstos, al presente, los de la Dirección General del Servicio Nacional de Productos Agrarios de 29 de noviembre de 1984 y 25 de febrero de 1985 (folio 10 de los Autos), por todo lo cual y como ya se anunció, desestimada queda la inadmisibilidad que nos ocupa.

SEGUNDO. Básica cuestión a resolver es la atinente a si las Resoluciones recurridas son o no, conformes a Derecho cuando por ellas se revoca la Resolución de 21 de noviembre de 1983 por la que se acordó la concesión al Recurrente de una subvención de 2.717.080 pts. para las obras de construcción e instalación de dos naves adosadas y otra para centro de Selección de cereales y otros granos de Almazán (Soria), al haber deveni-



do tal subvención nula de pleno derecho; pues bien, para la mejor decisión de la planteada disyuntiva ha de empezar por ponerse en duda el encuadramiento que la Administración hace de la figura jurídica de la «Subvención» como especie subsumible dentro del género contractual, pues *las Subvenciones, entiende este Tribunal, más bien son tipificables dentro de la denominada actividad de fomento de la Administración Pública*, como expresamente se dice, para el tipo de subvenciones que ahora nos ocupan, en el artículo 2.º del Decreto 583/1970, de 26 de febrero que las regula; pero, aun en la desechable hipótesis de que las subvenciones fuesen contratos de donación, es de tener muy presente que la circunstancia de estar incurso en procedimiento de apremio como persona deudora del Estado o de sus Organismos Autónomos, sólo produce el efecto de ser causa de nulidad de pleno derecho de los actos preparatorios o del acto de adjudicación contractual con tal defecto nacidos, ello por el juego del artículo 41.b) en relación con el artículo 9.º ambos de la Ley de Contratos del Estado; esto dicho y siendo así que la adjudicación de la subvención del caso se produjo el día 21 de noviembre de 1983, mal puede la misma (o sus actos preparatorios) venir afectada por la circunstancia anulatoria de incursión del interesado en un procedimiento de apremio, en cuanto éste tuvo lugar en la posterior fecha de 6 de marzo de 1984, con ocasión de la certificación de descubierto en este día librada -artículo 97 del Reglamento General de Recaudación, de 14 de noviembre de 1968-; pues esta circunstancia, en cuanto sobrevenida con posterioridad al momento de la adjudicación, sólo la resolución del contrato podría acusar, siendo lo cierto que el hecho de estar incurso en procedimiento de apremio como persona deudora del Estado o de sus Organismos Autónomos no viene previsto en nuestra legislación contractual como productor de la resolución del Contrato -Vid. artículo 52 de la Ley de Contratos del Estado y artículos 157 y siguientes del Reglamento General de Contratación del Estado, que tales causas de resolución prevén y regulan-; siendo de señalar, por último, que la circunstancia de estar incurso en procedimiento de apremio como persona deudora del Estado o de sus Organismos Autónomos, ha sido suprimida de nuestro Ordenamiento Jurídico incluso como causa de nulidad de pleno derecho de la adjudicación contractual administrativa, ello a tenor de la nueva redacción dada al artículo 9.º de la Ley de Contratos del Estado por el Real Decreto-legislativo 931/1986, de 2 de mayo, sobre «Modificación de la Ley de Contratos del Estado para adaptarla a las directivas de la Comunidad Económica Europea» todo lo cual determina la estimación del recurso, con la paralela anulación de las Resoluciones recurridas por su disconformidad a Derecho.

TERCERO. Que no hay circunstancias que aconsejen la especial condena en costas,

FUNDAMENTOS DE DERECHO (Tribunal Supremo)

Se aceptan los de la sentencia apelada y,

PRIMERO. El Abogado del Estado impugna la sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 30 de diciembre de 1988, en el recurso n.º 45.225, alegando en esencia, que conforme al principio «*tempus regit actum*» es de aplicación el texto de Contratos del Estado aprobado por la L. 5/1973 de 17 de marzo, y no la modificación aprobada por el Real Decreto Legislativo de 2 de mayo de 1986, resultando incuestionable la aplicación del artículo 9.º de la L.C.E. de aquel texto legal.

De lo actuado en los autos, se desprende que D. Joaquín G. formuló el 9 de septiem-

bre de 1982 la solicitud de subvención, que tras el correspondiente expediente fue concedida por la Administración en cuantía de 2.117.080 pts. el 21 de noviembre de 1983. La Jefatura Provincial de Senpa, de Soria, a consecuencia de una multa por incumplimiento contractual en cuantía de 249.041 pts. impuesta en otro expediente al aquí apelado, libró el 6 de marzo de 1984 certificación de descubierto para la vía de apremio, pagando el deudor dicha multa el 8 de enero de 1985.

Por Resolución del Senpa de 29 de noviembre de 1984 se acordó la revocación de la concesión de la expresada subvención en aplicación analógica del artículo 9.º de la Ley de Contratos del Estado, ratificada en alzada por la Dirección General de Servicio Nacional de Productos Agrarios en resolución de 25 de febrero de 1985.

SEGUNDO. El texto de la L.C.E. aprobado por la ley 5/1973, de 17 de marzo, establecía en su artículo 9.º.2 que estaban facultadas para contratar con la Administración las personas que teniendo plena capacidad de obrar no se hallaran incursas en procedimiento de apremio como deudoras del Estado o sus organismos autónomos, circunstancia que ha desaparecido en la actual redacción de dicha Ley modificada por el texto de 2 mayo de 1986.

La más elemental exégesis de dicho precepto conduce a que tal exigencia de no estar incurso en procedimiento de apremio ha de ir referida inexorablemente al lapso temporal anterior o simultáneo a la perfección de la relación contractual, porque una vez perfeccionada la figura contractual pactada, es claro que ésta ha nacido a la vida jurídica con plenos efectos para la exigibilidad de los derechos y obligaciones consensuadas. La posterior concurrencia de dicha causa de incapacidad generadora de la nulidad del contrato, tiene pues que ser hecha valer como causa de resolución o rescisión del mismo.

TERCERO. *En la subvención o contrato de donación aquí contemplado, la perfección del mismo se produjo con la resolución de 21 de noviembre de 1983, fecha en que el apelado ostentaba plena facultad, con arreglo a la legislación vigente en ese momento, para contratar con la Administración a tenor de lo dispuesto en el artículo 9.º de la L.C.E.* La pérdida de dicha facultad, según el artículo 9.º.2 del texto entonces vigente, acaeció el 6 de marzo de 1984, al quedar incurso en procedimiento de apremio. Es claro, que la concurrencia de tal circunstancia, ya en pleno vigor del contrato para producir la nulidad de pleno derecho de sus efectos ha de ser alegada como causa resolutoria de aquél.

Ni el artículo 52, de la L.C.E. de 1973, ni la de 1986, así como el artículo 157 del Reglamento de 25 de noviembre de 1975 contempla como causa resolutoria de los contratos del Estado, la de estar el contratista incurso en procedimiento de apremio.

Si a ello, añadimos que en la vigente Ley de Contratos del Estado, ha desaparecido tal causa de incapacidad, que en el momento de celebrar el contrato, y que en definitiva, el deudor, satisfizo la multa impuesta, antes de resolver el recurso de reposición atinente a la resolución, es llano que procede la desestimación del recurso.

A la misma conclusión se llega aun considerando tal subvención como un acto dispositivo de gratificación de carácter discrecional dentro de la actividad de fomento, y ajena por tanto a la esfera contractual, porque tal como expresó respondiendo a la estricta objetividad de lo actuado, en su día la asesoría Jurídica estatal, el beneficiario acreditó plenamente su cualidad de propietario de los terrenos en que se construía la nave objeto de la subvención.