

Boletín informativo de la Intervención General

44
nº

Boletín **informativo**

44
nº

Diciembre
2001

© JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Economía y Hacienda
EDITA: Asesoría Técnica y Publicaciones

IRIS GRÁFICO SERVICIO EDITORIAL S.L.
D.L.: SE-719-2003

**CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA
INTERVENCIÓN GENERAL**

Boletín
informativo
44

CONSEJO DE REDACCIÓN: MAGDALENA ÁLVAREZ ARZA, Consejera de Economía y Hacienda, JOSÉ SALGUEIRO CARMONA, Viceconsejero de Economía y Hacienda. **DIRECTOR:** MANUEL GÓMEZ MARTÍNEZ, Interventor General. **REDACTORES JEFES:** ISABEL TOBARUELA GONZÁLEZ y LUIS HINOJOSA GÓMEZ, Interventores Adjuntos al Interventor General. **REDACCIÓN:** SERVICIO FISCAL: ROSARIO LOBO IGLESIAS, Jefe de Servicio, MANUEL IZQUIERDO CUBERO, PILAR CARRIÓN DOMÍNGUEZ, FRANCISCO PÉREZ DE AYALA GONZÁLEZ, CATALINA HERRERA MORENO, MIGUEL A. FIGUEROA TEVA. **COORDINACIÓN:** M^a NIEVES DEL RÍO LÓPEZ. **MECANOGRAFÍA:** REMIGIO A. DOMÍNGUEZ BERNAL.

ÍNDICE

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

I. DE LA INTERVENCIÓN GENERAL

- I.1. Instrucción 2/2001, de 27 de julio, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre la tramitación de propuestas de pago relativas a facturas expresadas en euros y de expedientes de gasto en los que se vaya a adquirir el compromiso a partir del 1 de enero de 2002. 9
- I.2. Instrucción 3/2001, de 26 de octubre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre efectos derivados de la implantación del euro en la contabilidad pública. 13
- I.3. Instrucción 4/2001, de 26 de octubre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se dictan normas sobre las actuaciones a realizar para el seguimiento y la contabilidad de las cuentas de gastos de funcionamiento y de habilitación de personal con motivo de la introducción del euro. 25

- I.4. Instrucción 5/2001, de 19 de octubre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se determinan los expedientes sobre pensiones no contributivas que deben ser sometidos a fiscalización previa. 35

III. DE OTROS CENTROS.

- III.1. Instrucción 1/2001, de 28 de noviembre, de la Secretaría General para la Administración Pública, sobre el personal transferido del Parque Móvil del Estado, afectado por el Decreto 187/2001. 41
- III.2. Instrucción 2/2001, de 28 de noviembre, de la Secretaría General para la Administración Pública, sobre el complemento de puesto de trabajo del personal laboral que ocupa puestos de RPT adscritos a funcionarios en la Administración de la Junta de Andalucía. 43
- III.3. Instrucción 3/2001, de 28 de noviembre, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se modifica la



1/1996 sobre reconocimiento de trienios y servicios previos al personal funcionario y laboral al servicio de la Junta de Andalucía. 47

SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

II. GASTOS.

II.1. PERSONAL.

II.1.3. ALTOS CARGOS.

II.1.3.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 5 de diciembre de 2001, sobre indemnizaciones por razón del servicio, cuantía media manutención en el extranjero. 51

II.1.4. PERSONAL FUNCIONARIO.

II.1.4.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 16 de noviembre de 2001, sobre improcedencia de reconocimiento de servicios previos a un funcionario por el período temporal que disfrutó de una beca de investigación. 55

II.1.5. PERSONAL LABORAL.

II.1.5.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 20 de noviembre de 2001, sobre servicios previos del personal transferido a la Comunidad Autónoma de Andalucía procedente del Parque Móvil del Estado. 59

II.1.5.2. Resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 3 de diciembre de 2001, de discrepancia relativa al complemento personal no absorbible. 61

II.1.7. OTRO PERSONAL.

II.1.7.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 30 de Noviembre de 2001, sobre abono de los gastos de desplazamiento del personal de colaboración social. 69

II.2. CONTRATOS.

II.2.1. CONTRATOS EN GENERAL.

II.2.1.1. Informe 8/2001, de 3 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre contenido de determinadas cláusulas en los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares. 73

II.2.1.2. Informe 34/2001, de 13 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre posibilidad de la adjudicación de contrato a una oferta económica que se sitúa por debajo del coste fijado en convenio colectivo del sector. 77

II.2.1.3. Informe 38/2001, de 13 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre solicitud de expedición de certificaciones acreditativas del cumplimiento de obligaciones tributarias dirigidas a la Agencia Tributaria, actividad que corresponde en exclusiva al licitador y no al órgano de contratación. 81

II.2.1.4. Informe 39/2001, de 13 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre momento en que debe acreditarse el cumplimiento de las obligaciones tributarias respecto al requisito de estar dada de alta la empresa en el impuesto de actividades económicas. 85

II.2.2. CONTRATOS DE OBRAS.

II.2.2.1. Informe 11/2001, de 3 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre precios aplicables a los contratos para la realización de obras complementarias, en función de los que rigen en contrato primitivo incrementados con la revisión de precios, cuando dicho contrato tenga derecho a revisión. 91

II.2.2.2. Informe 21/2001, de 3 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre improcedencia de la declaración de emergencia y re-

quisitos para la aplicación de su régimen conforme al artículo 72 de la ley de contratos de las administraciones públicas.	95	bre de 2001, sobre necesidad de proceder al reajuste de la garantía en el supuesto de prórroga con actualización del precio de un contrato de gestión de servicio público.	129
II.2.2.3. Informe de la Intervención General de la Administración del Estado, de 3 de mayo de 2001, sobre contratación de obras complementarias adjudicadas por el procedimiento negociado sin publicidad: exigibilidad de la incorporación de un nuevo pliego de cláusulas administrativas particulares y régimen legal aplicable.	97	II.3. SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS.	
II.2.2.4. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 28 de diciembre de 2001, sobre interpretación del apartado séptimo de la Instrucción 3/2001 de la Intervención General, sobre efectos derivados de la implantación del euro en la contabilidad pública.	103	II.3.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 10 de Julio de 2001, sobre posible inclusión de las entidades representativas de la economía social como centros colaboradores para la ejecución de los Programas de Formación Profesional Ocupacional.	135
II.2.3. CONTRATOS DE SUMINISTROS.		II.3.2. Resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 7 de agosto de 2001, de discrepancia relativa a la justificación de una subvención para la realización de determinadas obras por la Administración.	145
II.2.3.1. Informe 20/2000, de 6 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre contrato de suministro mediante arrendamiento financiero o "leasing".	109	II.3.3. Resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 5 de octubre de 2001, de discrepancia relativa a la posibilidad de subvencionar acciones ejecutadas por los beneficiarios en ejercicios anteriores al de la convocatoria de la ayuda.	151
II.2.4. CONTRATOS DE CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y DE SERVICIOS.		II.3.4. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 26 de octubre de 2001, sobre fiscalización de resoluciones de prórroga del plazo para la realización de la actividad subvencionada y de resoluciones de revocación total o parcial de ayudas.	163
II.2.4.1. Informe 4/2000, de 11 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre difusión de las publicaciones de un organismo de la Administración, calificación como contrato y exclusión de los convenios.	117	II.3.5. Resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 22 de Noviembre de 2001, de discrepancia relativa a la consideración como subvención nominativa como transferencia de financiación de las cantidades destinadas a atender los gastos de los Consejos Sociales de Universidades.	167
II.2.4.2. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 8 de agosto de 2001, sobre necesidad de informe del Gabinete Jurídico en los expedientes de modificación de contratos de consultoría y asistencia para la redacción de proyectos y dirección facultativa de obras.	121	II.3.6. Comunicación de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 21 de diciembre de 2001, sobre interpretación del artículo 18.2, párrafo primero de la Ley 1/2000, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2001.	173
II.2.5. OTROS CONTRATOS.			
II.2.5.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 27 de septiem-			



II.3.7. Resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 27 de diciembre de 2001, de discrepancia relativa a la transmisión por parte de un beneficiario de su posición jurídica como tal a un tercero. 175

II.5. OTROS GASTOS.

II.5.1. Informe de la Intervención General de la Administración del Estado, de 5 de febrero de 2001, sobre los criterios que deben seguirse en las relaciones de la Administración con la Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA) en su calidad de medio propio instrumental. 183

II.5.2. Resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 30 de agosto de 2001, de discrepancia relativa a gastos generales e Impuesto sobre el Valor Añadido en encargos de ejecución de actuaciones a empresas de la Junta de Andalucía. 193

II.5.3. Resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 26 de Noviembre de 2001, de discrepancia relativa a la procedencia de suscribir un convenio de colaboración para la ejecución del Plan de Inspecciones de Seguridad Industrial y Minera. 199

IV. CONTROL.

IV.1. CONTROL INTERNO.

IV.1.1. FUNCIÓN INTERVENTORA.

IV.1.1.1. Informe de la Intervención General de la Administración del Estado, de 27 de abril de 2001, por el que se resuelve discrepancia sobre expediente de gasto correspondiente a la recepción y la liquidación provisional de un contrato de obras complementarias. 213

IV.1.1.2. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 19 de diciembre de 2001, sobre designación de representantes de la Intervención General en los actos de recepción de las actuaciones realizadas por empresas públicas. 221

IV.1.2. CONTROL FINANCIERO

IV.1.2.1. Escrito de la Oficina Nacional de Auditoría (División III) de la Intervención General de la Administración General del Estado, de 4 de enero de 2001, sobre tratamiento de retenciones en concepto de fianzas en proyectos cofinanciados con fondos FEDER. 229

IV.1.2.2. Escrito de la Oficina Nacional de Auditoría de la Intervención General de la Administración del Estado, de 26 de febrero de 2001, relativo a cuestiones concernientes al FEDER. 231

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

I. DE LA INTERVENCIÓN GENERAL

- I.1. Instrucción 2/2001, de 27 de julio, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre la tramitación de propuestas de pago relativas a facturas expresadas en euros y de expedientes de gasto en los que se vaya a adquirir el compromiso a partir del 1 de enero de 2002.
- I.2. Instrucción 3/2001, de 26 de octubre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre efectos derivados de la implantación del euro en la contabilidad pública.
- I.3. Instrucción 4/2001, de 26 de octubre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se dictan normas sobre las actuaciones a realizar para el seguimiento y la contabilidad de las cuentas de gastos de funcionamiento y de habilitación de personal con motivo de la introducción del euro.
- I.4. Instrucción 5/2001, de 19 de octubre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se determinan los expedientes sobre pensiones no contributivas que deben ser sometidos a fiscalización previa.

INSTRUCCIÓN 2/2001, DE 27 DE JULIO, DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, SOBRE LA TRAMITACIÓN DE PROPUESTAS DE PAGO RELATIVAS A FACTURAS EXPRESADAS EN EUROS Y DE EXPEDIENTES DE GASTO EN LOS QUE SE VAYA A ADQUIRIR EL COMPROMISO A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2002

Desde el 1 de enero de 1999, inclusive, la moneda del sistema monetario nacional es el euro y, durante el denominado período transitorio (1-1-1999 / 31-12-2001), rige el principio de no-obligación, no-prohibición, por el que el uso del euro no puede ser impuesto ni prohibido a persona alguna.

En base a lo establecido en la Ley 46/1998 sobre introducción del euro y de acuerdo con dicho principio, los acreedores podrán optar por emplear exclusivamente la unidad de cuenta euro.

Tal posibilidad va a ocasionar que las facturas acreditativas de la entrega de bienes o la prestación de servicios a la Administración de la Comunidad Autónoma puedan ser expedidas por los contratistas exclusivamente en la unidad de cuenta euro.

En determinados casos, dichas facturas pueden corresponder a la ejecución de contratos denominados en pesetas en el momento de su celebración, lo que implicará la conversión inicial de pesetas a euros por parte del contratista.

Finalmente y, considerando que el vigente presupuesto se cifra en pesetas, el importe de la factura en euros deberá convertirse en pesetas.

Por otra parte, en las presentes Instrucciones se aborda la necesidad de que los expedientes administrativos actualmente en tramitación, de los que se deriven gastos con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a partir del 1 de enero del año 2002, contengan todos sus importes monetarios en euros, ya que será esta la única moneda vigente a partir de la citada fecha.

Por todo ello y con la finalidad de que todos los órganos gestores de la Administración de la Comunidad Autónoma observen unas reglas comunes sobre estas cuestiones, esta Intervención General ha considerado conveniente dictar las siguientes instrucciones:

PRIMERA. Las presentes Instrucciones son de aplicación a las facturas o cualquier documento de carácter equivalente, válido para el reconocimiento de obligaciones, cuyos importes estén expresados exclusivamente en euros y deban abonarse en pesetas, con cargo al Presupuesto del ejercicio 2001.



SEGUNDA. Cuando la factura corresponda a la ejecución de un contrato en el que el importe a facturar se encuentre en pesetas, haciendo constar el importe equivalente en euros, en la factura se reflejará el importe en euros que figure en el contrato.

TERCERA. Si el importe a facturar se encuentra denominado exclusivamente en pesetas en los documentos del contrato, la conversión en euros deberá haberse practicado mediante la siguiente regla de conversión:

$$\text{Importe en pesetas} / 166,386 = \text{Importe en euros},$$

redondeándose por exceso o por defecto al céntimo más próximo, es decir, al segundo decimal. Para ello, se redondeará por exceso si el tercer decimal es igual o superior a cinco y por defecto si es inferior.

CUARTA. Si el importe a facturar no figura en los documentos contractuales, por ser un importe parcial o por otras causas, la conversión a euros deberá haberse practicado mediante la regla de conversión enunciada en la Instrucción Tercera.

QUINTA. Cuando no existan documentos administrativos en los que figure el precio de la prestación en pesetas o en pesetas y en euros (por ejemplo, en determinados contratos menores), el órgano gestor correspondiente deberá comprobar la posible "conversión" en euros realizada por el acreedor, respecto a los precios que figuren en catálogos, presupuestos presentados anteriormente a la Administración o, en general, los usuales de mercado, con el fin de evitar posibles abusos en la conversión.

Al propio tiempo, deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el apartado cuatro del artículo 11 de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre introducción del euro, a cuyo tenor "Cuando se trate de la conversión a la unidad euro de tarifas, precios, aranceles o cantidades unitarias, que hayan de aplicarse a bases expresadas en cualquier magnitud, las cifras que resulten de la aplicación del tipo de conversión se tomarán con seis cifras decimales, efectuándose el redondeo por exceso o por defecto al sexto decimal más próximo".

SEXTA. Con carácter previo a la tramitación presupuestaria de la factura, el saldo final (IVA incluido) deberá ser convertido en pesetas por el órgano gestor del gasto, atendiendo a las siguientes reglas:

1. Si el importe facturado en euros figura en pesetas en los documentos del contrato del que derive la factura (supuestos de las Instrucciones Segunda y Tercera), se consignará el importe en pesetas que conste en los referidos documentos contractuales.
2. En los supuestos de la Instrucción Cuarta el importe en pesetas se hallará mediante la aplicación de la siguiente regla de conversión:

$$\text{Importe en euros} \times 166,386 = \text{Importe en pesetas}.$$

Una vez realizada la operación de conversión, los importes resultantes deberán redondearse por exceso o por defecto a la peseta más próxima. Para ello, se redondeará por exceso si la cifra del primer decimal es igual o superior a cinco y por defecto si es inferior, eliminándose los decimales.

En los supuestos previstos en este apartado, el importe total a abonar en pesetas no podrá ser, en ningún caso, superior al saldo pendiente de ejecución en dicha unidad de cuenta del contrato de que se trate. Para ello, se ajustará el importe correspondiente en el último pago a abonar en pesetas.

3. En los supuestos de la Instrucción Quinta, el importe en pesetas se hallará mediante la aplicación de la regla de conversión prevista en el apartado anterior.
4. El importe de la conversión se consignará en el propio documento soporte de la obligación (factura, etc.). A tal efecto, los órganos gestores estampillarán en un cajetín el importe convertido en pesetas junto al importe en euros, mediante sello de caucho o instrumento similar.
5. Los saldos intermedios que pudieran figurar en las facturas, tales como subtota-les, precios unitarios o similares, no serán objeto de conversión en pesetas.
6. En las facturas que contengan descuentos en concepto de IRPF u otros, se convertirán a pesetas el importe líquido y los descuentos, de acuerdo con las reglas anteriores. El importe íntegro en pesetas se obtendrá por la suma del importe líquido y de los descuentos, una vez convertidos éstos en pesetas.

SÉPTIMA. Las presentes Instrucciones serán de aplicación a la tramitación de cualquier factura, con independencia del procedimiento empleado para su pago (en firme o a través del anticipo de caja fija).

OCTAVA. Las diferentes Intervenciones, al fiscalizar las propuestas de pago afectadas por la conversión peseta/euro/peseta, o euro/peseta verificarán el cálculo de la conversión conforme a lo establecido en la presente Instrucción, siendo objeto de devolución, para su oportuna rectificación, las propuestas que contengan errores materiales en el cálculo.

NOVENA. Se considera conveniente que los expedientes administrativos de cualquier naturaleza, actualmente en tramitación, cuyos compromisos de gasto vayan a ser adquiridos a partir del 1 de enero del año 2002, contengan todos sus importes monetarios en euros.

De acuerdo con este criterio, se recomienda que los anteproyectos, proyectos básicos o de ejecución en redacción, en supervisión o supervisados, relativos a obras cuya adjudicación esté prevista a partir del 1 de enero de 2002, estén redactados íntegramente en euros.

La misma recomendación es extensible a toda clase de presupuestos, pliegos, proyectos o previsiones de contenido monetario, que hayan de servir de base para la aprobación de gastos cuyo compromiso definitivo esté previsto a partir del 1 de enero de 2002.

En todos los casos, no bastará con que conste en euros el importe total, sino también todas las cifras monetarias del expediente, tales como importes parciales, precios unitarios o descompuestos, valor/hora, etc.

Cuando los expedientes a los que se refiere la presente Instrucción Novena se sometan a fiscalización, como expedientes anticipados de gasto, los importes totales de cada



anualidad se deberán convertir en pesetas, utilizando para ello la regla prevista en el apartado 2 de la Instrucción Sexta.

En dicho trámite de fiscalización, los interventores formularán una observación, al amparo del apartado dos del artículo 7 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, cuando comprueben que en el expediente no se han tenido en cuenta los criterios y recomendaciones expresados en la presente Instrucción.

EJEMPLOS

Instrucción Segunda.

Importe del contrato:	$1.000 \text{ ptas}/166,386 = 6,01 \text{ €}$
Importe Factura:	6,01 €
Conversión correcta:	Importe en pesetas del contrato = 1.000 ptas.
Conversión NO correcta:	$6,01 \times 166,386 = 999,98 \text{ ptas.}$

Instrucción Tercera.

Importe del contrato:	1.000 ptas.
Factura:	$1.000 \text{ ptas.} / 166,386 = 6,01 \text{ €}$
Conversión correcta:	Importe en pesetas del contrato = 1.000 ptas.
Conversión NO correcta:	$6,01 \times 166,386 = 999,98 \text{ ptas.}$

Instrucción Cuarta.

Importe pendiente de ejecutar del contrato	1.500 ptas. (9,02 €)
Saldo contable del contrato	1.500 ptas. (9,02 €)
Factura 1	$4 \text{ €} \times 166,386 = 666 \text{ ptas.}$
Factura 2	$3 \text{ €} \times 166,386 = 499 \text{ ptas.}$
Factura 3	$2,02 \text{ €} \times 166,386 = 336 \text{ ptas.}$
Suma facturas	1.501 ptas.
Factura 3 ajustada	335 ptas.

Instrucción Sexta.

Importe Íntegro:	$6 \text{ €} = 666 \text{ ptas.} + 333 \text{ ptas.} = 999 \text{ ptas.}$
Descuento:	$2 \text{ €} \times 166,386 = 332,77 = 333 \text{ ptas.}$
Líquido:	$4 \text{ €} \times 166,386 = 665,54 = 666 \text{ ptas.}$

INSTRUCCIÓN 3/2001, DE 26 DE OCTUBRE, DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, SOBRE EFECTOS DERIVADOS DE LA IMPLANTACIÓN DEL EURO EN LA CONTABILIDAD PÚBLICA

A partir del 1 de enero del año 2002, una vez que finalice el período transitorio en el que coexisten el euro y la peseta como unidades de cuenta y medios de pago, y como establece el artículo 23 de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre introducción del euro, el sistema monetario sólo podrá emplear el euro como unidad de cuenta.

Como consecuencia fundamental de esta nueva realidad jurídica, el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2002, que de conformidad con la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 18 de junio de 2001, se deberá elaborar en euros, quedará definitivamente formulado en la mencionada unidad de cuenta.

No obstante, la existencia de una serie de datos contables asociados a acontecimientos producidos con anterioridad al ejercicio 2002, que aparecen registrados en pesetas en el Sistema Integrado Júpiter, deberán ser necesariamente convertidos a euros para que, a partir del 1 de enero de 2002, puedan ser gestionados de conformidad con la única unidad de cuenta admisible a partir de entonces. Esta conversión de la información contable, sin embargo, no puede desconocer los principios legales que inspiran la introducción del euro, por lo cual la igualmente necesaria conversión de los expedientes administrativos afectados, puede originar diferencias resultantes de las operaciones de redondeo que es preciso conciliar.

La presente Instrucción pretende hacer claras y comprensibles todas las operaciones de conversión al euro de los datos contables preexistentes al momento del inicio del ejercicio económico de 2002, así como ofrecer y coordinar los criterios de fiscalización en relación con las diversas actuaciones de gestión económica que deben llevarse a cabo para hacer compatibles los expedientes administrativos de gastos y la información contable convertida a la moneda única.

Para ello, y tras unas consideraciones generales que enmarcan el sentido y el contenido de esta Instrucción, se abordan los diversos aspectos que es preciso examinar en relación, primero, con la contabilidad de gastos, luego con la de ingresos, para seguir con la contabilidad de las operaciones extrapresupuestarias y terminar con la contabilidad financiera. Finalmente se analizan una serie de cuestiones de muy diversa naturaleza que, incidiendo en la gestión económica y presupuestaria de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos, resultan de especial interés en la definitiva implantación del euro.

En consecuencia, en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 89.b) de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía como Cen-



tro Directivo de la contabilidad pública, y en ejercicio de la dirección funcional de todas las Intervenciones prevista en el artículo 72.1.e) del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, esta Intervención General ha estimado conveniente dictar la presente Instrucción, articulada en los siguientes apartados:

PRIMERA.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- Ámbito de aplicación.

La presente Instrucción aborda los efectos derivados de la definitiva implantación del euro, a partir del día 1 de enero de 2002, en las operaciones sujetas a la contabilidad presupuestaria y extrapresupuestaria de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En consecuencia, su contenido será de aplicación a la Administración de la Junta de Andalucía y a sus Organismos Autónomos.

1.2.- Criterios generales de conversión de saldos contables.

A partir del ejercicio presupuestario de 2002 la contabilidad se llevará y rendirá en la unidad de cuenta euro.

A tal efecto, a partir del 1 de enero de 2002 se convertirán a euros los saldos resultantes del cierre de la contabilidad del ejercicio 2001 que deban mantenerse vigentes en el ejercicio 2002, ya sean de carácter presupuestario o extrapresupuestario.

La conversión de los saldos se realizará a partir de la unidad mínima de información contable, esto es, se tendrán en cuenta los importes de las líneas que configuran un documento contable así como de los descuentos, en su caso. El importe de los saldos se expresará en euros y céntimos de euro. Los importes globales se obtendrán por agregación de los importes deducidos de la información de detalle, previamente convertidos y redondeados.

Para la conversión de los saldos se utilizará el tipo adoptado irrevocablemente por el Consejo de la Comunidad Europea, de 166,386 pesetas por euro, así como las normas de redondeo previstas en el artículo 11 de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre introducción del euro.

1.3.- Principios legales vigentes en la introducción del euro.

Con carácter general es preciso recordar que los principios de neutralidad (artículo 6) y de continuidad (artículo 10), recogidos en la citada Ley 46/1998, establecen que la sustitución de la peseta por el euro como unidad de cuenta, ni puede producir la alteración del valor de los créditos o deudas, cualquiera que sea su naturaleza, vigentes en el momento de su sustitución, ni tampoco puede ser considerada como un hecho jurídico con efectos modificativos, extintivos, revocatorios, rescisorios o resolutorios en el cumplimiento de las obligaciones.

De tales principios legales se colige que la obligada conversión a euros de la información contable vinculada a la gestión económica, así como la aprobación del Presupues-

to de la Junta de Andalucía en euros, nunca podrá suponer la alteración de los derechos y las obligaciones de contenido económico de los que son titulares la Junta de Andalucía, sus organismos autónomos, instituciones y empresas, y que se encuentren en vigor en el momento de la efectividad de tal conversión.

En consecuencia, abierta la contabilidad en euros, los ajustes que puedan plantearse van a estar motivados por diferencias entre los importes convertidos de los documentos contables y los importes que se deducen de la documentación de los expedientes.

SEGUNDA.- INFORMACIÓN Y LISTADOS SUJETOS A REDENOMINACIÓN.

La información que va a convertirse a euros es aquella que, por estar vinculada a la gestión contable, incide directamente en la ejecución presupuestaria a partir del ejercicio 2002.

Esta información, referida a 31 de diciembre de 2001, es concretamente, la siguiente:

1. Residuos de gastos presupuestarios.
2. Residuos de ingresos presupuestarios.
3. Libramientos pendientes de justificar.
4. Gastos presupuestarios plurianuales.
5. Remanentes de créditos incorporables y de gastos presupuestarios comprometidos.
6. Saldos extrapresupuestarios.
7. Saldos contables y facturas en tramitación registradas en el subsistema de registro de facturas.
8. Información del Subsistema de Inventario con repercusión en el sistema contable.
9. Información relativa a los saldos que presenten las cuentas del Plan General de Contabilidad Pública.

La información contable correspondiente a ejercicios anteriores no será objeto de conversión, si bien hay determinados listados y consultas que a partir de 1 de enero de 2002 deben mostrar la información de ejercicios anteriores con los valores en euros. Estos son:

a) Los que muestran la información de dos ejercicios presupuestarios, como pueden ser los estados del Plan General de Contabilidad Pública y de la Cuenta General.

b) Aquellos que expresamente determine esta Intervención General, por ser imprescindibles para efectuar las comprobaciones de saldos al cierre del ejercicio 2001, por contener información que deba procesarse o suministrarse con posterioridad al cierre del ejercicio o por considerarse de especial interés para los órganos gestores.

TERCERA.- CONVERSIÓN E INCIDENCIAS DE LA CONTABILIDAD DE GASTOS.

Con fecha 1 de enero de 2002 se procederá al traspaso de los saldos resultantes de la ejecución del presupuesto de gastos de 2001, previa conversión a euros de sus importes en la forma prevista en el apartado 1.2. de esta Instrucción. Esta conversión afectará tanto



a los residuos (sean en fase de reconocimiento de la obligación como de propuesta de pago) como a los remanentes comprometidos, e igualmente a los compromisos plurianuales y remanentes de créditos no comprometidos que por su naturaleza sean susceptibles de incorporación. El proceso de conversión afectará también a los saldos pendientes de justificación como consecuencia de pagos de justificación diferida, así como a determinadas magnitudes que configuran el inventario.

Debe igualmente tenerse en cuenta la repercusión sobre los saldos pendientes de justificación como consecuencia de pagos efectuados a través de cuentas de habilitación o de funcionamiento, así como sobre las facturas incluidas en el subsistema de registro de facturas y que no hubieran podido aplicarse al presupuesto del ejercicio 2001, cuestiones todas éstas que se abordan específicamente en la Instrucción de este mismo Centro Directivo 4/2001, de fecha 26 de octubre de 2001, por la que se dictan normas sobre actuaciones a realizar para el seguimiento y la contabilidad de las cuentas autorizadas con motivo de la introducción del euro.

3.1.- Saldos de créditos incorporables.

El sistema expedirá, previa conversión de sus importes a euros, los listados de remanentes de créditos incorporables conforme al artículo 40 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La incorporación se efectuará por el importe en euros que figure en los mencionados listados, en los que también aparecerá reflejado su importe equivalente en pesetas.

3.2.- Créditos comprometidos y gastos plurianuales.

3.2.a) Traspaso de saldos.

El sistema expedirá los listados de remanentes comprometidos, ya fuere con cargo a créditos incorporables o no, y de gastos plurianuales, previa conversión de sus importes a euros. En estos listados también aparecerá reflejado su importe equivalente en pesetas.

El sistema generará igualmente en euros los documentos de redistribución de créditos para dotar de cobertura presupuestaria a los remanentes de créditos comprometidos desconcentrados.

3.2.b) Conversión de expedientes.

En los expedientes de gasto afectados por las anteriores instrucciones, nos encontramos, por una parte, con un saldo contable de disposición que viene expresado en euros; y por otro, con un compromiso de gasto pendiente de ejecutar con cargo a dicho saldo. Como dicho compromiso se adquirió en pesetas y el saldo pendiente de ejecutar del expediente de gasto es necesario formularlo en euros, el órgano gestor deberá proceder a convertir las magnitudes económicas de tal expediente. En estas operaciones de conversión puede ocurrir que se produzcan diferencias de redondeo, de manera que el importe total pendiente de ejecución del expediente de gasto, expresado en euros, no coincida con el saldo contable convertido.

Excepcionalmente, si como consecuencia de la conversión de los expedientes de gasto, se observasen diferencias entre los importes convertidos del expediente administrativo y los documentos contables que les proporcionan cobertura presupuestaria, por parte del órgano gestor se podrán proponer los documentos "AD" complementarios o "AD/" necesarios para conciliar la referida diferencia de redondeo y, de esta manera, ajustar la cantidad de crédito comprometido en euros al importe del instrumento jurídico pendiente de ejecutar.

Como ejemplo de la operatoria que se acaba de describir, se partirá de la existencia de un contrato administrativo financiado con tres distintas aplicaciones presupuestarias. Los saldos de disposición que presentan las referidas aplicaciones al cierre del ejercicio de 2001 son los que se describen en el siguiente cuadro que, asimismo, recoge la conversión de dichos saldos a euros, que se efectuará con fecha 1 de enero de 2002:

Aplicación A.....	100.000.- ptas.	que se convertirán en	601,01 €
Aplicación B.....	75.000.- ptas.	que se convertirán en	450,76 €
Aplicación C.....	40.000.- ptas.	que se convertirán en	240,40 €

De los anteriores parciales, y como quiera que la conversión a euros de los mismos se efectúa a nivel de línea del documento contable, resulta que el saldo total de disposición del referido contrato que aparece en el sistema contable es de 1.292,17 €. Sin embargo, el importe del saldo del contrato pendiente de ejecutar es de 1.292,18 € (215.000 pesetas/166,386) y, por tanto, superior al saldo contable que debe financiarlo. En este supuesto, y como consecuencia de la diferencia provocada por las reglas de redondeo, se podrá tramitar un documento contable "AD", por importe de 0,01 €, que complemente aquel saldo contable y permita la adecuada ejecución del contrato. Si la diferencia hubiese resultado positiva, en vez de negativa, sería conveniente tramitar un documento contable "AD/".

El importe de los documentos contables complementarios y barrados que se tramiten se imputarán, con carácter accesorio, a cualquiera de las aplicaciones presupuestarias que financian el gasto principal. En dichas propuestas figurará el mismo "tipo de expediente" que el del gasto principal, y como "número de expediente inicial" se consignará el del "número de expediente" Júpiter del documento "AD" principal. No obstante, se hará constar el específico subtipo 55, creado al efecto en cada tipo de expediente, y que se denominará "diferencias por redondeo en la conversión al euro". Para su tramitación se requerirá, finalmente, que el órgano gestor competente formalice una memoria en la que se ponga de manifiesto la diferencia de redondeo que se genera entre el importe del saldo del crédito convertido a euros y el importe en euros necesario para efectuar el reconocimiento de obligaciones y los pagos a los perceptores finales en euros.

Los Interventores competentes, cuando reciban las correspondientes propuestas de documentos contables, velarán por la correcta realización de las operaciones descritas en este apartado.

3.3.- Residuos.

En el caso de pagos pendientes de materializar a 31 de diciembre de 2001, las Tesorerías afectadas procederán al pago de los mismos, teniendo en cuenta la conversión efectuada por el Sistema.



Con respecto a las obligaciones reconocidas, los órganos gestores deberán tramitar la propuesta de pago por el mismo importe del documento con fase "O" convertido.

Excepcionalmente, y en el caso de que se estime imprescindible, se podrán tramitar propuestas de "ADOP" con cargo al ejercicio corriente por las diferencias de redondeo que pudieran surgir. Para la grabación de las correspondientes propuestas contables se deberá tener en cuenta lo previsto en el apartado 3.2.b) anterior.

3.4.- Saldos pendientes de justificar correspondientes a libramientos en firme de justificación diferida que no se hagan efectivos a través de cuentas autorizadas.

3.4.1.-El sistema convertirá a euros el importe de los saldos pendientes de justificar a 31 de diciembre de 2001.

3.4.2.-Teniendo en cuenta, por otra parte, que la conversión a euros de la documentación justificativa del expediente se puede realizar a un nivel de detalle diferente al que ha servido de base para la conversión del importe pendiente de justificar en el sistema contable, puede resultar que ambas conversiones muestren saldos distintos como consecuencia de los redondeos que se hayan practicado. Por tanto, el importe convertido a euros de la documentación justificativa puede ser inferior o superior al importe también en euros que figura en el sistema como saldo pendiente de justificar.

En tales supuestos, la propuesta de documento contable "J" que en su momento se tramite deberá ajustarse en su importe al saldo pendiente de justificar en euros que aparezca en el sistema contable. En el expediente que acompañe a la mencionada propuesta deberá incorporarse, junto al resto de documentación que en cada caso proceda (constituida fundamentalmente por la certificación contemplada en el artículo 40 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía), una memoria en donde quede debidamente acreditado que las referidas diferencias entre la documentación justificativa y el saldo contable se deben exclusivamente a las operaciones de conversión y redondeo realizadas.

3.4.3.- El tratamiento que deban tener el resto de saldos correspondientes a libramientos en firme de justificación diferida que se abonen a través de cuentas autorizadas, así como los relativos a los libramientos efectuados con el carácter de "a justificar", se contempla en la ya mencionada Instrucción de este Centro Directivo 4/2001, por la que se dictan normas sobre actuaciones a realizar para el seguimiento y la contabilización de las cuentas autorizadas con motivo de la introducción del euro.

3.5.- Inventario.

Igualmente, el sistema convertirá la información del Inventario que se encuentra en conexión con la contabilidad a 31 de diciembre de 2001 por estar relacionada con propuestas de documentos contables en tramitación.

CUARTA.- CONVERSIÓN E INCIDENCIAS DE LA CONTABILIDAD DE INGRESOS.

4.1.- Conversión de los derechos pendientes de cobro.



Con fecha 1 de enero de 2002 el Sistema Júpiter procederá al traspaso de los derechos pendientes de cobro al cierre del ejercicio 2001, previa conversión a euros de sus importes conforme a los criterios ya expuestos en el apartado 1.2 de la presente Instrucción.

No obstante, el Sistema Unificado de Recursos (S.U.R.), paralelamente, convertirá los importes totales de las liquidaciones pendientes de ingreso, así como sus diferentes conceptos, dándole prioridad al importe de la liquidación y al pendiente de cobro.

Posteriormente, una vez efectuadas dichas conversiones y con el fin de detectar las diferencias, se conciliarán el importe en euros de las liquidaciones del S.U.R. con el importe en euros de los derechos reconocidos existentes en el sistema Júpiter.

Por último, a la vista de las incidencias puestas de manifiesto y con el objetivo de proceder a su regularización el S.U.R. generará automáticamente los correspondientes documentos contables, ya sean barrados o complementarios.

4.2.- Aplicación de los ingresos.

La aplicación de los ingresos realizados por los interesados en las cuentas autorizadas para ello puede originar posibles diferencias de redondeo con los saldos contables. Tales diferencias podrán regularizarse mediante el oportuno documento extrapresupuestario de carácter acreedor o deudor, en las cuentas 1060010500 "Ingresos por diferencia redondeo euro" ó 2060010500 "Gastos por diferencia redondeo euro", habilitadas al efecto.

QUINTA.- CONVERSIÓN DE LA CONTABILIDAD DE OPERACIONES EXTRAPRESUPUESTARIAS.

Con fecha 1 de enero de 2002 se procederá al traspaso de los saldos acreedores y deudores de las cuentas extrapresupuestarias a 31 de diciembre de 2001, previa conversión a euros de sus importes, en la forma prevista en el apartado 1.2. de esta Instrucción.

Las diferencias de redondeo que pudieran surgir como consecuencia de cualquier operación de carácter deudor o acreedor, con carácter general, se imputarán a las cuentas extrapresupuestarias citadas en el apartado 4.2 anterior.

SEXTA.- CONVERSIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS CUENTAS QUE INTEGRAN EL PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA.

Para la conversión a euros de la información del Plan General de Contabilidad Pública se partirá de la unidad mínima de información, esto es, del saldo a 31 de diciembre de 2001 de cada cuenta al nivel de cada unidad administrativa. Los importes globales se obtendrán por adición de los anteriores.

Las diferencias que se generen por el redondeo en la conversión se registrarán en las cuentas 6690 y 7690. Por este motivo:

- La cuenta 669 "Otros gastos financieros" se desglosa en las siguientes subcuentas:



6690. "Gastos por diferencias derivadas del redondeo del euro". Su movimiento es el siguiente:

- a) Se cargará por el importe de las diferencias derivadas del redondeo que puedan ponerse de manifiesto por la conversión, con abono a cuentas de distintos grupos.
- b) Se abonará con cargo a la cuenta 129.

6691. "Otros gastos financieros". Su movimiento es el siguiente:

- a) Se cargará con abono a:
 - a.1) La cuenta 400 "Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuesto de gastos corrientes", por el importe de los gastos incurridos.
 - a.2) La cuenta 270 "Gastos de formación de deudas", por el importe que deba imputarse en el ejercicio de los gastos de formación de deudas.
- b) Se abonará por su saldo, al cierre del ejercicio, con cargo a la cuenta 129 "Resultados del ejercicio".

- La cuenta 769 "Otros ingresos financieros" se desglosa en las siguientes subcuentas:

7690. "Ingresos por diferencias derivadas del redondeo euro". Su movimiento es el siguiente:

- a) Se abonará por el importe de las diferencias derivadas del redondeo que puedan ponerse de manifiesto por la conversión, con cargo a las cuentas de los distintos grupos.
- b) Se cargará con abono a la cuenta 129.

7691. "Otros ingresos financieros". Su movimiento es el siguiente:

- a) Se abonará, por el importe de los ingresos devengados, con cargo a la cuenta 430 "Deudores por derechos reconocidos. Presupuesto de ingresos corriente".
- b) Se cargará con abono a:
 - b.1) La cuenta 433 "Derechos anulados de presupuesto corriente", a través de sus divisionarias, por el importe de los derechos anulados por anulación de liquidaciones.
 - b.2) La cuenta 408 "Acreedores por devolución de ingresos", en el momento en que se dicte el acuerdo de devolución.
 - b.3) La cuenta 129 "Resultados del ejercicio", al cierre del ejercicio, por su saldo.

SÉPTIMA.- OTRAS CUESTIONES DE DIVERSA ÍNDOLE.

7.1.- Expedientes de gasto que, sin derivar o tener relación directa con otros principales tramitados en pesetas, se inicien a partir del día 1 de enero de 2002.

Desde el 1 de enero de 2002, inclusive, la única moneda válida de nuestro sistema monetario es el euro, no pudiendo utilizarse ya la peseta como unidad de cuenta (artículos 3 y 4 de la Ley 46/1998). Por ello, y aunque la peseta subsistirá hasta el 28 de febrero de 2002 únicamente como medio de pago de curso legal, no podrá fiscalizarse de conformidad expediente alguno cuyos importes monetarios no se expresen en la unidad de cuenta euro.

7.2.- Expedientes de gasto de tramitación anticipada o que, iniciados en pesetas con anterioridad al 1 de enero de 2002, no hayan podido alcanzar, en dicha fecha, la fase de compromiso contable.

En los expedientes de gasto tramitados durante el ejercicio 2001 al amparo de lo dispuesto en el Capítulo II del Decreto 44/1993, de 20 de abril, por el que se regulan los gastos de anualidades futuras, todas las cifras monetarias que figuren en la documentación administrativa y técnica del expediente de gasto deberán constar en euros, ya que los compromisos definitivos en estos expedientes se adquirirán a partir del 1 de enero de 2002.

No obstante, determinados importes de estos expedientes deberán expresarse también en pesetas, por tener efectividad en el año 2001, como por ejemplo, la cifra total de gasto que tenga reflejo en la contabilidad, las garantías de los contratos, etc.

A partir del 1 de enero de 2002, toda la tramitación de estos expedientes deberá realizarse exclusivamente en euros.

En consecuencia, si se quieren proseguir en el ejercicio 2002 las actuaciones administrativas llevadas a cabo, todo importe monetario expresado en pesetas se entenderá automáticamente expresado en la unidad de cuenta euro, debiendo diligenciarse mediante la aplicación del tipo de conversión a la nueva moneda y, en su caso, del régimen legal de redondeo.

Las consideraciones efectuadas con anterioridad serán igualmente de aplicación a aquellos expedientes de gasto que, iniciados y registrados en pesetas en la contabilidad con anterioridad al 1 de enero de 2002, no hayan podido alcanzar la fase de compromiso.

7.3.- Documentación técnica de los expedientes de obras en ejecución al día 1 de enero de 2002.

Con independencia de la aplicación, en este supuesto, del criterio contenido en esta Instrucción para los remanentes de créditos comprometidos, es preciso referirse a un aspecto de trascendental importancia como es el tratamiento de los proyectos de obras elaborados (y adjudicados) en pesetas y, más directamente, de las certificaciones de obras que, con base en dichos proyectos, deban tramitarse a partir del 1 de enero de 2002.

Para resolver esta cuestión, se ha de partir de una interpretación lógica del artículo 4 de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre introducción del euro. Este precepto viene a



establecer la obligatoria utilización de la nueva moneda con la finalidad de servir de unidad de cuenta para determinar "...importes exigibles..." jurídicamente. A "sensu contrario", si su finalidad fuera otra distinta, como por ejemplo la de mero instrumento de cálculo, podría ser mencionada la peseta en cualquier instrumento jurídico sin vulnerar la ley. Por ello, los criterios a aplicar, para el concreto supuesto de este apartado, son los siguientes:

- a) Las certificaciones de obra se podrán elaborar tomando como base los precios unitarios y descompuestos previstos y expresados en pesetas. Será admisible, por tanto, que las relaciones valoradas o documentos equivalentes se sigan realizando en pesetas, convirtiendo a euros el importe final de los cálculos realizados. De esta manera, las certificaciones y la facturación deberán efectuarse en euros.
- b) También se considerará aceptable la elaboración íntegramente en pesetas de los precios unitarios, descompuestos y, en su caso, contradictorios, de los proyectos de modificación y liquidación derivados de proyectos redactados en pesetas. En tales casos, el importe final líquido de dichos proyectos deberán convertirse y redondearse a euros.
- c) Igual criterio al que se ha mantenido en los párrafos anteriores deberá seguirse en la tramitación de los expedientes de revisión de precios y de abono de intereses de demora.
- d) No obstante las anteriores consideraciones, si el órgano de contratación optase por convertir a euros los precios unitarios y descompuestos, será conveniente tener en cuenta lo dispuesto para las operaciones intermedias en el apartado 7.6. de esta Instrucción.

Todo lo expuesto en este apartado podrá ser de aplicación a aquellos contratos cuyos precios se abonen mediante pagos parciales o periódicos en función del número de unidades ejecutadas cuando se hubiera fijado en los pliegos contractuales el precio de las unidades de trabajo o de suministro.

7.4.- Expedientes de gasto derivados de compromisos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores al de 2002 y tramitados al amparo de lo dispuesto en el artículo 41.2.b) de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Los documentos justificativos de las órdenes de pago afectadas, en los supuestos y condiciones previstos en la Instrucción Conjunta 1/92, de 28 de enero, de la Dirección General de Presupuestos y la Intervención General, sobre imputación a ejercicios corrientes de obligaciones reconocidas en ejercicios anteriores, podrán venir expresados en euros o en pesetas.

En el primer caso, la orden de pago se confeccionará por el importe exacto del documento justificativo emitido en euros, siempre que tal importe coincida con el precio en euros que figure en el contrato, si éste existiese.

En el segundo supuesto, el documento justificativo de la orden de pago, emitido en pesetas, deberá convertirse a la unidad de cuenta euro aplicándose las correspondientes reglas de redondeo previstas en el artículo 11 de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre. El

importe de la conversión se consignará en el propio documento soporte de la obligación mediante el oportuno estampillado. Los saldos intermedios que pudieran figurar en dichos documentos no serán objeto de conversión, debiéndose tener en cuenta que aquellas facturas que contengan descuentos en concepto de IRPF u otros, se convertirán a euros el importe líquido y el de los descuentos, de acuerdo con las reglas de redondeo. El importe íntegro en euros se obtendrá por la suma del importe líquido y el de los descuentos, una vez convertidos éstos en euros.

Los criterios expuestos serán de aplicación a la tramitación de cualquier factura que pueda incluirse en el procedimiento excepcional del artículo 41.2.b) de la Ley General de la Hacienda Pública, con independencia del procedimiento empleado para su pago (en firme o a través del anticipo de caja fija). No obstante, si la mencionada factura se gestionase mediante el Subsistema de Registro de Facturas, habrá que tener en cuenta las consideraciones hechas, para su tramitación, en la Instrucción 4/2001, de este Centro Directivo, por la que se dictan normas sobre las actuaciones a realizar para el seguimiento y la contabilización de las cuentas autorizadas con motivo de la introducción del euro.

7.5.- Reglas de conversión de operaciones intermedias.

Con el fin de no perder precisión en las operaciones de conversión pesetas a euros, y como establece la Disposición Adicional Unica de la Ley 9/2001, de 4 de junio, por la que se modifica, entre otros, el artículo 11 de la Ley sobre introducción del euro, cuando se trate de la conversión a euros de cantidades unitarias que hayan de aplicarse a bases expresadas en cualquier magnitud, las cifras que resulten de la aplicación del tipo de conversión se tomarán con seis decimales, efectuándose el redondeo por exceso o por defecto al sexto decimal más próximo. Si la séptima cifra decimal fuese cinco, el redondeo se efectuará a la cifra superior.

Con la misma finalidad contemplada en el párrafo anterior, y de la forma descrita en el mismo, en la conversión de cantidades inferiores a 50 pesetas, se utilizarán seis decimales.

INSTRUCCIÓN 4/2001, DE 26 DE OCTUBRE, DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, POR LA QUE SE DICTAN NORMAS SOBRE LAS ACTUACIONES A REALIZAR PARA EL SEGUIMIENTO Y LA CONTABILIDAD DE LAS CUENTAS DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y DE HABILITACIÓN DE PERSONAL CON MOTIVO DE LA INTRODUCCIÓN DEL EURO

De acuerdo con lo establecido en la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, la introducción del euro como moneda del sistema monetario nacional se inició el 1 de enero de 1999, fecha a partir de la cuál se inició un período transitorio, que finaliza el 31 de diciembre de 2001, durante el cuál el euro y la peseta coexisten como unidades de cuenta, si bien ésta última como subdivisionaria del primero.

La finalización de este período transitorio tendrá lugar, por tanto, el día 1 de enero de 2002, momento en que la peseta dejará de existir como unidad de cuenta del sistema monetario, a excepción del corto período de tiempo en que las monedas y billetes en pesetas todavía conserven su condición de medio de pago de curso legal.

Estando próxima, por tanto, la fecha de finalización del período transitorio, la presente instrucción va encaminada a unificar el tratamiento que debe darse en el ámbito de las cuentas de gastos de funcionamiento y de habilitación de personal a todas aquellas incidencias que puedan producirse como consecuencia de la introducción del euro. Con este objeto, en la presente instrucción se tratan los siguientes aspectos:

En primer lugar, se determina el procedimiento a seguir para realizar la conversión a euros de los saldos en pesetas que presenten las mencionadas cuentas a 31 de diciembre de 2001, así como para la conversión de los saldos de los distintos libros y registros previstos en la Instrucción sobre contabilidad auxiliar y control de habilitaciones o pagadurías de la Junta de Andalucía, aprobada mediante Resolución de 3 de diciembre de 1990, de esta Intervención General.

También se contempla, por otra parte, el tratamiento que debe darse a las diferencias de redondeo que puedan originarse en el ámbito de los libramientos sujetos a justificación posterior, así como en las conciliaciones bancarias, con motivo de la conversión a euros de los saldos correspondientes. En cuanto al efectivo disponible en las cajas de las cuentas de funcionamiento, y con el fin de evitar que en los arqueos se detecten las mencionadas diferencias, se establece que a partir de 1 de enero de 2002 todos los movimientos de efectivo deberán realizarse en la unidad de cuenta euro.

Por otra parte, y en lo que respecta a las cuentas de gastos de funcionamiento que a 31 de diciembre de 2001 se encuentren gestionadas por el Subsistema de Registro de Facturas y Fondo del Órgano Gestor del Sistema Integrado Júpiter (en adelante FOG), la



presente instrucción contempla determinadas previsiones en orden a tratar las especialidades que se derivan del mencionado Subsistema, que actualmente se encuentra en proceso de implantación.

Para abordar las materias anteriores, esta instrucción se estructura de la forma en que a continuación se expone:

En primer lugar, en el epígrafe primero se abordan determinadas disposiciones de común aplicación a todas las cuentas que se definen en los apartados a) y b) del artículo 5.2 del Reglamento de Tesorería y Ordenación de Pagos, aprobado mediante Decreto 46/1986, de 5 de marzo.

A continuación, en los epígrafes II, III y IV se tratan de forma independiente las especialidades de las cuentas de gastos de funcionamiento, distinguiéndose dentro de éstas las que están gestionadas por el FOG de las que no lo están, y de las cuentas de habilitación de personal.

Por último, en el epígrafe V de la presente instrucción se determinan las comprobaciones a realizar por las Intervenciones en orden a verificar la corrección de las actuaciones realizadas por los Órganos Gestores en virtud de lo dispuesto en los epígrafes anteriores.

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las competencias que la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de la Junta de Andalucía atribuye a esta Intervención General, en cuanto centro de control interno y directivo de la contabilidad pública de la Junta de Andalucía, se establecen las siguientes

INSTRUCCIONES

I. DISPOSICIONES COMUNES A LAS CUENTAS DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y DE HABILITACIÓN DE PERSONAL

PRIMERA.- Ámbito de aplicación.

El contenido de las presentes instrucciones será de aplicación a las cuentas de gastos de funcionamiento y de habilitación de personal que se definen en los apartados a) y b) del artículo 5.2 del Reglamento de Tesorería y Ordenación de Pagos, aprobado mediante Decreto 46/1986, de 5 de marzo.

SEGUNDA.- Unidad de cuenta a emplear en los registros contables.

De conformidad con lo que establece la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre introducción del euro, a partir del 1 de enero del año 2002 la contabilidad de las cuentas a las que se refiere la presente instrucción deberá llevarse en la unidad de cuenta euro.

TERCERA.- Conversión de la información contable a la unidad de cuenta euro.

1. Los responsables de la llevanza de cada cuenta deberán cerrar, con carácter general, todos los libros y registros existentes a 31 de diciembre de 2001, diligenciándolos en su último folio.
2. Con fecha 1 de enero de 2002 deberá procederse a la apertura de dichos registros incorporando, como saldo inicial, el importe en euros procedente de la conversión del saldo en pesetas que presenten los mismos a 31 de diciembre de 2001.
3. La conversión anterior se realizará empleando las reglas que contemplan el artículo 11 de la Ley 46/1998 anteriormente mencionada. No obstante, en el ámbito de las cuentas de funcionamiento que se gestionan a través del FOG tal conversión se realizará de forma automática por dicha aplicación informática.
4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entenderá aplicable sin perjuicio de las disposiciones específicas que contempla la presente Instrucción para determinados libros y registros que, por la información que contienen, requieren un tratamiento individualizado.

CUARTA.- Tratamiento en general de los libramientos de pagos expedidos con el carácter de "a justificar" o "en firme de justificación diferida" que se encuentren pendientes de justificación al cierre del ejercicio.

1. Finalizada la fecha límite que se establezca en la Orden del cierre del ejercicio presupuestario 2001 para la tramitación y contabilización de los documentos contables "J", el saldo pendiente de justificar registrado en el sistema contable se traspasará al ejercicio 2002, previa conversión a la unidad de cuenta euro de los importes correspondientes.
2. Dicha conversión, que se realizará de forma automática por el Sistema Júpiter, se llevará a cabo partiendo de la unidad mínima de información de dicho Sistema, esto es, del saldo pendiente de justificación de cada línea de un documento contable. Los importes globales se obtendrán por adición de las líneas convertidas.
3. Considerando lo anterior, y en los casos en que la conversión a euros de la documentación justificativa del expediente se realice a un nivel de detalle diferente al que ha servido de base para la conversión del importe pendiente de justificar en el sistema contable, puede resultar que ambas conversiones muestren saldos distintos como consecuencia de los redondeos que se hayan practicado.

Las diferencias pueden consistir en que el importe convertido a euros de la documentación justificativa sea inferior o superior al importe en euros que figura como saldo pendiente de justificar en el sistema.

4. En aquellos casos en que se produzca la circunstancia anteriormente descrita, la propuesta de documento contable "J" que en su momento se tramite para justificar el libramiento deberá ajustarse en su importe al saldo pendiente de justificar en euros que se deduzca del sistema contable. En el expediente que acompañe a la mencionada propuesta deberá incorporarse, junto con el resto de la documentación que en cada caso proceda, una memoria en donde quede debidamente acreditado que las diferencias entre el importe de la documentación justificativa y el saldo pendiente de justificar se deben exclusivamente a las operaciones de conversión y redondeos realizadas.



5. Para el supuesto de los libramientos que se justifican parcialmente, en el caso en que se adviertan diferencias de redondeo, el ajuste a que se hace mención en el apartado anterior deberá realizarse en la tramitación de la propuesta de documento contable "J" que complete la justificación del libramiento.

6. Lo dispuesto en los apartados anteriores será de aplicación, igualmente, en la justificación de los libramientos que se tramiten a favor de las cuentas de habilitación de personal con el carácter de "en firme de justificación diferida".

En el caso de que en las mencionadas cuentas existan a 31 de diciembre de 2001 remanentes de las liquidaciones a la Seguridad Social, su determinación en euros se llevará a cabo de la siguiente forma:

6.1. En primer lugar, se convertirá a euros el pago realizado en concepto de cuota patronal de la Seguridad Social. Si el pago se ha realizado en euros no será necesario realizar esta conversión.

6.2. Realizado lo anterior, se consultará en el sistema el importe en euros del libramiento tramitado en su día para la atención de la mencionada cuota patronal. De este importe se deducirá la cantidad a que se hace mención en el apartado anterior, siendo la diferencia resultante el remanente en euros de la liquidación practicada a la Seguridad Social.

QUINTA. - Aplicación de lo dispuesto en la instrucción anterior a los libramientos que a 31 de diciembre de 2001 tengan fondos en las cuentas de gastos de funcionamiento o de habilitación de personal pendientes de pagar por los responsables de las mismas.

1. Para ajustar el importe de la propuesta de documento contable "J" al saldo pendiente de justificar que se deduzca del sistema contable será necesario que los pagos que se tramiten por los responsables de la llevanza de estas cuentas a partir del día 1 de enero de 2002, correspondientes a estos libramientos, se ajusten también a ese mismo importe.

2. La aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior requerirá que se realice por los mencionados responsables un análisis previo de los saldos pendientes de justificar a 1 de enero de 2002, llevando a cabo un seguimiento de los pagos que se realicen a partir de esa fecha, que se materializarán y registrarán en euros, y ajustando, en su caso, el importe que corresponda en el momento de la tramitación del último pago del libramiento.

3. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, en aquellos casos en que resulte necesario, podrá admitirse la tramitación de libramientos a justificar adicionales con el fin de completar el saldo contable del libramiento y, de esta manera, realizar los pagos según el importe en euros, o convertido a euros, de la documentación justificativa.

Esta alternativa debe ser considerada, en cualquier caso, como excepcional en el ámbito de las cuentas de gastos de funcionamiento y, en consecuencia, deberá emplearse solamente en aquellos casos en que resulte estrictamente necesario, lo que deberá justificarse al tiempo en que se tramite el libramiento de fondos adicional.

4. La aplicación de lo dispuesto en la presente instrucción en las cuentas de funcionamiento que se gestionan a través del F.O.G. requerirá que la factura que complete el saldo del libramiento pendiente de justificar se registre en el Subsistema por el importe que dicho saldo refleje en el sistema contable.

5. Las normas anteriores serán, igualmente, de aplicación a las cuentas de habilitación de personal en todo aquello que resulte compatible con la normativa específica relativa a la confección, tramitación y pago de las nóminas.

SEXTA.- Tratamiento de las diferencias de redondeo que se pongan de manifiesto en las conciliaciones bancarias.

1. El desfase en el tiempo entre las anotaciones que se reflejan en el registro de la cuenta corriente y las que se materializan en las entidades financieras, puede plantear diferencias de redondeo, motivadas por el hecho de que tales anotaciones, al haberse practicado unas en el año 2001 y otras en el 2002, se han realizado en distinta unidad de cuenta.

2. Para determinar las posibles diferencias de redondeo, el responsable de la llevanza de la cuenta de gastos de funcionamiento o de habilitación deberá realizar las siguientes operaciones en la conciliación bancaria efectuada con fecha 31 de diciembre de 2001:

- En primer lugar, deberá convertirse a euros el saldo bancario, el saldo del registro de la cuenta corriente, así como los saldos de todas y cada una de las partidas de conciliación (esta conversión se realizará al nivel de cada partida de conciliación).

- Realizada la conversión, y operando con los importes en euros, al saldo bancario se añadirán las partidas positivas de conciliación y del mismo se detraerán las partidas negativas.

- La cantidad resultante se comparará con el saldo del registro de la cuenta corriente convertido a euros. En caso de que ambos saldos coincidan no habrá diferencias de redondeo. Si los saldos no coinciden, la diferencia entre ambos corresponderá a las diferencias de redondeo motivadas por las partidas de conciliación existentes a 31 de diciembre de 2001.

3. Con el fin de corregir dicha diferencia, el responsable de la cuenta deberá actuar de acuerdo con el procedimiento que a continuación se indica:

3.1. En el caso en que el importe que resulte de sumar o restar al saldo bancario el saldo de las partidas de conciliación, según la forma expuesta, sea superior al saldo del registro de la cuenta corriente, esta diferencia deberá reintegrarse a la Tesorería correspondiente, cursándose, a tal efecto, una transferencia bancaria en donde se indicará como motivo del reintegro "devolución de sobrante por diferencia de redondeo". Este reintegro no deberá asentarse, sin embargo, en el registro de la cuenta corriente, dado que su objeto es, precisamente, ajustar el saldo bancario al de dicho registro.

Por otra parte, la percepción del reintegro en la Tesorería correspondiente conllevará la generación de un mandamiento de ingreso en la contabilidad extrapresupuestaria, que se aplicará a la cuenta 1060010500 "Ingresos por diferencia de redondeo euro".

3.2. En el supuesto en que el importe mencionado en el apartado anterior sea inferior al saldo del registro de la cuenta corriente, el responsable de la cuenta pondrá en conocimiento de la Tesorería correspondiente esta circunstancia, indicando la cuantía de la diferencia así como los cálculos realizados para su determinación. La Tesorería, a la vista de la documentación aportada, realizará una dotación de fondos por el importe correspondiente a dicha diferencia, tramitando, a tal efecto, un pago extrapresupuestario aplicado a la cuenta 2060010500 "Gastos por diferencia de redondeo euro".



Recibidos los fondos en la cuenta, el responsable de la misma no deberá practicar ningún asiento de ingreso en el registro de la cuenta corriente, dado que el objeto de esta dotación de fondos es, al igual que con la operación descrita en el apartado anterior, ajustar el saldo bancario al de dicho registro.

4. Las operaciones anteriores deberán realizarse preferentemente durante el transcurso del mes de enero del ejercicio 2002, y en todo caso dentro del primer trimestre del mencionado ejercicio.

5. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, durante el mes de diciembre del ejercicio en curso se deberá evitar la tramitación de pagos mediante talón bancario, con el fin de limitar al máximo las diferencias de redondeo en las conciliaciones bancarias.

II. DISPOSICIONES APLICABLES A LAS CUENTAS DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO NO GESTIONADAS POR EL FOG A 31 DE DICIEMBRE DE 2001

SÉPTIMA.- Especialidades relativas a la conversión a euros de la información contable que presentan los distintos libros y registros de las cuentas de funcionamiento.

1. La información contable de los distintos libros y registros de las cuentas de gastos de funcionamiento deberá convertirse a la unidad de cuenta euro según la forma expuesta en la disposición tercera de las presentes instrucciones.

2. No obstante, la información contable del registro general de libramientos, al no arrastrar su importe acumulado de un ejercicio a otro, no deberá convertirse a la citada unidad de cuenta. En consecuencia, el primer asiento que refleje este registro en el ejercicio 2002 será el correspondiente al primer libramiento de fondos que se reciba en la cuenta en dicho ejercicio.

OCTAVA.- Tratamiento de las diferencias de redondeo motivadas por la conversión de los saldos de los libros y registros.

1. Realizado con fecha 1 de enero de 2002 el asiento de apertura de los libros y registros contables, el responsable de la cuenta deberá contrastar el saldo inicial del registro del banco más, en su caso, el que presente el registro de caja, con el saldo inicial del registro de libramientos de anticipo de caja fija, al que se añadirá, en su caso, los que presenten las fichas de control de libramientos, teniéndose en cuenta, por otra parte, los anticipos vivos existentes en la fecha indicada.

2. Si como consecuencia de la comparación anterior se advirtiese la existencia de diferencias de redondeo motivadas por la conversión a euros de los saldos de los mencionados libros, deberán realizarse las anotaciones que a continuación se indican, a fin de proceder a su corrección:

2.1. Si el saldo de los libramientos supera al del registro bancario más el de efectivo en caja, deberá anotarse la diferencia en el registro de control de libramientos de anticipo de caja fija, en la columna correspondiente a "importe pagos". Esta anotación, que tendrá signo positivo, figurará bajo el concepto de "diferencia de redondeo negativa por conversión del saldo".

2.2. Si el saldo de los libramientos es inferior al del registro bancario más el de efectivo, se realizará una anotación similar a la anterior, aunque con signo negativo y bajo el concepto de "diferencia de redondeo positiva por conversión del saldo".



NOVENA.- Tratamiento de la caja de efectivo.

1. El día 1 de enero de 2002 todo el efectivo depositado en la caja de la cuenta de funcionamiento deberá constar en la unidad de cuenta euro, realizándose todas las transacciones a partir de ese momento en la citada unidad de cuenta.
2. Al objeto anterior, el responsable de la cuenta deberá realizar un arqueo de la caja el último día laborable del año 2001, arqueo que expresará los valores monetarios en la unidad de cuenta peseta. Realizado el arqueo, en la misma fecha deberá cambiar el efectivo de que disponga en la cuenta por valores monetarios expresados en euros.

III. DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS CUENTAS DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO GESTIONADAS POR EL FOG A 31 DE DICIEMBRE DE 2001

DÉCIMA.- Conversión de la información contable.

1. La información contable registrada en las cuentas de funcionamiento que a 31 de diciembre de 2001 se gestionen por el FOG será convertida a euros de forma automática por este Subsistema. Este proceso de conversión se ejecutará al inicio del ejercicio 2002 tomando los valores contables registrados en el Subsistema el último día del ejercicio inmediatamente anterior. En consecuencia, en estas cuentas no deberá aplicarse lo establecido en la disposición novena de la presente instrucción.
2. Los valores contables que se convertirán a la unidad de cuenta euro serán los correspondientes a los saldos que presenten los distintos libros y registros con fecha 31 de diciembre de 2001, así como los importes de las facturas que en esa misma fecha se encuentren en tramitación.
3. En las facturas la conversión se realizará sobre el importe líquido y los descuentos que, en su caso, figuren en cada una de ellas. El importe bruto en euros se determinará mediante la adición de los conceptos anteriores, una vez convertidos.
4. No obstante lo dispuesto en el apartado 1 anterior, la conversión de las facturas que a 31 de diciembre de 2001 se encuentren en la situación de “enlazada a una propuesta de documento contable pendiente de fiscalizar” o “enlazada a una propuesta de documento contable y rechazada por la Intervención” no se realizará hasta que finalice el período de fiscalización y contabilización de documentos que se determine en la Orden de cierre del ejercicio presupuestario 2001.

UNDÉCIMA.- Cuadre de los saldos convertidos.

Convertida a euros la información contable del Subsistema, se generará de forma automática un proceso destinado a conciliar los saldos de la información convertida. En caso de advertirse algún descuadre motivado por diferencias de redondeo, dicho proceso practicará, también de forma automática, las rectificaciones que procedan en orden a su subsanación. En consecuencia, en el ámbito de estas cuentas no será de aplicación lo dispuesto en la disposición décima de la presente Instrucción.

DUODÉCIMA.- Tratamiento de la caja de efectivo.

Con independencia de que el saldo que presente el registro de caja a 31 de diciembre de 2001 se convierta de forma automática por el Subsistema, tal y como se ha hecho



constar anteriormente, el responsable de la cuenta deberá realizar un arqueo de la misma el último día laborable del mencionado ejercicio y cambiar el efectivo por valores monetarios expresados en euros. En consecuencia, el tratamiento de la caja será similar al establecido en la instrucción undécima para las cuentas de funcionamiento no gestionadas por el FOG.

DECIMOTERCERA.- Consideraciones especiales en relación con determinadas facturas.

La conversión a la unidad de cuenta euro de la información contable del FOG requiere, en orden a garantizar la eficacia de los procesos informáticos que conlleva, que se adopten las siguientes medidas en relación con las facturas que, asimismo, se especifican:

1. Las facturas enlazadas a libramientos a justificar que al finalizar el ejercicio se encuentren contabilizadas como pagadas, deberán tramitarse en Intervención, junto con las correspondientes propuestas de documentos contables "J", antes de la fecha límite establecida a tal efecto en la Orden de cierre del ejercicio presupuestario, todo ello con el fin de evitar que en el proceso de conversión a la unidad de cuenta euro se planteen diferencias de redondeo entre los valores convertidos de los libramientos y los correspondientes a las facturas enlazadas a los mismos.
2. Con la misma finalidad a que se hace referencia en el punto anterior, las facturas que se compensan con anticipos deberán quedar contabilizadas antes de la finalización del ejercicio 2001.

IV. DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS CUENTAS DE HABILITACIÓN DE PERSONAL

DECIMOCUARTA.- Especialidades relativas a la conversión a euros de la información contable de los libros y registros de la cuenta de habilitación de personal.

1. La información contable del registro de cuenta corriente deberá convertirse a euros según la forma expuesta en la disposición tercera de la presente instrucción.
2. Por lo que respecta al registro de nóminas, sólo se convertirá a euros la información correspondiente a aquellas nóminas que, a 31 de diciembre de 2001, tuvieran pagos pendientes por algún concepto. La conversión se realizará sobre los importes totales que figuren en cada uno de los conceptos que componen las distintas columnas de este registro.

Completados los pagos correspondientes a estas nóminas, si se advierten diferencias de redondeo con motivo de las conversiones realizadas, las mismas deberán subsanarse mediante la rectificación del importe convertido correspondiente a las retribuciones líquidas. Dicha rectificación deberá hacerse constar mediante la correspondiente anotación a pie de página, en donde se indicará con suficiente detalle el motivo de la misma.

3. En cuanto a la información contable del registro de retenciones o reintegros de haberes, deberán convertirse a euros todos los descuentos que no hayan vencido a 31 de diciembre de 2001. El importe a convertir será el que figure en el mencionado registro, esto es, el total a deducir o reintegrar. En el caso de las retenciones judiciales, el importe a convertir será la cuota mensual correspondiente.

V. COMPROBACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS EN VIRTUD DE LO DISPUESTO EN LA PRESENTE INSTRUCCIÓN

DECIMOQUINTA.- Competencias.

Las Intervenciones a quien competa la fiscalización y contabilización de los expedientes que contengan pagos gestionados a través de las cuentas de gastos de funcionamiento y de habilitación de personal deberán comprobar todas y cada una de las actuaciones realizadas por los responsables de estas cuentas en aplicación de lo dispuesto en la presente instrucción.

DECIMOSEXTA.- Procedimiento y contenido de las tareas de comprobación.

Estas comprobaciones, que se enmarcarán dentro de las tareas de control a que se refiere el Título V de la Instrucción sobre contabilidad auxiliar y control de las habilitaciones o pagadurías de la Junta de Andalucía, se centrarán en el análisis de las operaciones realizadas por los responsables de las cuentas para el tratamiento de las diferencias de redondeo originadas con motivo de la conversión a euros de los saldos en pesetas.

El resultado de las comprobaciones efectuadas se plasmará en un informe que se adjuntará al acta a que se hace mención en la regla 32 de la Instrucción antes mencionada, informe que recibirá, por tanto, el mismo trámite que dicha acta.



EJEMPLOS

A) CONVERSIÓN DE SALDOS DE LIBRAMIENTOS DE JUSTIFICACIÓN POSTERIOR:

	<u>Importe en Euros</u>
Saldo libramiento a 31/XII/01= 64.140 ptas.....	385,49
• Documentación justificativa:	
- Factura 128.240 ptas.....	169,73
- Factura 2.....23 ptas.....	0,14
- Factura 3.....35.877 ptas.....	215,63
Total.....64.140 ptas.	385,50
• DOCUMENTO “J”	385,49

B) DIFERENCIAS DE REDONDEO EN CONCILIACIONES BANCARIAS:

Conciliación cuenta de gastos de funcionamiento a 31/XII/01:

	<u>Importe en Euros</u>
• Saldo bancario (A)	894.314 ptas 5.374,94
• Partidas negativas de conciliación (B):	
- Reposición A.C.F. 500.240 ptas.	3.006,50
- Talón nº X..... 234.123 ptas.	1.407,11
- Intereses	5 ptas. 0,03
Total A-B	159.946 ptas.....961,30
• Saldo Registro C/C (C)	159.946 ptas..... 961,29

Corrección a realizar: Transferencia a la Tesorería por importe de 0,01 euros

INSTRUCCIÓN 5/2001, DE 19 DE OCTUBRE, DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, POR LA QUE SE DETERMINAN LOS EXPEDIENTES SOBRE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS QUE DEBEN SER SOMETIDOS A FISCALIZACIÓN PREVIA

La gestión de las pensiones de invalidez y jubilación, en sus modalidades no contributivas, se encuentra actualmente transferida a la Junta de Andalucía y, en concreto, al Instituto Andaluz de Servicios Sociales, de conformidad con lo que dispone la Disposición Adicional decimoctava del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Al mismo tiempo, y aunque el abono de los derechos económicos que se derive de tal gestión compete a la Tesorería General de la Seguridad Social con cargo al presupuesto estatal, su control interno también compete a los propios órganos interventores de la Junta de Andalucía.

Para el ejercicio del control sobre la referida gestión, es preciso tener en cuenta la propia normativa autonómica que regula la función interventora, y, en consecuencia, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 78.1 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dicha función interventora tendrá por objeto el control de todos los actos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven. Asimismo, y por lo que se refiere al específico contenido de la fiscalización previa del reconocimiento de obligaciones o gastos, como una de las distintas modalidades que integran la función interventora, es necesario tener en cuenta que consiste en el examen, antes de que se dicte el correspondiente acuerdo, de todo expediente o documento en que se formule una propuesta de gasto, con objeto de conocer si su contenido y tramitación se ajusta a la legalidad económico-presupuestaria y contable aplicable en cada caso.

Una correcta interpretación de los mencionados preceptos relativos al objeto de la función interventora y de la fiscalización previa, si bien aplicada a la gestión de las pensiones no contributivas, obliga a referir tales procedimientos de control interno a aquellas actuaciones tendentes al reconocimiento del derecho a una pensión no contributiva de invalidez o jubilación o al incremento de su cuantía económica. Pero sin embargo, deben quedar fuera de su ámbito todos aquellos expedientes de los que no se derivan gastos ni obligaciones de contenido económico, bien porque no implican el reconocimiento de derecho alguno (denegaciones, extinciones o suspensiones), bien porque las obligaciones económicas que se reconocen, siendo inferiores a las inicialmente reconocidas, ya se encontraban implícitas en el acto, acuerdo o expediente que en su día fue fiscalizado.

A la vista de todo lo anteriormente expuesto, con el fin de evitar cargas administrativas innecesarias que dificulten la deseada agilidad en la gestión de las prestaciones no contributivas, sin que ello suponga merma alguna en el control interno de la gestión, y al objeto fundamental de conseguir la necesaria coordinación y homogeneidad en las tareas



de control atribuidas, desde la Circular 9/1991, de este Centro Directivo, a los Interventores Provinciales del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, esta Intervención General, al amparo de las competencias sobre dirección funcional que le atribuyen los artículos 69 y 72.1.i) del Decreto 149/1988, de 5 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, dicta las siguientes instrucciones:

PRIMERA.- Están sometidos a fiscalización previa, antes de que se dicte el correspondiente acuerdo, todos aquellos expedientes, actos o documentos, relativos a la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, que den lugar al reconocimiento de obligaciones de contenido económico, tales como los que, de manera enunciativa, se citan a continuación:

a) Dentro del procedimiento de reconocimiento inicial del derecho, la resolución de reconocimiento o aprobación de la pensión.

b) Dentro de los procedimientos de revisión existentes (de oficio, a instancia de parte o revisión anual), las siguientes resoluciones:

- De rehabilitación en el percibo de la pensión con aumento de su cuantía.
- De confirmación del derecho a la pensión con aumento de su cuantía.
- De extinción del derecho a la pensión con atrasos distintos a los de la paga extra.
- De suspensión cautelar del pago a la pensión con atrasos distintos a los de la paga extra.

c) Dentro de los procedimientos de reclamación, la resolución estimatoria que suponga el reconocimiento de nuevas obligaciones o bien el aumento en la cuantía de las ya reconocidas.

SEGUNDA.- No deben ser objeto de fiscalización previa todos aquellos actos propios de la gestión de las pensiones no contributivas que, por no representar un nuevo o mayor gasto, queden fuera de las previsiones contenidas en el apartado anterior de la presente instrucción.

De esta forma, no precisarán diligencia de intervenido, resoluciones como las que se citan a continuación:

a) Dentro del procedimiento de reconocimiento inicial del derecho, la resolución denegatoria de la pensión.

b) Dentro de los diferentes procesos de revisión actualmente existentes, las resoluciones de:

- Rehabilitación del derecho sin modificación de la cuantía de la pensión.



- Rehabilitación del derecho con disminución de la cuantía de la pensión.
 - Confirmación del derecho sin modificación de la cuantía de la pensión.
 - Confirmación del derecho con disminución de la cuantía de la pensión.
 - Extinción del derecho, con atrasos en concepto de paga extra, con establecimiento de cobros indebidos o sin atrasos ni devoluciones.
 - Suspensión cautelar del pago, con atrasos en concepto de paga extra, con establecimiento de cobros indebidos o sin atrasos ni devoluciones.
- c) Dentro de los procedimientos de reclamación, la resolución desestimatoria.

TERCERA.- Las dudas que se susciten en la aplicación o interpretación de las presentes instrucciones, serán resueltas por la Intervención Central del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, dando cuenta de lo actuado, con posterioridad, a este Centro Directivo.

DISPOSICIONES NO PUBLICADAS EN BOJA

III. DE OTROS CENTROS.

- III.1. Instrucción 1/2001, de 28 de noviembre, de la Secretaría General para la Administración Pública, sobre el personal transferido del Parque Móvil del Estado, afectado por el Decreto 187/2001.
- III.2. Instrucción 2/2001, de 28 de noviembre, de la Secretaría General para la Administración Pública, sobre el complemento de puesto de trabajo del personal laboral que ocupa puestos de RPT adscritos a funcionarios en la Administración de la Junta de Andalucía.
- III.3. Instrucción 3/2001, de 28 de noviembre, de la Secretaria General para la Administración Pública, por la que se modifica la 1/1996 sobre reconocimiento de trienios y servicios previos al personal funcionario y laboral al servicio de la Junta de Andalucía.

INSTRUCCIÓN 1/2001, DE 28 DE NOVIEMBRE, DE LA SECRETARÍA GENERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SOBRE EL PERSONAL TRANSFERIDO DEL PARQUE MÓVIL DEL ESTADO, AFECTADO POR EL DECRETO 187/2001

La entrada en vigor del Decreto 187/2001, de 31 de julio, por el que se adecua la relación de puestos de trabajo de la Junta de Andalucía y se integra y adscribe a puestos de la misma al personal transferido a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 2076/1999, de 30 de diciembre (B.O.J.A. n.º 110 de 22 de septiembre), ha provocado una serie de cuestiones referidas a las retribuciones y forma de prestación del servicio, planteadas por diversas Consejerías, que hacen necesarias determinadas aclaraciones. En consecuencia, se dispone lo siguiente:

PRIMERO. Estructura retributiva.

La estructura retributiva del personal funcionario y laboral es la que, con fecha 4 de octubre de 2001 se remitió, por parte del Servicio de Retribuciones y Seguridad Social, a todas las Consejerías y Organismos Autónomos afectados, al que no se cree necesaria aclaración alguna. La copia se incorpora a la presente como ANEXO I.

SEGUNDO. Efectos económicos y regularización de haberes del personal laboral.

En cuanto a la regularización de haberes que pueda derivarse de la entrada en vigor para el personal laboral, este Centro Directivo entiende que procede la misma en cuanto a aquellas cantidades derivadas de conceptos distintos a los de productividad que venían percibiendo, destinados en su origen a remunerar globalmente las deshoras que sobre su jornada viniera realizando el personal a que nos referimos; por lo que deberán efectuarse las liquidaciones oportunas, según el modelo que figura en los ANEXOS II y III, con base en las certificaciones que oportunamente se remitirán a los Servicios Centrales de las Consejerías y Organismos Autónomos afectados por parte de esta Consejería.

Dicha regularización deberá aplicarse como importe de atrasos en el concepto retributivo de sueldo a los importes derivados del mismo y al de complemento de convenio el resto.

Los importes resultantes de la regularización se abonarán en un solo pago como atrasos del mes de octubre de 2001.

TERCERO. Efectos económicos del personal funcionario.

Para el personal funcionario, la Disposición Final del Decreto de referencia, establece que la entrada en vigor del mismo es el día 1 de octubre de 2001, por lo que sólo a partir



de dicha fecha les es de aplicación el sistema y estructura retributiva derivados del puesto al que ha sido adscrito, siguiendo hasta esa fecha con el sistema y estructura anterior, no procediendo, por tanto, ningún tipo de abono por gratificaciones o productividad referidas a meses anteriores al de octubre de 2001, salvo los importes derivados de la antigüedad que puedan haber perfeccionado desde la fecha de entrada en vigor del Real Decreto 2076/1999, de 30 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de medios adscritos al Parque Móvil del Estado, hasta la actualidad.

CUARTO. Abono de trienios y antigüedad.

Los importes derivados de trienios o antigüedad del personal afectado que se hayan perfeccionado desde la entrada en vigor del Real Decreto 2076/1999, de 30 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de medios adscritos al Parque Móvil del Estado, hasta la actualidad, serán abonados por el organismo o centro donde han sido adscritos por el Decreto 187/2001, de 31 de julio.

QUINTO. Entrada en vigor.

La presente Instrucción entrará en vigor el mismo día de la fecha.

INSTRUCCIÓN 2/2001, DE 28 DE NOVIEMBRE, DE LA SECRETARÍA GENERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SOBRE EL COMPLEMENTO DE PUESTO DE TRABAJO DEL PERSONAL LABORAL QUE OCUPA PUESTOS DE RPT ADSCRITOS A FUNCIONARIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Ante la inminente implantación del Subsistema Gestión de Nóminas del Sistema de Información de Recursos Humanos, SIRhUS, para el personal al servicio de la Junta de Andalucía, y habiéndose detectado, posibles errores en la cuantía del complemento de puesto de trabajo que percibe determinado personal laboral, que ocupa plaza destinada a personal funcionario en las vigentes relaciones de puestos de trabajo de esta Administración, conviene hacer las siguientes consideraciones:

1º.- El citado complemento se estableció en su momento como consecuencia de la entrada en vigor del Acuerdo de 15 de noviembre de 1990, de la Comisión de Interpretación y Vigilancia del IV Convenio Colectivo de Ámbito Interprovincial del Personal Laboral al Servicio de la Junta de Andalucía, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 107, de 31 de diciembre.

2º.- Dicho complemento sólo puede reconocerse al personal laboral que ocupe plaza asignada a personal funcionario, y sólo mientras dure dicha ocupación, como consecuencia de modificación de adscripción del puesto de laboral a funcionario, en la relación de puestos de trabajo, y existan diferencias retributivas, tal y como se indica en esta Instrucción.

3º.- En diversas ocasiones, por parte de la Dirección General de la Función Pública, se ha venido contestando a varias cuestiones sobre la aplicación de dicho acuerdo, la determinación del reconocimiento del derecho a la percepción del mencionado complemento y el cálculo de la cuantía del mismo, siendo el más completo el informe emitido por dicho centro directivo con fecha 18 de octubre de 1993, así como la sentencia de la Sala de lo Social de Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía recaída en autos de conflicto colectivo nº 3/94 y sentencia 3723/96, de 18 de noviembre de 1996, de la Sala de lo Social de Sevilla del mismo Tribunal.

4º.- Asimismo, hay que tener en cuenta lo establecido en el acuerdo de la Comisión del Convenio de 21 de marzo de 1997, sobre la posibilidad de que este personal solicite la ampliación de su jornada en el caso de que la plaza funcionarizada que ocupe esté retribuida con el factor de “dedicación” en el complemento específico asignado a la misma.

5º.- De estos antecedentes se deduce que el motivo del establecimiento de dicho complemento es evitar que el personal laboral que ocupa un puesto de funcionario perciba retribuciones inferiores a las que por el desempeño del mismo puesto le correspondería a un funcionario de similar categoría.



En consecuencia y con objeto de regularizar posibles situaciones anómalas que puedan detectarse, se dispone lo siguiente:

PRIMERO. Actuaciones en la nómina de este personal.

Por parte de los distintos centros gestores que tengan encomendada la confección de las nóminas del personal al servicio de la Junta de Andalucía, se procederá en la nómina del próximo mes de diciembre, inexcusablemente, a realizar las siguientes acciones:

Confeccionar relación del personal laboral que perciba sus haberes por la nómina responsabilidad de ese centro gestor y que ocupe plaza, que figure en la vigente relación de puestos de trabajo, adscrita a personal funcionario, con indicación de si percibe, o no el mencionado complemento de puesto.

Proceder por cada perceptor a establecer el derecho o no a la percepción de dicho complemento y al cálculo de la cuantía del mismo para el presente ejercicio según la siguiente ecuación:

$$\text{COMPLEMENTO DE PUESTO} = \frac{\text{RETRIBUCIÓN ANUAL F (2)} - \text{RETRIBUCIÓN ANUAL L (1)}}{12}$$

donde:

Se entiende por (1) "RETRIBUCIÓN ANUAL L" el resultado de sumar el importe anual de los siguientes conceptos retributivos:

SUELDO CORRESPONDIENTE AL GRUPO DE PERTENENCIA DEL TRABAJADOR (I, II, III, IV Ó V) X 14

COMPLEMENTO DE ANTIGÜEDAD X 14

COMPLEMENTO PERSONAL NO ABSORBIBLE (X PERIODICIDAD EN EL COBRO 12 Ó 14)

COMPLEMENTO DE CATEGORÍA SEGÚN GRUPO Y CATEGORÍA DEL TRABAJADOR X 12

COMPLEMENTO DE CONVENIO SEGÚN GRUPO Y CATEGORÍA DEL TRABAJADOR X 12

COMPLEMENTO PERSONAL TRANSITORIO X 12

Se entiende por (2) "RETRIBUCIÓN ANUAL F" el resultado de sumar el importe anual de los siguientes conceptos retributivos:

SUELDO CORRESPONDIENTE AL GRUPO DE ADSCRIPCIÓN DEL "PUESTO F" QUE OCUPE EL LABORAL, TOMANDO, CASO DE DOBLE ADSCRIPCIÓN, EL DEL GRUPO EQUIVALENTE AL DEL LABORAL (A para el I, B para el II, C para el III, D para el IV y E para el V) X 14

IMPORTE DE LOS TRIENIOS QUE PERCIBIRÍA UN FUNCIONARIO CON IGUAL TIEMPO DE SERVICIOS QUE EL LABORAL DE REFERENCIA, EN GRUPO SIMILAR X 14



COMPLEMENTO DE DESTINO ASIGNADO AL PUESTO EN LA R.P.T. X 12

COMPLEMENTO ESPECÍFICO ASIGNADO AL PUESTO EN LA R.P.T. DEDUCIDO EL IMPORTE DEL FACTOR DE DEDICACIÓN SI EL PUESTO TUVIESE ASIGNADA DEDICACIÓN "D" EN LA VIGENTE R.P.T. SEGÚN TABLA ADJUNTA EN EL ANEXO I, SÓLO EN EL CASO DE NO TENER RECONOCIDA LA AMPLIACIÓN DE JORNADA.

En el caso de que dicha ecuación arroje una cantidad positiva, se procederá a emitir detalle de dicho cálculo para cada uno de los perceptores afectados, sellado y firmado por el jefe del servicio responsable de la confección de la nómina.

Tanto la relación antes mencionada y el detalle del cálculo deben presentarse ante el órgano interventor correspondiente con la nómina del mes de diciembre.

SEGUNDO. Regularización de retribuciones.

Los complementos así obtenidos pasarán a tener su reflejo inmediato en la nómina del mes de diciembre. De forma que si coinciden con lo actualmente reflejado en la nómina, éstos permanecerán inalterables. Caso de no coincidencia, se procederá a su regularización, mediante el abono de los atrasos que correspondan, o a la iniciación del expediente de reintegro por cantidades indebidamente abonadas en nómina, según lo establecido en la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 30 de noviembre de 1999.

TERCERO. Entrada en vigor.

La presente Instrucción entrará en vigor en el mismo día de la fecha.

INSTRUCCIÓN 3/2001, DE 28 DE NOVIEMBRE, DE LA SECRETARÍA GENERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 1/1996 SOBRE RECONOCIMIENTO DE TRIENIOS Y SERVICIOS PREVIOS AL PERSONAL FUNCIONARIO Y LABORAL AL SERVICIO DE LA JUNTA ANDALUCÍA

La Orden de 24 de septiembre de 1999, de la Consejería de Gobernación y Justicia, por la que se adoptaba la aplicación SIRhUS para la gestión de los procedimientos en materia de personal señalaba entre sus objetivos la potenciación de las tareas de gestión y seguimiento en detrimento de las burocráticas, facilitando para ello el acceso a la información en los procesos de gestión de personal y posibilitando el control de las actuaciones a realizar en esos procedimientos. Ello debe conducir a nuevas formas de gestión encaminadas a eliminar trámites en todos aquellos casos en que la aplicación permite una gestión informatizada. Tal es el caso del derecho a seguir percibiendo la antigüedad devengada de los empleados públicos cuando prestan servicios sucesivamente en diferentes relaciones con la Administración, reconocido al personal funcionario en el art. 46.2.b de la Ley 6/1985 y en el Convenio Colectivo vigente al personal laboral. En dichos casos resulta conveniente aprovechar las utilidades que permite la aplicación SIRhUS, de tal modo que las actualizaciones de trienios operen de forma automática en aquellos casos en que es posible, si bien, resulta necesario especificar de forma clara los supuestos afectados y cambiar los modos de actuar derivados de la Instrucción 1/1996.

Por todo lo expuesto, se dispone lo siguiente:

Primero.- Ámbito de aplicación.

La actualización de la antigüedad de los empleados públicos, funcionarios o laborales que pasen de una relación anterior a otra posterior en los supuestos que a continuación se indican, se realizará de conformidad con lo previsto en la presente Instrucción.

Supuestos:

Funcionarios:

- Funcionarios transferidos que se integran en un Cuerpo de la Junta de Andalucía.
- Funcionarios que pasan de un Cuerpo o Grupo a otro.

Laborales:

- Laborales fijos que dentro del mismo Grupo profesional cambian de categoría profesional o que cambian de Grupo profesional.



- Laborales temporales que pasan a laborales fijos con el mismo Grupo profesional y con igual o diferente Categoría profesional o que pasan a laborales fijos con distinto Grupo profesional.

- Laborales temporales que pasan a tener otro contrato temporal sin discontinuidad.

Segundo.- Actualización de la antigüedad.

En los casos indicados, en los que la antigüedad ya estaba reconocida e inscrita que pasan de una relación a otra sucesivamente y sin interrupción en la prestación de servicios, no será necesario un nuevo reconocimiento de servicios previos siempre que la nueva comporte el derecho a seguir percibiendo los trienios ya devengados. En tales supuestos los trienios reconocidos se incorporaran en la nueva relación mediante la aplicación Sirhus de forma automática.

Tercero.- Modificación de la Instrucción 1/1996.

Quedan sin efecto los contenidos de la Instrucción 1/96 en lo que se opongan a lo establecido en la presente.

Cuarto.- Entrada en vigor.

La presente Instrucción entrará en vigor el día de la fecha.

SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

II. GASTOS.

II.1. PERSONAL.

II.1.3. ALTOS CARGOS.

- II.1.3.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 5 de diciembre de 2001, sobre indemnizaciones por razón del servicio, media manutención en el extranjero.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 5 DE DICIEMBRE DE 2001, SOBRE INDEMNIZACIONES POR RAZÓN DEL SERVICIO, MEDIA MANUTENCIÓN EN EL EXTRANJERO

Se ha recibido en esta Intervención General, su escrito por el que se formula consulta sobre indemnizaciones por razón del servicio en el extranjero correspondiente a persona incluida en el grupo primero del Anexo I del Decreto 54/1989, de 21 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.

La consulta se limita a cuestionar el tratamiento que haya de darse a los supuestos de media manutención en el extranjero cuando dicha persona no ha optado por ser resarcida por la cuantía exacta de los gastos realizados, por lo que las dietas a percibir lo serán según las cuantías establecidas en el anexo III.

Dicho anexo III, según la redacción dada por el Decreto 404/2000, de 5 de octubre, por el que se modifica el Decreto 54/1989, establece que: “Los importes correspondientes a manutención completa sin pernoctar y a media manutención en territorio extranjero serán los establecidos para dichos conceptos en territorio nacional (Madrid)”.

Por tanto, será dicha cuantía la que haya de abonarse, sin que pueda compartirse su afirmación según la cual existe un vacío normativo, ya que, como se ha expuesto anteriormente, existe previsión al respecto en la normativa de aplicación en la materia.

Se debe señalar, por último, que los supuestos de media manutención se encuentran regulados según un criterio por el cual es indiferente para la normativa vigente, en cuanto a las cuantías a percibir, el caso de pernoctar o no, como puede comprobarse en el anexo II por el que se regulan las dietas en territorio nacional.

Por tanto, se le indica que la media manutención en el extranjero se encuentra fijada en la cantidad de 3.250 ptas. (19,53 €).

SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

II. GASTOS.

II.1. PERSONAL.

II.1.4. PERSONAL FUNCIONARIO.

- II.1.4.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 16 de noviembre de 2001, sobre improcedencia de reconocimiento de servicios previos por el período temporal en que se disfrutó de una beca de investigación.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2001, SOBRE IMPROCEDENCIA DE RECONOCIMIENTO DE SERVICIOS PREVIOS POR PERÍODO TEMPORAL EN QUE SE DISFRUTÓ DE UNA BECA DE INVESTIGACIÓN

Se ha recibido en esta Intervención General, con fecha 9 de octubre de 2001, su escrito en el que viene a formular consulta relativa a un expediente de un funcionario que, al amparo de lo dispuesto en la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública, solicita el reconocimiento, a efectos de trienios, de los servicios prestados como Becario de Investigación en la Universidad de Granada.

Asimismo, plantea las siguientes cuestiones de carácter formal:

- 1º) La ausencia de motivación del acto administrativo de reconocimiento.
- 2º) Competencia del órgano que debe resolver.
- 3º) Si puede procederse al reconocimiento de servicios previos en base a un fallo judicial en el que el interesado no ha sido parte.

En relación con las cuestiones planteadas esta Intervención General emite el siguiente

INFORME

PRIMERO.- Establece el artículo 1.2 de la Ley 70/1978, mencionada al inicio, que: “Se consideran servicios efectivos todos los indistintamente prestados a las esferas de la administración pública señaladas en el párrafo anterior, tanto en calidad de funcionario de empleo (eventual o interino) como los prestados en régimen de contratación administrativa o laboral, se hayan formalizado o no documentalmente dichos contratos”.

De la simple lectura del precepto, se deduce que no se contempla en la norma la posibilidad del reconocimiento, como servicios previos, del período temporal en el cual se está disfrutando la beca concedida.

Ello es así por cuanto se configura como elemento esencial y constitutivo de la condición de becario la realización de una actividad formativa para el mismo, que está en función de su titulación y que se configura como propia del centro donde se desarrolla, cuyo coste se sufraga por la entidad concedente de la beca.

Es decir, la condición de becario, en principio, no supone la prestación de servicios profesionales a la Administración Pública. Becario, según el Diccionario de la Real Academia, es la persona que disfruta de una beca para estudios; y beca es el estipendio o pensión temporal que se concede a una persona para que continúe o complete sus estudios,



aspecto éste de formación que choca con el de profesionalización requerida. Nadie es becario de profesión.

Es cierto que en las diferentes esferas de la Administración Pública la condición de becario lleva, a veces, consigo alguna forma de prestación de servicios; no obstante, y al contrario que una relación profesionalizada, los prestados por los becarios aparecen como accesorios o complementarios para su futura formación, siendo el factor fundamental el concepto de ayuda pecuniaria que se le presta para su provecho.

Por otra parte, viene a corroborar lo anterior, el documento incluido en el expediente que recoge los "Derechos y deberes de los becarios" suscrito por el interesado, que manifiesta en su apartado 2. que: "La condición de becario no supone relación laboral alguna con la Universidad, ni implica por parte de éste ningún compromiso en cuanto a la posterior incorporación a las plantillas de la misma".

Consecuentemente, la condición de becario no puede servir de base para el reconocimiento de los servicios previos regulados en la mencionada Ley.

SEGUNDO.- Respecto a la duda planteada por el Interventor Provincial en relación con la competencia, basta con acudir a la Orden de 20 de junio de 1997 de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se delegan competencias en materia de personal (referenciada en el pie de firma del acuerdo), para poder comprobar, en el artículo 6, que el Jefe de Servicio de Administración General es competente para resolver estos asuntos:

"Se delega en el Jefe de Servicio de Personal y Régimen Interior, en relación con el personal adscrito a la Servicios Centrales de la Consejería, así como en los jefes de servicio de Administración General de las Delegaciones Provinciales respecto del personal destinado en sus respectivas Delegaciones, las siguientes competencias:

1. (...)
2. El reconocimiento de trienios y servicios prestados a la Administración".

TERCERO.- En relación con la falta de motivación del acuerdo, debe tenerse en cuenta que para este procedimiento se están utilizando los modelos normalizados previstos en los anexos del Real Decreto 1461/1982, de 25 de junio, de reconocimiento de servicios previos: normas de aplicación de la Ley 70/1978, en cuyo texto se incluye el fundamento legal en base al cual se reconocen dichos servicios.

CUARTO.- Por último, la inclusión entre la documentación de la fotocopia de una sentencia no supone que dicha sentencia se haya incorporado, ni forme parte, del expediente. Debe entenderse que la misma se incluye para simple conocimiento, nunca que sustente la resolución adoptada.

Si bien, éste es el criterio de esta Intervención General, no obsta para que, si el órgano gestor lo considera oportuno, eleve consulta a la Dirección General para la Función Pública.

SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

II. GASTOS.

II.1. PERSONAL.

II.1.5. PERSONAL LABORAL

II.1.5.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 20 de noviembre de 2001, sobre servicios previos del personal transferido a la Comunidad Autónoma de Andalucía procedente del Parque Móvil del Estado.

II.1.5.2. Resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 3 de diciembre de 2001, de discrepancia relativa al complemento personal no absorbible.

NFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2001, SOBRE SERVICIOS PREVIOS DEL PERSONAL TRANSFERIDO A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PROCEDENTE DEL PARQUE MÓVIL DEL ESTADO

Se ha recibido en esta Intervención General, su escrito por el que se formula consulta sobre servicios previos de personal transferido a la Comunidad Autónoma de Andalucía, del siguiente tenor literal:

“Según la Disposición Adicional segunda del Decreto 187/2001, de 31 de julio; por el que se adecua la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía y se integra y adscribe a puestos de la misma al personal transferido a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 2.076/1999, de 30 de diciembre; el personal funcionario de grupo E que viene ocupando puestos de trabajo de Conductor podrá integrarse a petición propia en el régimen laboral con la categoría profesional de Oficial Segunda Conductor, quedando en su cuerpo de origen en la situación de excedencia voluntaria prevista en el artículo 29,3ª) de la Ley 30/84, de 2 de agosto.

La mencionada categoría ha sido creada por el mismo Decreto, en su Disposición Adicional primera, y se encuadra en el Grupo IV del Convenio Colectivo vigente para el personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía.

La cuestión planteada es si los que ejerciten la opción prevista tendrán un nuevo reconocimiento de servicios previos, en base a lo indicado por el artículo 54,1 del vigente Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía, que establece que “el tiempo de trabajo en cualquier Administración será reconocido como de servicios previos”, reconociéndosele una antigüedad similar a la que tenían, pero retribuyéndosele como laboral del Grupo IV o; si por el contrario, mantendrán dicha antigüedad cobrándola como devengada en el Grupo E del personal funcionario, atendiendo a lo dispuesto por la Instrucción 1/96 de la Secretaría General para la Administración Pública de 15 de marzo de 1996, en su punto noveno”.

En relación con la cuestión planteada, el artículo 54.1 del vigente V Convenio Colectivo para el personal de la Junta de Andalucía dispone que la antigüedad consistirá en una cantidad fijada en el Anexo II, en función del grupo en el que en cada momento esté encuadrado el trabajador, por cada tres años de servicios efectivos y que el tiempo de trabajo en cualquier Administración será reconocido como de servicios previos”.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, aquellos conductores que sean funcionarios del Grupo E y opten por integrarse como laborales en el Grupo IV, podrán solicitar el reconocimiento del tiempo de trabajo prestado como servicios previos y la totalidad de los trienios que resulten les serán abonados conforme al importe del Grupo IV en el Convenio Colectivo vigente.

RESOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 3 DE DICIEMBRE DE 2001, DE DISCREPANCIA RELATIVA AL COMPLEMENTO PERSONAL NO ABSORBIBLE

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia que tramita la Viceconsejería de X frente al reparo formulado con fecha 10-07-2001 por la Intervención Provincial de Y a la nómina de julio de 2001, de la Delegación Provincial de dicha Consejería en relación con el complemento personal no absorbible (en adelante C.P.N.A.) que se acredita por la paga extraordinaria a los trabajadores D. J. J. y D^a A. L.

De la documentación aportada al expediente se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Intervención Provincial formuló el reparo antes indicado por entender que “no procede abonar la paga extraordinaria del C.P.N.A. que los interesados tienen reconocido, ya que, de acuerdo con el art. 54.3 del vigente Convenio Colectivo del personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía, la paga extraordinaria comprende la suma de sueldo base mensual más la cantidad mensual percibida por antigüedad, excluyéndose expresamente el concepto de complemento personal no absorbible, definido en el mismo artículo anteriormente mencionado en su punto 2. Tal como se indicaba en la nota de reparos puesta por esta Intervención a la nómina de marzo/01 en fecha 15/03/2001 a la cual ese Organismo Gestor no ha manifestado conformidad o discrepancia. No pudiéndose valorar los argumentos dados en la presente nómina, toda vez, que de acuerdo con el art. 105.2 de la Ley de Procedimiento... Las Administraciones Públicas podrán, asimismo rectificar en cualquier momento de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos en sus actos. Además, el objeto de la nota de reparos es el abono de la paga extraordinaria y no atrasos del concepto de Complemento Personal no absorbible cuyo devengo no está acreditado”.

SEGUNDO.- Frente a la mencionada nota de reparo la Viceconsejera de X tramita discrepancia, que fundamenta en las siguientes alegaciones:

a) Los interesados venían percibiendo desde la aprobación del I Convenio Colectivo para el personal laboral de la Junta de Andalucía el C.P.N.A. en las pagas extraordinarias de junio y diciembre y en prueba de ello acompaña resúmenes anuales de las nóminas de los años 1995 al 2000 de D. J. J. y de 1997 a 2000 de D^a A. L.

b) En la nota de reparo se dice que el artículo 54.3 del vigente V Convenio Colectivo, que regula las pagas extraordinarias, excluye expresamente de las mismas el C.P.N.A., afir-



mación que no se ajusta a la realidad, ya que el texto literal del Convenio es el siguiente: “Los trabajadores tienen derecho a dos gratificaciones extraordinarias al año, por importe, cada una de ellas de una mensualidad del salario base más la antigüedad en la cuantía prevista en sus correspondientes anexos, que se devengarán el día uno de los meses de junio y diciembre, y se pagarán con la nómina ordinaria correspondiente a dichas mensualidades”.

Lo cierto es que el texto del Convenio no cita **expresamente** al CPNA para excluirlo ni para incluirlo.

c) La supresión del C.P.N.A. de las pagas extraordinarias constituye una modificación de los conceptos retributivos que venían percibiendo los interesados, sin que se haya producido una modificación normativa que la sustente, por lo que esta disminución retributiva no puede considerarse en modo alguno como una mera rectificación de un error material o aritmético de la nómina.

En relación con los antecedentes expuestos, esta Intervención General formula las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Con motivo de la implantación del Estado de las Autonomías establecido en la Constitución Española y de las consiguientes transferencias de competencias administrativas a las Comunidades Autónomas pasaron a prestar servicios a la Junta de Andalucía numerosos trabajadores, que se regían por la legislación laboral, procedentes de distintos Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos del Estado.

Esta circunstancia daba lugar a la aplicación al personal laboral que prestaba servicios en las mismas condiciones a la misma Comunidad Autónoma, de diversos Convenios Colectivos, con distinto régimen retributivo, dependiendo del Órgano Administrativo de procedencia del trabajador, ya que cada grupo de trabajadores transferido “traía” su propio Convenio.

Con el fin de llegar a una justa homogeneización retributiva y de obviar las dificultades que la aplicación de distintos Convenios suponía para la gestión y confección de la nómina del personal laboral, se negoció por las partes legitimadas y se aprobó por Acuerdo de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de 23 de julio de 1985 (BOJA del 9 de agosto) el I Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía.

El artículo 17 del mencionado Convenio regulaba el régimen retributivo del personal y en concreto en su apartado 2.2 el complemento de antigüedad y en su apartado 3 las pagas extraordinarias:

“2.2. Complemento de Antigüedad, consiste en una cantidad fija para cada uno de los grupos, por cada tres años de servicios. Se devengará a partir del primer día del mes en el cual se cumplan tres o múltiplos de tres años de servicios efectivos.

Las cantidades anuales que cada trabajador viniese percibiendo en la actualidad, y no fuera absorbida por la cantidad antes señalada, se consolidarán como complemento personal no absorbible.

Este apartado entrará en vigor a partir del día siguiente a la publicación del presente convenio.

3. Pagas extraordinarias, que serán de dos al año, por un importe, cada una de ellas de 1 mensualidad del salario base y antigüedad, se devengarán en los meses de junio y diciembre”.

SEGUNDA.- La aplicación práctica del anterior precepto no ofrece, a nuestro entender, duda alguna: se hubo de calcular por un lado el importe total en cómputo anual de la antigüedad que en sus diversas formas de bienios, trienios, quinquenios, etc. correspondía a cada trabajador transferido a la fecha de la entrada en vigor del I Convenio de la Junta de Andalucía por el tiempo prestado en el Estado u Organismo Público con arreglo al régimen económico del mismo, y por otro el que le correspondía a esa fecha, también en cómputo anual, conforme al tiempo en las anteriores Administraciones Públicas y al régimen de trienios según el Convenio de la Junta de Andalucía. Los trabajadores, que con anterioridad vinieran percibiendo una cantidad superior tendrán derecho a un complemento **personal, lógicamente también en cómputo anual, no absorbible, por la diferencia.**

El I Convenio Colectivo determina que el C.P.N.A. es un complemento, calculado en cómputo anual cuando dice en el párrafo segundo del punto 2.2 del articulado 17: “las cantidades anuales que cada trabajador viniere percibiendo en la actualidad...”, si bien no especifica si debe percibirse solamente en las doce pagas mensuales ordinarias o también en las extraordinarias de junio y diciembre.

La redacción de dicho Convenio no plantea, a criterio de esta Intervención General, ninguna especial dificultad interpretativa, ya que el punto 3 del mismo artículo 17 establece que “las pagas extraordinarias serán dos al año, por un importe, cada una de ellas, de 1 mensualidad de salario base y antigüedad”.

Al estar incluido el C.P.N.A. en el punto 2.2 del artículo 17, dedicado al complemento de antigüedad, sería una interpretación correcta considerarlo un componente más del complemento de antigüedad e incluirlo en las dos pagas extraordinarias, dividiendo, lógicamente, su importe anual entre 14. También se hubiera cumplido con el sentido y finalidad de los puntos 2.2 y 3 del artículo 17 del Convenio Colectivo dividiendo por 12 el importe anual de C.P.N.A. y abonándolo solamente en las 12 mensualidades ordinarias. Este Centro Directivo no tiene conocimiento de que en aquel momento se dictaran instrucciones sobre el asunto a las Habilitaciones de personal de la Junta de Andalucía, por lo que, resultando que en ambos casos se abona la misma cantidad, las dos soluciones pueden estimarse correctas.

Aunque el I Convenio no hacía alusión al procedimiento para el cálculo de C.P.N.A., parece obvio que con la primera nómina en que éste se incluyó se debió aportar algún documento acreditativo del tiempo de servicios en la Administración Pública y de la cuantía que el interesado percibía anualmente por antigüedad en su Organismo de origen –como baja de haberes, certificación expresa del concepto antigüedad, copia oficial de la nómina, etc.– a fin de poder determinar en cómputo anual el C.P.N.A., para su inclusión en la nómina correspondiente, en 12 ó 14 mensualidades, según se ha indicado anteriormente.



TERCERA.- El II Convenio Colectivo para el personal laboral de la Junta de Andalucía mantuvo la misma naturaleza y cuantía del C.P.N.A., si bien en el artículo 46, que regula los complementos salariales, no lo coloca en el mismo punto que la antigüedad, sino que lo regula en el siguiente punto 2 como un complemento distinto a la antigüedad propiamente dicha en los siguientes términos:

“2.- COMPLEMENTO PERSONAL NO ABSORBIBLE.- Es la cantidad que perciben algunos trabajadores para compensar la disminución que experimentaron en el complemento de antigüedad como consecuencia de la homogeneización practicada con la entrada en vigor del I Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía. Este complemento se mantendrá inalterable en su cuantía, que será la fijada en la forma prevista en el párrafo 2º del ap. 2.2 del artº 17 del citado Convenio”.

Esta redacción se ha mantenido en los sucesivos Convenios Colectivos hasta el V que está actualmente vigente, manteniendo todos ellos la declaración expresa de que el C.P.N.A. se mantiene inalterable en la cuantía anual que resultó de la aplicación del primer Convenio.

Por las razones indicadas al comienzo de esta Consideración Tercera, entiende este Centro Directivo, en la misma línea que el reparo de la Intervención Provincial actuante, que a partir del II Convenio el C.P.N.A. debería haberse abonado como complemento independiente del de la antigüedad y por tanto solamente en las doce pagas ordinarias, si bien, tratándose de un complemento calculado en cómputo anual, es obligado recalcarlo al pasar de 14 a 12 mensualidades, de modo que se mantenga inalterable en su cuantía, como dicen los cinco Convenios que hasta ahora han regido en la Junta de Andalucía.

Tampoco en esta ocasión se dictaron a las habilitaciones instrucciones generales y el programa informático para la confección de las nóminas permitía una opción u otra, lo que ha dado lugar a que se vengán aplicando las dos posibles opciones.

La Delegación Provincial de Jaén ha venido abonando el tan repetido C.P.N.A. en 14 mensualidades, incluyéndolo, por tanto, en las pagas extraordinarias hasta junio de 2000. El órgano discrepante acompaña los resúmenes anuales de la nómina de los trabajadores D. J. J. desde 1995 a 2000 y de Dª A. L. desde 1997 a 2000, cuyas pagas extraordinarias venían siendo fiscalizadas de conformidad por la Intervención Provincial hasta la nómina de 2000.

CUARTA.- Por otra parte, se indica en la nota de reparo que, de acuerdo con el artículo 105.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, “las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos”.

Como se ha indicado con anterioridad el C.P.N.A. tiene un valor en cómputo anual inalterable desde la entrada en vigor del primer Convenio Colectivo para el personal de la Junta de Andalucía, pero no se aportan al expediente razones ni documento alguno que pruebe que cuando la habilitación competente hizo el año 1985 el cálculo del C.P.N.A. cometió un error aritmético, que ahora puede ser objeto de reparo.

En virtud de cuanto antecede, esta Intervención General

RESUELVE

Ratificar, de acuerdo con el criterio expresado en el párrafo cuarto de la Consideración tercera de esta Resolución, el reparo formulado por la Intervención Provincial de Y a la nómina de julio de 2001 de la Delegación Provincial de la Consejería de X, en relación con la supresión del C.P.N.A. de las pagas extraordinarias, y rectificarlo en el sentido de que no se haya hecho constar en el indicado reparo que, desde la exclusión de dicho complemento de las citadas pagas, debe ser recalculado para mantener su importe anual inalterado, salvo que se acredite que cuando se hizo el cálculo de dicho complemento en 14 mensualidades se cometiera algún error aritmético, en cuyo caso procedería la rectificación a que se refiere la Consideración cuarta.

De no estar conforme con la presente Resolución, y de conformidad con lo establecido en el artículo 84 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en el artículo 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, se podrán trasladar las actuaciones, para su definitiva resolución, a la Comisión General de Viceconsejeros, comunicándolo a la Consejera de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del citado Reglamento.



SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

II. GASTOS.

II.1. PERSONAL.

II.1.7. OTRO PERSONAL

- II.1.7.1.** Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 30 de Noviembre de 2001, sobre abono de los gastos de desplazamiento del personal de colaboración social.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2001, SOBRE ABONO DE LOS GASTOS DE DESPLAZAMIENTO DEL PERSONAL DE COLABORACIÓN SOCIAL

Se ha recibido en esta Intervención General, en fecha 15 de noviembre de 2001, consulta formulada por esa Intervención Provincial relativa a los gastos de alojamiento, manutención y transporte del personal de colaboración social.

En concreto, la cuestión planteada se resume en que el Decreto 54/1989, de 21 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía, no prevé en su ámbito de aplicación a ese colectivo, respecto a los cuales la Administración tiene la obligación de costear los desplazamientos que tuvieran que realizar, según dispone el artículo 39.1 d) del Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, modificado por el Real Decreto 1809/1986, de 28 de junio, careciéndose así de un marco legal para el cumplimiento de dicha obligación.

Analizado el asunto planteado, esta Intervención General emite el siguiente

INFORME

PRIMERO.- El personal de colaboración social no está contemplado entre los colectivos a los que alude el artículo 2 del Decreto 54/1989, de 21 de marzo, al definir el ámbito de aplicación del mismo, siendo especialmente importante destacar que entre dicho personal y la Administración de la Junta de Andalucía no existe ningún tipo de relación laboral conforme a lo que ya se afirmó por esta Intervención en su Informe de 12 de mayo de 1995, relativo a las retribuciones que deben percibir los trabajadores de colaboración social que prestan servicios en la Junta de Andalucía.

SEGUNDO.- En materia de indemnizaciones por razón del servicio, el citado Decreto 54/1989, constituye la única norma en la materia en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, con lo que el hecho de que el personal de colaboración social no esté incluido en el ámbito del mismo determina la existencia de un vacío legal o anomia que persistirá en tanto no se produzcan las reformas legales que, en su caso, procedan.

TERCERO.- Ante el problema de la existencia de un vacío legal el Tribunal Supremo, en Sentencia de 19 de diciembre de 2000, ha proclamado “que el ordenamiento jurídico vigente ha de entenderse completo y capaz de solventar los problemas susceptibles de producirse, aunque no exista norma específica, mediante el juego que proporcionan las reglas establecidas para la aplicación de las normas jurídicas en el Capítulo Segundo del Título



Preliminar del Código Civil de carácter general y los principios generales del Derecho y siguiendo sus directrices y en particular la aplicación analógica de las normas que en su caso autoriza el art. 4”.

El citado artículo 4 del Código Civil, en su apartado primero, dispone que: “Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón”.

CUARTO.- El ámbito de aplicación del Decreto 54/1989, definido en su artículo dos, recoge una pluralidad de colectivos que prestan sus servicios a la Administración autonómica con independencia del vínculo jurídico existente, (titulares de cargos nombrados por Decreto, funcionarios, eventuales, interinos, personal laboral, e incluso personal de otras Administraciones Públicas), y del carácter continuado o esporádico de dicha prestación.

QUINTO.- De acuerdo con todo lo anterior, y en virtud del principio de aplicación analógica de las normas, esta Intervención General entiende que, a efectos de tramitar los expedientes de gasto derivados de la obligación de la Junta de Andalucía de costear los desplazamientos que el personal de colaboración social tuviera que realizar, habrá de aplicarse, en lo procedente, el Decreto 54/1989, de 21 de marzo, de indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía.

SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

II. GASTOS.

II.2 Contratos.

II.2.1. Contratos en general.

II.2.1.1. Informe 8/2001, de 3 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre contenido de determinadas cláusulas en los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares.

II.2.1.2. Informe 34/2001, de 13 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre posibilidad de la adjudicación de contrato a una oferta económica que se sitúa por debajo del coste fijado en convenio colectivo del sector.

II.2.1.3. Informe 38/2001, de 13 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre solicitud de expedición de certificaciones acreditativas del cumplimiento de obligaciones tributarias dirigidas a la agencia tributaria, actividad que corresponde en exclusiva al licitador y no al órgano de contratación.

II.2.1.4. Informe 39/2001, de 13 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre el momento en que debe acreditarse el cumplimiento de las obligaciones tributarias respecto al requisito de estar dada de alta la empresa en el Impuesto de Actividades Económicas.

INFORME 8/2001, DE 3 DE JULIO, DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, MINISTERIO DE HACIENDA, SOBRE CONTENIDO DE DETERMINADAS CLÁUSULAS EN LOS PLIEGOS TIPO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES

ANTECEDENTES

Por la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística, Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Economía, se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"Este Organismo, en aplicación del art. 49.3 del R.D. Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ha decidido dotarse de pliegos tipos de condiciones administrativas particulares, respecto a cuyo contenido considera que deben dejarse abiertas determinadas cláusulas cuando se envían a informe del Servicio Jurídico, pues de lo contrario se haría inviable, en la práctica, la utilización de dichos pliegos para contratos análogos.

Considera también que la justificación de la elección del procedimiento y forma de adjudicación debe incluirse en el expediente, tal como dispone el art. 75 de la norma mencionada, pero no en el pliego de cláusulas administrativas, cuyo contenido debe limitarse a recoger los derechos y obligaciones de las partes contratantes.

No obstante, y a efectos de aprobar los mencionados pliegos, eleva las siguientes preguntas a esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa:

1º. Si las cláusulas relativas a la solvencia de las empresas, criterios de adjudicación, criterios objetivos para la estimación de baja desproporcionada o baja temeraria y la fórmula de revisión de precios pueden quedar abiertas cuando se aprueba el pliego tipo, o por el contrario, deben incluirse en el mismo.

2º. Si en el pliego deben incluirse la justificación y forma de adjudicación del procedimiento o basta con que dicha justificación se incorpore al expediente.

3º. Si es correcta la inclusión de la siguiente cláusula: "Una vez presentada la proposición no podrá ser retirada bajo ningún pretexto" o, por el contrario, la expresión retirada, debe ser sustituida por reiterada".



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1.- De los términos en que aparece redactado el escrito de consulta resulta que se plantean diversas cuestiones relacionadas con el contenido de los modelos tipo de pliegos particulares a los que hace referencia el artículo 49, apartados 3 y 4, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, consagrando la posibilidad de su aprobación y precisando su efecto característico, por lo que el presente informe debe comenzar con algunas consideraciones generales sobre la naturaleza y características de los modelos tipo de pliegos y sobre sus relaciones con los pliegos particulares que permitan abordar las cuestiones concretas que, en cuanto a su contenido, se plantean.

2.- El artículo 49 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, después de referirse en sus dos primeros apartados a los pliegos de cláusulas administrativas particulares, declara, en su apartado 3, que el "órgano de contratación competente podrá asimismo establecer modelos tipo de pliegos particulares de general aplicación a los contratos de naturaleza análoga" y, en su apartado 4, establece que el informe preceptivo del Servicio Jurídico sobre los pliegos tipo "hará innecesario el del pliego particular correspondiente".

El establecimiento de modelos tipo de pliegos, según la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, constituye una mera posibilidad que debe referirse a contratos que, con reiteración y en número significativo, celebra el órgano de contratación, produciéndose el efecto característico de que el informe preceptivo del Servicio Jurídico se cumple en relación con los pliegos tipo quedando exentos de tal trámite los correspondientes pliegos particulares. En definitiva constituyen una facilidad de tramitación que no pretende hurtar al informe del Servicio Jurídico aspectos esenciales del contrato, sino que persigue una finalidad más sencilla y procedimental de evitar, por innecesarios, pronunciamientos reiterados del Servicio Jurídico sobre aspectos concretos, ya que si los expresa en relación con un pliego tipo no tiene por que volver a reiterarlos en relación con un pliego particular.

Ello significa la necesidad de que el pliego tipo contenga las determinaciones necesarias para los pronunciamientos del Servicio Jurídico y, a la vez, que el pliego particular no contenga cláusulas contradictorias o distintas en aspectos esenciales del contrato, pues, si esto sucediera, se produciría el efecto de que el pliego particular, a pesar de la existencia de pliegos tipo, no quedaría excluido del informe preceptivo del Servicio Jurídico, lo que conduce a examinar el posible contenido de los pliegos tipo en relación con los distintos extremos que se consignan en el escrito de consulta, volviendo a insistir en que muchas de las dificultades interpretativas que pudieran suscitarse quedan resueltas si los pliegos tipo se aplican correctamente a los contratos que reiteradamente y en número elevado celebra el órgano de contratación.

3.- Los extremos del contenido de los pliegos tipo que se someten a consulta deben ser agrupados sistemáticamente examinando por separado los relativos a solvencia de las empresas, procedimiento y forma de adjudicación, criterios objetivos para la adjudicación y criterios para la estimación de baja desproporcionada o temeraria, fórmula de revisión de precios y cláusula relativa a la retirada o reiteración de la proposición.

En relación con la solvencia de las empresas es evidente que el pliego tipo debe contener una remisión a los artículos 16 a 19 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que son los que regulan los requisitos de solvencia económica, financiera y técnica de las empresas, según el tipo de contrato de que se trate, pudiendo quedar a la determinación de los pliegos de cláusulas particulares los concretos medios de acreditación que vayan a ser utilizados de conformidad con el artículo 15.3 de la Ley. En materia de clasificación su exigencia para los contratos de cuantía igual o superior a 20.000.000 de pesetas (120.202, 42 euros) deberá figurar igualmente en el pliego tipo, pudiendo quedar a la determinación de los pliegos particulares el grupo y subgrupo y la categoría.

Siendo tan esencial la diferencia entre el procedimiento negociado y los procedimientos abiertos y restringidos por concurso y por subasta, parece evidente que no puede existir un solo pliego tipo para todos los procedimientos y formas de adjudicación sino que deben establecer al menos cinco modelos de pliegos para la subasta, el concurso por procedimiento abierto y restringido y para el procedimiento negociado, por lo que resulta ocioso, con la solución que se propugna, plantearse si el procedimiento y forma de adjudicación debe figurar en el pliego tipo, a lo que habría que dar una solución afirmativa, dado que tal mención viene establecida expresamente para los pliegos particulares, por tanto para los pliegos tipo, en los artículos 82.11 y 244.5 del Reglamento General de Contratación del Estado de 1975, para los contratos de obras y suministro, respectivamente. Por otra parte, en el mismo sentido, el artículo 35 del propio Reglamento alude como contenido de los pliegos particulares a las declaraciones que sean específicas del contrato de que se trate y de su forma de adjudicación, lo que vuelve a demostrar el importante significado de la forma de adjudicación en el contenido del pliego y su necesidad de que figure en el pliego tipo.

En cuanto a los criterios objetivos y criterios para la estimación de bajas desproporcionadas o temerarias, hay que significar que dichas menciones sólo pueden figurar en los pliegos relativos a concursos, lo que viene a confirmar la tesis propugnada de la necesidad de existencia de un modelo tipo sólo para esta forma de adjudicación. Si se parte de la idea de que los pliegos tipo deben establecerse para tipos concretos y definidos de contratos por su objeto no se aprecia ninguna dificultad para que estas menciones se incorporen al pliego tipo. Por otro lado, debe significarse el interés del informe del Servicio Jurídico a la hora de determinar el carácter objetivo de los criterios de adjudicación, evitando injustificadas discriminaciones subjetivas.

La revisión de precios constituye uno de los elementos esenciales de la ejecución del contrato y, si bien la promulgación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas supuso una generalización del sistema de revisión de precios frente a la legislación anterior, parece correcto que en el pliego tipo se establezca la fórmula genérica de revisión, pudiendo quedar a la determinación del pliego particular la concreta determinación de la fórmula utilizable.

Finalmente, en cuanto a la posible inclusión en los pliegos tipo de una cláusula que establezca que una vez presentada la proposición no podrá ser retirada bajo ningún pretexto o, por el contrario la expresión "retirada" pueda ser sustituida por "reiterada", esta Junta muestra su extrañeza sobre este aspecto de la consulta, dado que la prohibición de retirada de proposiciones figura en el artículo 100 del Reglamento General de Contratación del Estado y, precisamente, la retirada significa lo contrario u opuesto a la reiteración, que no es ni más ni menos que el mantenimiento de la proposición lo que, ni la Ley, ni el Reglamento, ni los pliegos de cláusulas, pueden prohibir.



CONCLUSIÓN

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la regulación contenida en el artículo 49 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas impone el informe preceptivo de los pliegos por el Servicio Jurídico, sin que la existencia de modelos tipos de pliego pueda sustraer aspectos esenciales del contrato a dicho informe, de acuerdo, en cuanto a los aspectos concretos consultados, con lo consignado en el apartado 3 de las Consideraciones.

INFORME 34/2001, DE 13 DE NOVIEMBRE, DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, MINISTERIO DE HACIENDA, SOBRE POSIBILIDAD DE LA ADJUDICACIÓN DE CONTRATO A UNA OFERTA ECONÓMICA QUE SE SITÚA POR DEBAJO DEL COSTE FIJADO EN CONVENIO COLECTIVO DEL SECTOR

ANTECEDENTES

Por la presidenta de la Fundación Municipal de Cultura, Educación y Universidad Popular, Organismo Autónomo del Ayuntamiento de Gijón, con el visto bueno de la alcaldesa, se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"De conformidad con el artículo 17 del Real Decreto de 18 de enero de 1991 se formula la siguiente consulta:

Por la Fundación Municipal de Cultura, Educación y Universidad Popular, Organismo Autónomo del Ayuntamiento de Gijón, se encuentra en trámite de adjudicación el concurso para la contratación del servicio de vigilancia, mediante vigilantes de seguridad sin armas, del Museo del Ferrocarril.

El contrato tiene un plazo de ejecución de dos años prorrogable y un tipo máximo de licitación de 2.100 ptas. por hora de servicio realmente prestada, con un máximo para los dos años de 15.794.100 ptas. correspondientes a 7.521 horas.

Abiertas las ofertas económicas, se obtiene el siguiente resultado:

Segur Ibérica:..... 2.088 ptas./hora

Serramar:..... 1.798 ptas./hora

Prosetecnisa:.....2.057 ptas./hora

Grupo especial de protección:... 2.058 ptas./hora

Según el Convenio Colectivo Estatal de Empresas de Seguridad, de acuerdo con lo estipulado en la Resolución de 26 de octubre de 2000 (BOE de 17 noviembre), por la que se regula la actualización de los costes económicos del artículo 77 de dicho Convenio para el 2001, el coste hora de convenio de un vigilante de seguridad sin armas es de 1.065 ptas./hora al que incrementando el 16% de IV A se obtiene una cuantía de 1.862 ptas./hora.



En el seno de la Mesa de Contratación se plantea la duda de si es posible adjudicar el contrato a una oferta económica por debajo del coste hora fijado en el Convenio Colectivo del sector, o si es posible desechar a la empresa por ese motivo".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1.- Antes de entrar en el examen de la cuestión de fondo suscitada, es necesario realizar una breve consideración sobre la legitimación para solicitar informes a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa que, tratándose de Entidades Locales, el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, refiere a sus Presidentes.

En el presente caso, aunque el escrito de consulta viene firmado por la presidenta de la Fundación Municipal de Cultura, Educación y Universidad Popular y no por la alcaldesa, la circunstancia de que esta última consigne el visto bueno en el propio escrito de consulta, permite entender que se ha cumplido el requisito que para la legitimación para solicitar informes a esta Junta, respecto de las Entidades Locales, consagra el citado artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero.

2.- Debe advertirse también, con carácter previo al examen del fondo del asunto, que existe un error en los datos aportados por el Ayuntamiento de Gijón en su escrito, ya que señala literalmente que "el coste hora de convenio de un vigilante de seguridad sin armas es de 1.065 ptas./hora al que incrementado en el 16 por 100 de IVA se obtiene la cuantía de 1.862 ptas./hora". Si el coste hora de convenio es de 1.065 ptas./hora y se incrementa esta cantidad en el 16 por 100 el resultado es de 1.235 ptas., lo que sitúa la cantidad por debajo de la menor oferta de 1.798 pesetas. Por el contrario, si la cantidad final incluido el IVA es 1.862 pesetas la cantidad base, excluido tal impuesto, sería 1.564 pesetas.

3.- En cuanto a la cuestión de fondo suscitada –la de si es posible adjudicar el contrato a una oferta económica por debajo del coste hora fijado en el Convenio Colectivo del sector o ha de ser rechazada tal proposición–, ha sido abordada por esta Junta Consultiva en su informe de 20 de marzo de 1997 (expediente 9/97), curiosamente referente también al artículo 77 del Convenio Colectivo de Empresas de Seguridad, en el que se realizaban las siguientes consideraciones:

"En el examen de la primera cuestión hay que partir de la idea de que la vigente legislación de contratos de las Administraciones Públicas, siguiendo, por otra parte, los precedentes anteriores, para la adjudicación de contratos tiene en cuenta los dos elementos básicos de la oferta de la Administración expresada en el presupuesto base de licitación y las ofertas de los licitadores expresadas en sus respectivas proposiciones económicas resultando como único requisito exigible, en este aspecto, que las proposiciones económicas no rebasen al alza el presupuesto base de licitación, deduciéndose tal requisito, aparte de las normas generales presupuestarias, de la dicción expresa del artículo 75.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que señala que en las subastas se realizará la adjudicación al licitador que, sin exceder del tipo expresado oferte el precio mas bajo, precepto igualmente aplicable al concurso, en cuanto al factor precio, por aplicación del artículo 91 de la propia Ley.

Cumplido el requisito anterior la Administración contratante debe considerarse ajena a las cuestiones relativas a los componentes que los licitadores han tomado en consideración pa-

ra llegar a un resultado concreto en cuanto a la cuantía de su proposición económica, en particular, en el caso consultado, si los licitadores en su proposición económica han tenido en cuenta los efectos derivados del artículo 77 del Convenio Colectivo de Empresas de Seguridad, puesto que ello desvirtuaría el sistema de contratación administrativa obligando a la Administración, concretamente al órgano de contratación, a realizar un examen y comprobación de elementos heterogéneos –proposición económica, por un lado, y los efectos del artículo 77 del citado Convenio Colectivo por otro– que, por otra parte, y por idénticas razones, debería extenderse a otros elementos o componentes con influencia en la proposición económica, como pudiera serlo, por ejemplo, el pago de Impuestos, el disfrute de exenciones y bonificaciones, posibles subvenciones, otros aspectos de la legislación laboral, etc...

2. Lo anteriormente razonado se refiere, por supuesto, a las cuestiones que pueden plantearse antes de la adjudicación de los contratos, que son a las que parece hacer referencia el escrito de consulta, pues es evidente que respecto de contratos ya adjudicados, la revisión del importe de adjudicación por repercusiones derivadas del artículo 77 del Convenio Colectivo Estatal de Empresas de Seguridad deberá ajustarse a los preceptos de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas sobre revisión de precios y, en general, modificaciones de los contratos que difícilmente podrán tener su fundamento en el citado artículo 77 del Convenio Colectivo.

3. En cuanto a la segunda cuestión suscitada –la de si las ofertas presentadas por debajo, es decir, sin tener en cuenta el citado artículo 77 del Convenio Colectivo Estatal de Empresas de Seguridad son temerarias– no se alcanza a comprender como puede incidir en la misma la aplicación de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

Según el artículo 84 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, los artículos 109 y 114 del Reglamento General de Contratación del Estado, que deben considerarse vigentes a tenor de la disposición derogatoria única de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por no oponerse a la misma y la doctrina de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre bajas temerarias en los concursos, reflejada fundamentalmente en sus informes de 5 de junio y de 18 de diciembre de 1996 (expedientes 18/96 y 62/96), el rasgo característico fundamental de la regulación de bajas temerarias u ofertas anormalmente bajas en la terminología de las Directivas comunitarias, y, precisamente por influjo de estas últimas, es el de evitar el rechazo automático de las proposiciones incursas en presunción de temeridad efectuando, previamente a la adjudicación o rechazo, una verificación o comprobación de la susceptibilidad de cumplimiento y que la determinación inicial o presunta de la temeridad siempre ha de realizarse en comparación con las restantes proposiciones, bien con los criterios matemáticos del artículo 109 del Reglamento General de Contratación del Estado en el caso de subasta, bien con arreglo a fórmulas o criterios incluidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, en el caso de concurso.

Resulta así que una oferta estará incursa en presunción de temeridad por su examen comparativo con otras proposiciones, por lo que, se insiste, no se alcanza a comprender como el cumplimiento o incumplimiento del artículo 77 del Convenio Colectivo Estatal de Empresas de Seguridad puede dar lugar a la presunción de temeridad. La proposición económica de cada licitador ha de examinarse comparativamente con las del resto de licitadores y el resultado que se obtenga en orden a la existencia o no de presunción de temeridad ha de ser independiente la circunstancia del cumplimiento o incumplimiento del tan citado artículo 77 del Convenio Colectivo Estatal de Empresas de Seguridad".



Sin más salvedad que las referencias a artículos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas han de entenderse realizadas a los artículos de su Texto Refundido y que la doctrina de esta Junta sobre bajas temerarias en concursos, con una remisión a los pliegos, se encuentra hoy incorporada al artículo 86, apartados 3 y 4, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, los razonamientos anteriores son perfectamente trasladables al presente informe y permiten sentar la siguiente:

CONCLUSIÓN

La circunstancia de que una proposición económica en un concurso sea inferior a la cantidad resultante de aplicar el coste hora fijado en el Convenio colectivo del sector no impide la adjudicación del contrato en favor de dicha proposición económica, sin perjuicio de la posible aplicación de los criterios para apreciar bajas desproporcionadas o temerarias en concurso, con los requisitos del artículo 86, apartados 3 y 4, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en esencia, el que dichos criterios figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

INFORME 38/2001, DE 13 DE NOVIEMBRE, DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, MINISTERIO DE HACIENDA, SOBRE SOLICITUD DE EXPEDICIÓN DE CERTIFICACIONES ACREDITATIVAS DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS DIRIGIDAS A LA AGENCIA TRIBUTARIA: ACTIVIDAD QUE CORRESPONDE EN EXCLUSIVA AL LICITADOR Y NO AL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN

ANTECEDENTES

Por el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Guadix se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"En desarrollo de la disposición adicional cuarta de la Ley 40/1998, de 19 de Diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se publica la Orden Ministerial de 18 de noviembre de 1999 (B.O.E. 30 de noviembre), por la que se regula el suministro de información tributaria a las Administraciones Públicas para el desarrollo de sus funciones.

A la vista de estas disposiciones la Agencia Tributaria no admite las peticiones de certificaciones del cumplimiento de las obligaciones tributarias a instancia del licitador propuesto para la adjudicación del contrato, debiendo ser el Ayuntamiento quien lo solicite.

Ante esta situación ruego informe:

1) ¿Puede la Agencia Tributaria exigir que sea el Ayuntamiento quien solicite la certificación?

2) ¿Puede negarle la Agencia Tributaria al licitador propuesto la expedición de la certificación cuando es él quien la solicitó?

3) De ser afirmativa la primera de las cuestiones planteadas, ¿no se está imponiendo al Ayuntamiento una obligación cuyo cumplimiento corresponde al licitador propuesto para la adjudicación?

4) Si el licitador propuesto autoriza expresamente al Ayuntamiento para que solicite la certificación, debe éste obligatoriamente solicitarla, o, por el contrario, puede negarse e instar al licitador para que sea él quien la solicite y la presente al órgano de contratación".



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1.- Las cuatro preguntas del escrito de consulta no hacen referencia a una cuestión estrictamente contractual sino a una situación de hecho, motivada –se dice– por la actuación de la Agencia Tributaria, por lo que el informe de esta Junta Consultiva tiene que limitarse a exponer cual sea el criterio de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas sobre el extremo de si el certificado acreditativo de encontrarse al corriente de las obligaciones tributarias ha de solicitarlo el interesado o, por el contrario, el órgano de contratación.

2.- La solución que consagra la legislación de contratos de las Administraciones Públicas es inequívoca, ya que el artículo 79.2, letra b), de la Ley, después de establecer, para todos los licitadores, una declaración responsable sobre la circunstancia de hallarse al corriente de sus obligaciones tributarias, añade que ello es "sin perjuicio de que la justificación acreditativa de tal requisito deba exigirse antes de la adjudicación a los que vayan a resultar adjudicatarios del contrato, a cuyo efecto se les concederá un plazo máximo de cinco días hábiles".

Esta exigencia que el órgano de contratación realiza al probable adjudicatario del contrato, concediéndole un plazo para su aportación, es incompatible con la idea de que sea el órgano de contratación, el que deba solicitar la certificación acreditativa, criterio que confirman los artículos 6 a 10 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, que debe considerarse vigente, y que, en cuanto establece un sistema de acreditación por certificación, parte de la idea de que son las empresas interesadas las que deben realizar la correspondiente solicitud y no el órgano de contratación. Especialmente significativo al respecto en el artículo 10.1 del Real Decreto citado, al expresar que los certificados no originarán derechos ni expectativas de derechos a favor de los solicitantes, expresión esta última que carece de sentido referida al órgano de contratación.

3.- En contra de lo indicado no puede prevalecer el contenido de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 18 de noviembre de 1994, que se cita en el escrito de consulta, referente a la presentación telemática de la declaración correspondiente al modelo 190 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ni el artículo 13.2, segundo párrafo, del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que todavía no ha entrado en vigor, en cuanto establece que se entenderá acreditado el cumplimiento de estas circunstancias cuando la Administración Pública competente ceda a la Administración Pública contratante la información que acredite que la empresa cumple las circunstancias de las que se desprende estar al corriente de las obligaciones tributarias, añadiendo que, en este supuesto, la certificación positiva será sustituida por declaración responsable del interesado de que cumple las circunstancias señaladas, así como autorización expresa a la Administración Pública contratante para que pueda procederse a la cesión de la información.

Aunque de las disposiciones citadas, principalmente de la segunda, pudiera desprenderse la posibilidad de sustituir la presentación por el interesado de la certificación expedida por la Administración tributaria por la información de ésta al órgano de contratación lo cierto es que, aparte de que el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, no ha entrado en vigor,



se establece un sistema de sustitución facultativa que exige una serie de requisitos, entre otros la autorización expresa a la Administración Pública contratante para que pueda procederse a la cesión de información, que, necesariamente, requerirá normas aclaratorias de aplicación del nuevo sistema que establece.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que, conforme a la legislación vigente de contratos de las Administraciones Públicas, la solicitud de expedición de certificaciones acreditativas del cumplimiento de las obligaciones tributarias corresponde realizarla a los interesados potenciales adjudicatarios no al órgano de contratación, sin perjuicio de que en esta legislación o en disposiciones de próxima entrada en vigor esté prevista la posibilidad de sustitución de la certificación por la información al órgano de contratación por parte de la Administración Tributaria, subordinándola a una autorización expresa al órgano de contratación, lo que exigirá normas aclaratorias o interpretativas que permitan poner en marcha este sistema sustitutivo de la expedición de la correspondiente certificación acreditativa.

INFORME 39/2001, DE 13 DE NOVIEMBRE, DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, MINISTERIO DE HACIENDA, SOBRE EL MOMENTO EN QUE DEBE ACREDITARSE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS RESPECTO AL REQUISITO DE ESTAR DADA DE ALTA LA EMPRESA EN EL IMPUESTO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

ANTECEDENTES

Por el Alcalde del Ayuntamiento de Baza (Granada) se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"En este Ayuntamiento, se están dando casos, en contratos de gestión de servicios públicos en la modalidad de arrendamiento (por ejemplo, puestos de Plazas de abastos, oficina de turismo, explotación de la barra de la Caseta de la Feria), en los que las personas que presentan proposiciones no están dadas de alta en el Impuesto de Actividades Económicas en el momento en que presentan la documentación administrativa a que se refiere el artículo 79 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Posteriormente, cuando la Mesa de Contratación efectúa la propuesta de adjudicación, esta persona se da de alta en el I.A.E., dentro de los 5 días hábiles siguientes al del requerimiento previsto en la letra b) del apartado 2 del propio artículo 79.

Los interesados manifiestan que no pueden estar dados de alta, previamente, en el I.A.E., si no están ejercitando la actividad aún; sino que la ejercerán en virtud de la adjudicación.

El objeto de nuestra consulta es el de solicitar informe a esa Junta Consultiva de Contratación, sobre si es necesario en los casos expuestos (Gestión de servicios públicos mediante arrendamiento de instalaciones municipales) que los interesados en la adjudicación están dados de alta en el I.A.E. dentro del plazo de presentación de proposiciones; o si basta que la persona incluida en la propuesta de la Mesa de contratación se dé de alta en el citado impuesto dentro de los 5 días hábiles a contar desde el requerimiento efectuado por la Mesa".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1.- Para resolver la cuestión que se suscita en el presente informe –momento en que debe cumplirse y acreditarse el requisito de estar dado de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas– deben realizarse dos consideraciones previas. En primer lugar que, aunque la cuestión se plantea en relación con el contrato de gestión de servicios públicos (si bien



de los ejemplos que se señalan parece desprenderse que muchos de ellos serían concesiones demaniales y no contratos de gestión de servicios públicos), la solución debe ser generalizada a todos los contratos al no existir normas específicas para cada uno de ellos. En segundo lugar, que la solución que se propugne ha de adecuarse a la normativa actualmente vigente, aunque como elemento interpretativo pueda y deba aludirse a la solución pertinente conforme a la primitiva redacción del artículo 80 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y de los preceptos reglamentarios incorporados al Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo.

2.- La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tanto en su primitiva como en su actual redacción, establece como causa de prohibición de contratar en su artículo 20 f) la circunstancia de no hallarse las empresas al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. El Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, dispone que, a tales efectos, se considerará que las empresas se encuentran al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias cuando, en su caso, concurren las circunstancias que se señalan, que, en el supuesto del Impuesto de Actividades Económicas será la de estar dadas de alta en dicho impuesto "cuando ejerzan actividades sujetas" al mismo (artículo 7.1 letra a), y que la acreditación de esta circunstancia se efectuará mediante la presentación del alta y, en su caso, del último recibo del impuesto.

El artículo 80.2, letra e), de la redacción primitiva de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas exigía a todos los licitadores que acompañasen a su proposición los documentos que acreditasen hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La Ley 53/1999, de 28 de diciembre, vino a dar nueva redacción al artículo 80 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (hoy incorporado como artículo 79 del Texto Refundido aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), sustituyendo la necesidad de que todos los licitadores acompañasen a su proposición los documentos acreditativos del cumplimiento de las obligaciones tributarias por una declaración responsable, disponiendo que "la justificación acreditativa de tal requisito (hallarse al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias) debe exigirse antes de la adjudicación a los que vayan a ser adjudicatarios del contrato, a cuyo efecto se les concederá un plazo máximo de cinco días hábiles" (artículo 79.2, letra b).

Ahora bien, sin perjuicio del momento en que actualmente sea exigible la acreditación de estar al corriente de las obligaciones tributarias y, por tanto, del Impuesto sobre Actividades Económicas, lo cierto es que para que los empresarios tengan capacidad para contratar con la Administración y no se hallen incurso en una prohibición de contratar, es necesario que se hallen al corriente de tales obligaciones en el momento de presentar sus proposiciones. Cuestión distinta sin embargo es que, si en el momento de presentar tales proposiciones no realizan todavía actividades sujetas al Impuesto sobre Actividades Económicas, no estén obligados por dicho impuesto, ya que, como se ha señalado, el artículo 7.1 a) del Real Decreto 390/1996 se refiere a la circunstancia de "estar dadas de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas, cuando ejerzan actividades sujetas a dicho impuesto", por lo que en el momento de presentar su proposición el empresario no estaría obligado a estar dado de alta para entender que se halla al corriente de sus obligaciones tributarias.



CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que actualmente en los contratos sujetos a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la acreditación de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias solamente se exigirá a quienes vayan a resultar adjudicatarios de un contrato, si bien, para que un empresario no se halle incurso en una prohibición de contratar, es necesario que se halle al corriente de tales obligaciones en el momento de presentar su proposición realizando en ese momento la correspondiente declaración responsable. No obstante, si un empresario en el momento de presentar su proposición no realiza todavía ninguna actividad sujeta al Impuesto sobre Actividades Económicas, no está obligado por dicho impuesto, por lo que en el momento de presentar su proposición no estaría obligado a estar dado de alta en el mismo para entender que se halle al corriente de sus obligaciones tributarias.

SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

I. GASTOS.

II.2. CONTRATOS.

II.2.2. CONTRATOS DE OBRAS.

- II.2.2.1. Informe 11/2001, de 3 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre precios aplicables a los contratos para la realización de obras complementarias, en función de los que rigen en contrato primitivo incrementados con la revisión de precios, cuando dicho contrato tenga derecho a revisión.
- II.2.2.2. Informe 21/2001, de 3 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre improcedencia de la declaración de emergencia y requisitos para la aplicación de su régimen conforme al artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- II.2.2.3. Informe de la Intervención General de la Administración del Estado, de 3 de mayo de 2001, sobre contratación de obras complementarias adjudicadas por el procedimiento negociado sin publicidad: exigibilidad de la incorporación de un nuevo pliego de cláusulas administrativas particulares y régimen legal aplicable.
- II.2.2.4. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 28 de diciembre de 2001, sobre interpretación del apartado séptimo de la instrucción 3/2001 de la Intervención General, sobre efectos derivados de la implantación del euro en la contabilidad pública.

INFORME 11/2001, DE 3 DE JULIO, DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, MINISTERIO DE HACIENDA, SOBRE PRECIOS APLICABLES A LOS CONTRATOS PARA LA REALIZACIÓN DE OBRAS COMPLEMENTARIAS, EN FUNCIÓN DE LOS QUE RIGEN EN CONTRATO PRIMITIVO INCREMENTADOS CON LA REVISIÓN DE PRECIOS, CUANDO DICHO CONTRATO TENGA DERECHO A REVISIÓN

ANTECEDENTES

Por D. X, en su calidad de Presidente de la Confederación Nacional de la Construcción (C.N.C.), se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito de consulta:

“A) ANTECEDENTES:

a) Durante el transcurso de la ejecución de los contratos de obras públicas que las empresas constructoras pertenecientes a la CNC realizan para la Administración del Estado en virtud de las adjudicaciones de las que, de acuerdo con la Legislación de Contratos de las Administraciones Públicas, resultan beneficiarias, se suscita, a menudo, la necesidad por parte de la Administración contratante de realizar obras complementarias, que no figuran en el Proyecto ni en el contrato original, pero que resulta necesario ejecutar como consecuencia de circunstancias imprevistas. La práctica habitual por parte de la Administración es la de confiar la realización de estas obras complementarias al contratista principal, de acuerdo con los precios que rigen para el contrato, de conformidad con lo previsto en el artículo 141, d), tanto del vigente TRLCAP como de la anterior Ley 13/95, de Contratos de las Administraciones Públicas.

b) El artículo 103.1 TRLCAP establece que los precios del contrato que sirvieron de base para la adjudicación, una vez se haya ejecutado el 20 por ciento del contrato y haya transcurrido un año (o 6 meses la Ley 13/95 LCAP) desde su adjudicación, serán objeto de revisión, aplicando las fórmulas o sistema de revisión que se hubiere detallado en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Por lo tanto, y a partir de este momento (realización de un 20 por ciento de la obra y transcurso del plazo de un año o 6 meses desde la adjudicación, según sea aplicable el TRLCAP o la LCAP), los precios primitivos del contrato dejan de tener vigencia y son sustituidos por los que resulten de la aplicación a los mismos de las fórmulas de revisión previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siendo estos nuevos precios o precios revisados de acuerdo con la revisión que en cada momento corresponda, los que rigen para el contrato en esa concreta fecha.

c) El artículo 153.2 del Reglamento de Contratos del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, estableció que la ejecución de obras accesorias o complementarias, no incluidas en el proyecto, si no excedían del 20 por ciento del precio del



contrato, podría confiarse al contratista principal de acuerdo con los precios que rigieron en el contrato principal; es decir, los precios de adjudicación, y si dichos precios no figuraban en el contrato, serían fijados contradictoriamente. Así pues, mientras que, por una parte, si los precios no figuraban en el contrato primitivo, el contratista podía negociarlos con la Administración y fijarlos de común acuerdo a precios de mercado y, en caso de desacuerdo, rehusar la realización de las obras complementarias, por otra, cuando dichos precios sí venían fijados en el contrato principal, venía obligado a realizar dichas obras a los citados precios que "rigieron dicho contrato", los cuales, por el transcurso del tiempo entre la adjudicación del contrato principal y la adjudicación del contrato complementario (con frecuencia más de un año) habían quedado desfasados y no se correspondían con los precios reales de mercado.

d) La Ley 13/1995 LCAP y el vigente TRLCAP, en coherencia con el último inciso del párrafo primero del artículo 14 ("en todo caso, los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado") y con el ánimo de corregir la anterior situación, al regular en su artículo 141, d) la posibilidad de confiar al contratista principal la realización de las obras complementarias, sustituye la redacción del artículo 153.2 del Reglamento de 1975 que decía "y de acuerdo con los precios que rigieron el contrato principal" por la nueva "...de acuerdo con los precios que rigen el contrato primitivo", con lo que inconfundiblemente se está reconociendo que el precio que rige el contrato no tiene necesariamente que coincidir con el que rigió el contrato primitivo en el momento de la adjudicación pues, realizado el 20 por ciento del contrato principal y transcurridos seis meses (1 año en el TRLCAP), aquél se ve sustituido por el nuevo que resulte de la aplicación de la revisión de precios que, en cada momento, corresponda.

e) La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en su Informe 16/99, de 30 de Junio de 1999, sobre tramitación de obras complementarias, emitido a instancia del Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, del Ministerio de Medio Ambiente, sienta, a nuestro juicio, un precedente al dictaminar, en su Consideración Jurídica 20 que: "Expuesta la cuestión en la forma señalada, debe afirmarse nuevamente que ambos contratos, el que se refiere a la obra principal o a la consultoría o servicios principales, son distintos del que comprende la ejecución de la actividad complementaria consecuente; aplicación, en su caso, del régimen de revisión de precios mediante la fórmula tipo o índice específico que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104.1, se aplicará una vez se haya ejecutado el 20 por 100 del importe de cada contrato y hayan transcurrido seis meses desde la adjudicación de cada uno, calculándose los coeficientes de revisión en cada fecha respecto de la fecha final del plazo de presentación de las ofertas en las subastas y en los concursos que, lógicamente, corresponderán al contrato principal, y respecto de la fecha de adjudicación del contrato en el procedimiento negociado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 106.1 de la Ley".

B) CONSULTA:

A la vista de los anteriores antecedentes, se solicita Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa para que, en interpretación del artículo 141, d) de la Ley 13/95 y del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, se pronuncie sobre cuál sea el significado de "los precios que rigen el contrato primitivo" a que se refiere la citada norma y, en consecuencia, sobre si es correcto considerar que los precios aplicables a los contratos

para la realización de obras complementarias o accesorias son los precios de adjudicación del contrato principal revisados con la revisión de precios que corresponda a dicho contrato a la fecha de adjudicación del contrato complementario".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1.- La única cuestión que se plantea en el presente expediente es la de determinar el significado de la expresión "precios que rigen para el contrato primitivo", utilizada por el artículo 141.d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para las obras complementarias y, en concreto, si dichos precios son los de adjudicación o los precios revisados, cuando haya sido procedente la revisión de los precios del contrato primitivo y éstos hayan sido efectivamente revisados.

2.- A juicio de esta Junta Consultiva el segundo término de la alternativa es el que debe ser mantenido, acudiendo en primer lugar a una interpretación literal de la palabra "rigen" que emplea el artículo 141.d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y que alude a una situación de presente, es decir, al momento de la adjudicación de las obras complementarias, en contraposición al pasado al que se refiere la palabra "rigieron" utilizada por el artículo 153.2 del Reglamento General de Contratación del Estado para regular la misma situación y que, por tanto, alude a los precios de adjudicación del contrato primitivo, por lo que debe sostenerse que en este punto la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tanto en su versión primitiva, como en la incorporada al Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, ha alterado la norma del artículo 153.2 del Reglamento General de Contratación del Estado.

El resultado de la interpretación literal viene confirmado por la interpretación sistemática y teleológica del artículo 141.d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, dado que si, como afirman los artículos 14.1 y 104.4 párrafo segundo de la propia Ley, "los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado" y que "los índices de revisión reflejarán las oscilaciones reales del mercado" mal se compagina con tales declaraciones una adjudicación –la de las obras complementarias– por precio vigente en la fecha de adjudicación del contrato principal si este último por haber transcurrido más de un año (o seis meses en la redacción primitiva de la Ley) ha sido debidamente revisado.

Por otra parte, la posibilidad prevista en el artículo 141.d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de que los precios se fijen contradictoriamente, junto con la aplicación de los que rigen para el contrato primitivo, viene a demostrar que la finalidad de la norma no puede consistir en la aplicación de precios desfasados por el transcurso del tiempo, sobre todo si se tiene en cuenta y se insiste que para que el contrato primitivo tenga derecho a revisión y ésta se aplique ha tenido que transcurrir un año desde su adjudicación (artículo 104.1), o seis meses en la redacción primitiva de la Ley, sin que la aplicación, por tanto, del precio revisado a la adjudicación de las obras complementarias pueda tener lugar hasta que haya pasado dicho año o seis meses, dejando aparte hipótesis en que el desfase entre la fecha de adjudicación del contrato primitivo y de las obras complementarias puede ser mayor y consistir en varios años, lo que haría más patente la inadecuación de aplicar los precios del contrato principal sin revisión en la adjudicación de las obras complementarias.



3.- Lo hasta aquí expuesto trata de responder a la cuestión consultada no obstante lo cual y por ser objeto de cita en el escrito de consulta y para evitar confusiones, hay que reiterar criterios de esta Junta (informes de 30 de junio de 1998 y de 30 de junio de 1999 Expedientes 20/98 y 16/99) sobre obras complementarias y revisión de precios en las mismas, en el sentido de que la revisión de precios del contrato principal y de la obra complementaria actúan con total independencia, aplicándose los límites exentos de revisión en ambos contratos –principal y complementario– con dicha independencia, de tal modo que el contrato principal puede ser objeto de revisión sin que pueda serlo la obra complementaria hasta que transcurra un año (o seis meses según la redacción primitiva de la Ley) desde la adjudicación de la propia obra complementaria.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que en el supuesto de obras complementarias a que se refiere el artículo 141.d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas la expresión "precios que rigen para el contrato primitivo" comprende no sólo los de adjudicación sino éstos incrementados con la revisión de precios, cuando dicho contrato tenga derecho a revisión y por cumplirse los requisitos de la Ley se haya efectivamente practicado.

INFORME 21/2001, DE 3 DE JULIO, DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, MINISTERIO DE HACIENDA, SOBRE IMPROCEDENCIA DE LA DECLARACIÓN DE EMERGENCIA Y REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN DE SU RÉGIMEN CONFORME AL ARTÍCULO 72 DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

ANTECEDENTES

1.- Por el Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"1. El artículo 2 de los recientes R.D. Ley 6 y 7/2001 faculta a los titulares de los departamentos para declarar zonas de actuación especial las áreas afectadas por las lluvias y temporales y en su segundo párrafo, "se declaran de emergencia las obras a ejecutar".

2. Por otra parte, el artículo 72 del TRLCAP señala en su ap. 1 el procedimiento de ejecución y contratación de actuaciones de emergencia, obligando, en su tramitación, "a dar cuenta al Consejo de Ministros" de los acuerdos adoptados por el Órgano de Contratación.

3. Habida cuenta que la toma de razón por el Consejo de Ministros que impone el TRLCAP se produce "a priori" en el ámbito de ambos R.D. Leyes por la declaración de emergencia contenida en el segundo párrafo de sus artículos 21 realizada a propuesta del propio Consejo de Ministros, se realiza por esta D.G.O.H.C.A. la consulta siguiente:

¿El contenido del art. 2 de los R.D. Leyes 6 y 7/2001 exime, en su ámbito de aplicación, de elevar a Consejo de Ministros los expedientes de ejecución de emergencias que pueda acordar el Órgano de Contratación conforme indica el art. 72 TRLCAP?"

2.- A dicho escrito se acompaña fotocopia de la publicación en el Boletín Oficial del Estado de los Reales Decretos Leyes 6/2001 y 7/2001, de 6 de abril, sobre medidas urgentes para reparar daños causados por lluvias, temporales e inundaciones (B.O.E. número 84, de 7 de abril de 2001).

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1.- La única cuestión que se plantea en el presente expediente consiste en determinar si la declaración de emergencia que se incluye en el artículo 2 de los Reales Decretos Leyes 6/2001 y 7/2001, de 6 de abril, exime de dar cumplimiento, a la comunicación de acuerdos al Consejo de Ministros prevista en el apartado 1 a) del artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por entenderse subsumida en dicha declaración, también efectuada por el Consejo de Ministros, lo que exige realizar una interpretación del citado artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.



2.- El artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, bajo el título de tramitación de emergencia señala, por lo que aquí interesa, que cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, el órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente administrativo, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido, satisfacer la necesidad sobrevenida o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley acompañando al acuerdo correspondiente de la oportuna retención del crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito, añadiendo que "de dichos acuerdos se dará cuenta, en el plazo máximo de sesenta días, al Consejo de Ministros, si se trata de la Administración General del Estado, de sus Organismos Autónomos, Entidades gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, o demás entidades públicas estatales". También añade que "simultáneamente por el Ministerio de Hacienda... se autorizará el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos, con carácter de a justificar".

La conclusión que se obtiene del examen de dicho artículo, a juicio de esta Junta Consultiva, no puede ser otra que la comunicación de acuerdos al Consejo de Ministros no puede entenderse cumplida por la circunstancia de la declaración de emergencia efectuada por el Consejo de Ministros por los siguientes argumentos:

En primer lugar, porque la declaración de emergencia no es un trámite que resulte del artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a diferencia del supuesto de tramitación de urgencia a que se refiere el artículo 71 de la propia Ley y, aunque lo fuera, correspondería al órgano de contratación y no al Consejo de Ministros que, según la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, no es órgano de contratación aunque le corresponda la autorización para la celebración de determinados contratos. En consecuencia, una declaración no prevista legalmente no puede sustituir a otra que, con sus requisitos y contenido, resulta del texto del artículo 72 de la Ley.

Enlazando con lo anterior y en segundo lugar hay que significar que el contenido de los acuerdos que en el plazo de sesenta días hay que poner en conocimiento del Consejo de Ministros no coincide con la declaración de emergencia que se contiene en el artículo 2 de los Reales Decretos Leyes 6/2001 y 7/2001, que se limitan a declarar de emergencia las obras a ejecutar por tales Departamentos para reparar los daños causados en infraestructuras, siendo significativo, al respecto que la innecesaria declaración de emergencia se refiere genéricamente a obras a ejecutar, mientras que el artículo 72 de la Ley parte de obras ejecutadas, perfectamente identificadas y con importe determinado, lo que justifica que estos datos son los que se pongan en conocimiento del Consejo de Ministros, y simultáneamente en el del Ministerio de Hacienda por el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos con carácter a justificar.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la comunicación de acuerdos al Consejo de Ministros prevista en el artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para los supuestos de tramitación de emergencia no puede entenderse cumplida por la circunstancia de que el propio Consejo de Ministros mediante Real Decreto Ley haya realizado la genérica e innecesaria declaración de emergencia, sin referencia a obras e importes determinados.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, DE 3 DE MAYO DE 2001, SOBRE CONTRATACIÓN DE OBRAS COMPLEMENTARIAS ADJUDICADAS POR EL PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD: EXIGIBILIDAD DE LA INCORPORACIÓN DE UN NUEVO PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES Y RÉGIMEN LEGAL APLICABLE

Se ha recibido en esta Intervención General escrito mediante el que se formula consulta en relación con la tramitación de las obras accesorias o complementarias, planteándose las siguientes cuestiones:

1º.- Si, en la contratación de obras complementarias adjudicadas por el procedimiento negociado sin publicidad al amparo del artículo 141.d), es exigible la incorporación de un nuevo Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

2º.- En caso afirmativo, determinar si le sería aplicable el régimen legal de la obra principal o el vigente en el momento de la tramitación actual.

A fin de dar respuesta a las cuestiones planteadas, este Centro fiscal estima oportuno realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

La legislación de contratos de las Administraciones Públicas se refiere a las denominadas obras accesorias o complementarias para establecer la previsión de que la ejecución de las mismas, cuando cumplan determinados requisitos respecto de la obra principal, podrá confiarse al contratista de esta última.

La Ley de Contratos del Estado no contenía ningún precepto relativo a las obras complementarias, pero sí lo hacía el Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, el cual se refiere a las mismas en su artículo 153, artículo incluido dentro de la Sección cuarta, Capítulo V, Título III, del Libro I, relativa a la modificación del contrato de obras. Dispone dicho precepto que:

"Las obras accesorias o complementarias no incluidas en el proyecto que durante el curso de la obra principal la Administración estime conveniente ejecutar deberán ser objeto de contrato independiente y, por tanto, cumplirse los trámites previstos por este Reglamento. Exceptuase el caso de que aquéllas no excedan del 20 por 100 del precio del contrato, cuya ejecución podrá confiarse al contratista de la principal, y de acuerdo con los precios que fijaran en el contrato principal y, en su caso, fijados contradictoriamente".



En consecuencia, es a propósito de la regulación de las modificaciones del contrato de obras cuando el Reglamento General de Contratación se refiere a las obras complementarias, estableciendo que, como regla general, deberán ser objeto de contrato independiente al de la obra principal, permitiendo, no obstante, como excepción, que pueda confiarse directamente al contratista de la obra principal cuando su importe no exceda del 20 por 100 del precio del contrato (principal).

Por su parte, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tanto en su redacción inicial dada por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, como en el vigente texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, se refiere a las obras complementarias al regular los supuestos en que podrá utilizarse el procedimiento negociado sin publicidad, artículo 141 d), estableciendo la posibilidad de acudir al mismo:

"Cuando se trate de obras complementarias que no figuren en el proyecto ni en el contrato, pero que resulte necesario ejecutar como consecuencia de circunstancias imprevistas y su ejecución se confíe al contratista de la obra principal, de acuerdo con los precios que rigen para el contrato inicial o que, en su caso, fuesen fijados contradictoriamente".

Para ello deberán concurrir los requisitos que se establecen en el propio precepto:

"Para la aplicación de lo establecido en el párrafo anterior, deberán concurrir los siguientes requisitos respecto del contrato principal:

- 1. Que las obras no puedan separarse técnica o económicamente del contrato primitivo sin causar inconvenientes mayores a la Administración o que, aunque se puedan separar de la ejecución de dicho contrato, sean estrictamente necesarias para su ejecución.*
- 2. Que las obras complementarias a ejecutar definidas en el correspondiente proyecto estén formadas, al menos, en un 50 por 100 del presupuesto, por unidades de obra del contrato principal.*
- 3. Que el importe acumulado de las obras complementarias no supere el 20 por 100 del precio primitivo del contrato".*

De tal forma que se establece que:

"Las demás obras complementarias que no reúnan los requisitos exigidos en los párrafos precedentes habrán de ser objeto de contrato independiente".

Lo expuesto pone de manifiesto que, si bien tanto en el Reglamento General de Contratación como en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas la peculiaridad de las obras complementarias reside en la posibilidad de ser adjudicadas al contratista de la obra principal cuando concurren determinados requisitos, sin embargo el tratamiento de las mismas por uno y otra es diverso.

En efecto, el Reglamento General de Contratación utiliza un criterio meramente cuantitativo (ser el valor de la obra accesoria inferior al 20 por 100 de la principal) y la circunstancia de su adjudicación al contratista de la obra principal, para aparentemente asimilar la obra complementaria a un aumento de unidades de la principal, lo que llevó a entender que de-

bía seguirse en su tramitación la misma que si se tratara de un reformado del proyecto. Así se ponía de manifiesto en el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 20 de noviembre 1972, en el que se señalaba:

"Sobre la tercera cuestión relativa a la forma de aplicar lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 153 del RGC en cuanto a las obras accesorias o complementarias que no excedan del 20 por 100 del precio del contrato, parece lógico, como apunta en su consulta la Intervención General, aplicar a dichas obras el mismo tratamiento y criterios análogos a los de los proyectos reformados, considerándolas como una continuación de los iniciales y de su respectivo contrato con aplicación de los mismos precios primitivos y de la baja obtenida en la subasta o concurso, por lo que dichas obras tendrían análoga consideración que las modificaciones a que se refiere el artículo 150 RGC.

...como de hecho se dan en la realidad obras accesorias y complementarias de muy distinta naturaleza, sólo cabe, a juicio de esta Junta, aplicarles también todo lo que el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales de 31 de diciembre de 1970 ha aclarado respecto a las modificaciones de obra, es decir, la cláusula 59, relativa a la ejecución de las modificaciones del proyecto; la 60, que se ocupa de los precios de las unidades no previstas en el contrato; la 61, de las variaciones en los plazos de ejecución por modificaciones del proyecto, y la 62, que se refiere a las modificaciones no autorizadas".

Por el contrario, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al referirse en su artículo 141 a las obras complementarias, lo hace únicamente para contemplar la posibilidad de que sean adjudicadas por el procedimiento negociado al contratista de la obra principal. En tal sentido la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en su informe 20/98, de 30 de junio de 1998, ante la cuestión planteada de si en los supuestos contemplados en los artículos 141 d), 183 e) y 211 d) (actualmente artículos 141 d), 182 e) y 210 d)) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, referentes a obras, suministros y estudios, servicios o trabajos complementarios en los que pueda utilizarse el procedimiento negociado sin publicidad, la tramitación ha de seguir todos los trámites del procedimiento negociado o puede considerarse un supuesto excepcional en los que no se aplicarían más trámites que la definición de las obras o trabajos a realizar (proyecto o propuesta), con los mismos precios o fijados contradictoriamente, la aprobación por el órgano de contratación, en su caso, del proyecto y del gasto y la resolución de la adjudicación, sin que resulte necesario aprobar un nuevo pliego, ni elaborar un nuevo presupuesto, ni propuesta alguna de la Mesa de contratación, puso de manifiesto lo siguiente:

"La solución a la primera cuestión planteada -la posibilidad de aplicar sólo determinados trámites del procedimiento negociado- ha de partir de la idea de que tal posibilidad ha de fundamentarse en preceptos concretos de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, pues de no existir tales preceptos deben entrar en juego las reglas generales que en dicha legislación se consideran o resultan aplicables al procedimiento negociado.

Los únicos preceptos concretos que se citan en el escrito de consulta para fundamentar la posibilidad de exceptuar de determinados trámites la utilización del procedimiento restringido son los propios artículos 141.d) y 211.d) en cuanto vienen a establecer que las obras, estudios o servicios que no reúnan los requisitos para tener la consideración de complementarios "habrán de ser objeto de contratación independiente", pero a dicha expresión no



puede dársele un alcance distinto al que tiene, si se observa, en primer lugar, que no se refiere a las obras, estudios o servicios complementarios sino a los que no reúnen tal carácter y, en segundo lugar, que con la referencia a contratación independiente, por una interpretación lógica y sistemática, se está aludiendo a la circunstancia de que en las obras, estudios o servicios no complementarios no podrá utilizarse el procedimiento negociado, sino que habrán de adjudicarse por los procedimientos en los que se actúa el principio de libre competencia, es decir, procedimientos abiertos y restringidos.

Por lo demás, las dos principales dificultades que, según se desprende del escrito de consulta, existen para la utilización de los trámites del procedimiento negociado y que son la necesidad de elaboración de nuevos pliegos y la intervención de la Mesa de contratación, deben descartarse como tales dificultades, ya que los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, como definidores de los derechos y obligaciones de las partes (artículo 50.1) y de las prescripciones técnicas que han de regir la ejecución de la prestación (artículo 52.1) han de ser elaborados para las obras, suministros y estudios, servicios o trabajos complementarios, sin que puedan automáticamente aplicarse los pliegos del contrato principal ya que las características jurídicas y técnicas de la prestación complementaria, no es que puedan diferir, sino que normalmente diferirán, de las de la prestación principal o no complementaria (...)"

Concluyendo que:

"En los supuestos previstos en los artículos 141.d), 183.e) y 211.d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, referentes a obras, suministros, estudios, servicios o trabajos complementarios deberán cumplirse los trámites previstos o que se desprenden de la Ley para el procedimiento negociado, siendo en particular requisito necesario la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas y la intervención preceptiva de la Mesa de contratación".

Tal criterio aparece de nuevo reflejado en el informe de la Junta Consultiva 16/99, de 30 de junio de 1999, en el cual se señala que:

"(...) debe afirmarse nuevamente que ambos contratos, el que se refiere a la obra principal o a la consultoría o servicios principales son distintos del que comprende la ejecución de la actividad complementaria consecuente, por lo que su tramitación requiere el cumplimiento de los requisitos de los contratos establecidos en el artículo 11 de la Ley. La tramitación de expedientes distintos e independientes integrados cada uno por los documentos que expresa el artículo 68, es decir, certificación de existencia de crédito; aprobación del gasto, pliegos de cláusulas administrativas particulares, proyecto y pliego de prescripciones técnicas; requiere también la aplicación del correspondiente procedimiento de adjudicación, que evidentemente serán diferentes; acto de adjudicación del contrato que da lugar a la perfección de cada contrato; garantías definitivas distintas referidas al presupuesto base de licitación del contrato complementario, ejecución y trámite derivado del cumplimiento de cada contrato, que naturalmente serán distintos, con certificaciones de obras o de cumplimiento de prestaciones referidas a las previsiones contratadas, que no podrán confundirse; aplicación, en su caso, del régimen de revisión de precios mediante la fórmula tipo o índice específico que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104.1, se aplicarán una vez se haya ejecutado el 20 por 100 del importe de cada contrato y hayan transcurrido seis meses desde la adjudicación de cada uno, calculándose los coeficientes de revisión en cada fe-

cha respecto de la fecha final del plazo de presentación de las ofertas, en las subastas y en los concursos, que lógicamente corresponderán al contrato principal, y respecto de la fecha de adjudicación del contrato en el procedimiento negociado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 106.1 de la Ley. Cumplida la ejecución de las prestaciones contratadas corresponde efectuar los actos de recepción que serán necesariamente respecto de cada contrato y consecuentemente procederá practicar en cada caso la oportuna liquidación que pondrá fin a la relación contractual en función del transcurso del período de garantía que en cada caso se haya fijado.

Es decir, cada contrato requiere la práctica de los trámites y actos necesarios para su ejecución que han de ser independientes de los que proceda realizar en otros contratos con los que guarde relación, sin que el hecho de tener elementos de referencia con otros permita la unificación de actuaciones, toda vez que el legislador en las disposiciones relativas a la ejecución y cumplimiento de los contratos no estableció tal previsión. Cabría señalar, como referencia de detalle, que en nada se opondría a tal criterio la práctica de un único documento referido a actuaciones correspondientes a ambos contratos con el único requisito de que queden perfectamente diferenciados los actos que se refieren a cada contrato".

Concluyendo que:

"Las prestaciones propias de los contratos que se adjudiquen para actuaciones complementarias de otros contratos del mismo tipo requieren tanto para la formación del expediente de contratación, como para cuantas actuaciones y trámites se efectúen para su ejecución y cumplimiento un tratamiento independiente y diferenciado del contrato principal, sin perjuicio de que puedan refundirse sólo en el aspecto documental".

De acuerdo con las anteriores consideraciones y vista la evolución, tanto normativa como doctrinal, producida, es preciso concluir que en la tramitación de las obras complementarias adjudicadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 141 d) LCAP deberán cumplirse los trámites previstos en la Ley para el procedimiento negociado, siendo en particular, en relación con la consulta formulada, requisito necesario la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas.

La cuestión incidental puesta de manifiesto en el escrito de consulta, el hecho de que en el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 4 de julio de 1997, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria respecto del ejercicio de la función interventora, al referirse a los extremos adicionales a comprobar en la denominada fiscalización limitada previa respecto de las obras complementarias (Apartado Séptimo, 3), no incluye la comprobación de la existencia de pliego de cláusulas administrativas particulares informado por el Servicio Jurídico, no puede sin embargo alterar el necesario tratamiento diferenciado de las obras complementarias puesto de manifiesto por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, si bien determina que la omisión del referido pliego no podrá dar lugar, al amparo de lo dispuesto en el propio artículo 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, a la formulación de un reparo suspensivo, sino únicamente, en su caso, a una observación complementaria.

En relación con la segunda de las cuestiones planteadas en el escrito de consulta, la relativa al régimen jurídico aplicable a las obras complementarias adjudicadas al amparo del artículo 141 d) LCAP, es preciso partir del tratamiento independiente y diferenciado de la



obra principal, que, de acuerdo con lo señalado en la consideración primera, deben tener las obras complementarias.

Así, en consonancia con la sustantividad propia que se preconiza de las obras complementarias, el régimen jurídico aplicable a las adjudicadas al amparo del artículo 141 d) LCAP debe ser determinado con independencia, en su caso, del que resulte aplicable a la obra principal.

A la vista de las consideraciones efectuadas, esta Intervención General llega a las siguientes

CONCLUSIONES

En la tramitación de las obras complementarias adjudicadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 141 d) LCAP deberán cumplirse los trámites previstos en la Ley para el procedimiento negociado, siendo en particular, en relación con la consulta formulada, requisito necesario la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

El régimen jurídico aplicable a las obras complementarias adjudicadas al amparo del artículo 141 d) LCAP debe ser determinado con independencia, en su caso, del que resulte aplicable a la obra principal.

El hecho de que en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria respecto del ejercicio de la función interventora, al referirse a los extremos adicionales a comprobar en la denominada fiscalización limitada previa respecto de las obras complementarias (Apartado Séptimo, 3), no incluya la comprobación de la existencia de pliego de cláusulas administrativas particulares informado por el Servicio Jurídico, no puede alterar el necesario tratamiento diferenciado de las obras complementarias que exige la inclusión en el expediente de dicho pliego. No obstante, ello determina que la omisión del referido pliego no podrá dar lugar, al amparo de lo dispuesto en el propio artículo 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, a la formulación de un reparo suspensivo, sino únicamente, en su caso, a una observación complementaria.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 28 DE DICIEMBRE DE 2001, SOBRE INTERPRETACIÓN DEL APARTADO SÉPTIMO DE LA INSTRUCCIÓN 3/2001, DE LA INTERVENCIÓN GENERAL, SOBRE EFECTOS DERIVADOS DE LA IMPLANTACIÓN DEL EURO EN LA CONTABILIDAD PÚBLICA

Se ha recibido en este Centro Directivo su escrito en el que se plantean diversas cuestiones interpretativas en relación a la Instrucción 3/2001, de 26 de octubre, de esta Intervención General, sobre efectos derivados de la implantación del euro en la contabilidad pública, las cuales, en concreto, se refieren al contenido de la instrucción séptima (“Otras cuestiones de diversa índole”).

En dicho escrito se exponen diversos criterios que se someten a la consideración de esta Intervención General, exponiéndose los mismos al mismo tiempo que se expresará el criterio de este Centro Directivo sobre ellos:

1º.- En cuanto al apartado 1 de la instrucción séptima: Expedientes de gasto que, sin derivar o tener relación directa con otros principales tramitados en pesetas, se inicien a partir del día 1 de enero de 2002:

Se establece que “no podrá fiscalizarse de conformidad expediente alguno cuyos importes monetarios no se expresen en la unidad de cuenta euro”.

En virtud de lo dispuesto, en los expedientes de contratación respecto a los que se tramite la propuesta de documento contable “A”, o en su caso “AD”, a partir de la citada fecha, que no deriven de otros principales ya tramitados en pesetas, todos los importes monetarios que se contengan en los mismos deberán ir reflejados en euros.

Esta cuestión no incide en los expedientes cuyo presupuesto ha sido determinado a tanto alzado, pero sí afecta a los expedientes cuyo presupuesto ha sido determinado en base a precios unitarios, que pueden encontrarse en alguna de las siguientes situaciones:

a) Expedientes de contratación iniciados (orden de inicio del expediente), pero que antes del 1 de enero de 2002 no se haya fiscalizado la propuesta de documento contable “A”.

b) Proyectos de ejecución de obras redactados por el consultor con precios unitarios en pesetas, recibidos, supervisados y aprobados por la Administración, en los cuales no se ha iniciado el expediente de contratación de las obras.

c) Proyectos de ejecución de obras redactados por el consultor con precios unitarios en pesetas, recibidos y supervisados por la Administración, pero que ésta aún no ha aprobado.



d) Proyectos de ejecución de obras redactados por el consultor con precios unitarios en pesetas y recibidos, pero aún no supervisados por la Administración.

e) Proyecto de ejecución de obras redactados por el consultor con precios unitarios en pesetas, entregados a la Administración, pero no recibidos por la misma.

f) Proyectos de ejecución de obras encargadas a consultores para su redacción, en cuyo Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares no se determinó que los precios unitarios estuvieran consignados en euros.

La Instrucción otorga un mismo tratamiento a todos estos expedientes, con lo cual habrá que redenominar todos los importes a euros.

En los dos últimos supuestos antes citados (“e” y “f”) cabe la posibilidad de solicitar al consultor la redenominación de los precios unitarios y descompuestos, y los demás importes que figuren en el proyecto a euros.

La problemática de los restantes supuestos arriba mencionados (“a” - “d”) es distinta, planteándose si una vez realizada la redenominación de todos los importes del proyecto, en los documentos que forman parte del mismo, es preciso proceder de nuevo a la supervisión del proyecto por las Oficinas de Supervisión (ha de tenerse en cuenta que el supuesto “d” señala que aún no ha sido supervisado) y a la aprobación del proyecto por el órgano competente (se señala que en los supuestos “c” y “d” antes citados aún no han sido aprobados los proyectos por la Administración) o, en cambio, sólo es necesario un informe complementario del anterior realizado sobre el importe en pesetas, donde se consignent los importes en euros.

Respecto a ello, se solicita informe sobre si se exigirá una u otra opción o cualquier otro requisito no considerado con anterioridad.

La cuestión planteada ha de resolverse indicando que emitido el informe preceptivo por la Oficina de Supervisión no es exigible el sometimiento de nuevo a dicho trámite, por tanto, sólo se requerirá que dicha Oficina emita un informe complementario a los solos efectos de indicar los importes monetarios que se expresaban en su informe de supervisión en pesetas en su valor en euros, tras la redenominación.

2º.- Apartado 2 de la instrucción séptima: Expedientes de gastos de tramitación anticipada o que, iniciados en pesetas con anterioridad al 1 de enero de 2002, no hayan podido alcanzar en dicha fecha, la fase de compromiso contable.

Según este apartado, todas las cifras monetarias que figuren en la documentación administrativa y técnica del expediente de gasto deberán constar en euros, ya que los compromisos definitivos en estos expedientes se adquirirán a partir del 1 de enero de 2002. Sin perjuicio de ello, si se quieren proseguir las actuaciones administrativas llevadas a cabo, todo importe monetario expresado en pesetas se entenderá automáticamente expresado en la unidad de cuenta euro, debiendo diligenciarse mediante la aplicación del tipo de conversión a la nueva moneda y, en su caso, del régimen del redondeo.

En esta situación se plantean dudas con respecto a la tramitación de los expedientes de contratación de obras que pueden encontrarse en dos circunstancias distintas:

a) Expedientes que, a 31 de diciembre de 2001, se encuentren en cualquier trámite desde la resolución de aprobación del expediente o la remisión de las resoluciones por las que se anuncian las licitaciones a los diarios oficiales hasta la apertura del plazo de licitación.

Entiende esa Consejería que debe procederse a la red denominación de los resúmenes de cuadros de precios del proyecto y de los importes finales del mismo, añadiendo una hoja de conversión a euros del citado resumen del presupuesto con la diligencia que se especifica en la Instrucción 3/2001, y modificando la/s portada/s del/los proyecto/s afectado/s en lo referente al presupuesto si éste figura en ellas, pero sin que afecte la red denominación a los precios unitarios o descompuestos.

b) Expedientes que, a partir del 31 de diciembre de 2001, se encuentren en cualquier trámite dentro del procedimiento de licitación, desde la finalización del plazo de presentación de proposiciones u ofertas hasta la formalización del contrato.

Respecto a estos expedientes considera esa Consejería que sería recomendable que no se produjera conversión alguna en los documentos del proyecto y que, una vez en fase de ejecución del contrato, las relaciones valoradas, certificaciones y facturas contemplaran los importes exclusivamente en euros, realizando la Administración las comprobaciones de los precios y unidades para tramitar las relaciones valoradas y las certificaciones de obras para su abono.

En cuanto a las cuestiones formuladas en relación al apartado 7.2 de la Instrucción 3/2001 esta Intervención General comparte el criterio expresado en su escrito, dado que en dicho apartado lo que se recoge es la denominada red denominación automática de los instrumentos jurídicos que se expresa en el artículo 26 de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, de introducción al euro, según el cual: "a partir del 1 de enero del año 2002, los instrumentos jurídicos que no hubieren sido red denominados durante el período transitorio se entenderán automáticamente expresados en la unidad de cuenta euro, mediante la aplicación al importe monetario correspondiente del tipo de conversión y, en su caso, aplicando el régimen de redondeo establecido en el artículo 11 de esta Ley".

3º.- Apartado 3 de la instrucción séptima: Documentación técnica de los expedientes de obras en ejecución al día 1 de enero de 2002:

Respecto a este apartado no se plantea en su escrito duda alguna, por lo que no es preciso pronunciamiento en particular sobre el tema.



SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

- II. GASTOS.
- II.2. CONTRATOS.
- II.2.3. CONTRATOS DE SUMINISTROS.
- II.2.3.1. Informe 20/2000, de 6 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre contrato de suministro mediante arrendamiento financiero o "leasing".

INFORME 20/2000, DE 6 DE JULIO, DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, MINISTERIO DE HACIENDA, SOBRE CONTRATO DE SUMINISTRO MEDIANTE ARRENDAMIENTO FINANCIERO O "LEASING"

ANTECEDENTES

1.- Por el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de X se dirige escrito de consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa redactado en los siguientes términos:

"1. El Ayuntamiento que tengo el honor de presidir, aprobó un Pliego de Cláusulas Administrativas que regirán la contratación de un suministro de una retropala en la modalidad de alquiler, estableciéndose en su cláusula 3ª que se prevé la modalidad de arrendamiento financiero (leasing) mediante renta periódica mensual de 48 cuotas constantes comprensivas de amortización e intereses, estableciéndose la opción de compra para la adquisición del bien que se hará efectiva con el pago de la última cuota.

2. Por la Intervención Municipal se informa que, por tratarse de un contrato de arrendamiento financiero o "leasing", el arrendador (en este caso el contratista) ha de ser necesariamente una Entidad de Crédito que de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional 7, apdo. 8 de la Ley 26/88 "las sociedades de arrendamiento financiero tendrán por objeto exclusivo la realización de operaciones de arrendamiento financiero y las mismas habrán de estar inscritas en el Registro Especial de esta clase de Sociedades en el Banco de España. Asimismo, a partir de 1 de enero de 1990 también podrán ser desarrolladas las operaciones de arrendamiento financiero por las Entidades oficiales de crédito, los Bancos, las Cajas de Ahorros, incluidas la Confederación Española de Cajas de Ahorro, y las cooperativas de crédito, cumpliendo en todo caso las condiciones previstas en la citada Disposición Adicional 7.8, criterio éste también sustentado por la Secretaría General del Ayuntamiento.

Asimismo, se señala en dicho informe que, conforme al Real Decreto de 23.06.89, las Sociedades de Arrendamiento financiero deberán tener un capital social mínimo de 500 millones de pesetas y que el epígrafe en que deben estar de alta en el I.A.E. es el 819.3.

3. Finalizado el plazo de presentación de proposiciones, y reunida la Mesa de Contratación para proceder a la calificación de la documentación presentada por los licitadores, se presentan tres empresas cuyo objeto social es el siguiente:

A) F., S.A. Objeto social:

"a) La fabricación, compra, venta, el arrendamiento, la importación, exportación, distribución y comisión de adquisición o venta de toda clase de vehículos y maquinaria de



obras públicas e industrial, agrícola y para la construcción de motores y grupos eléctricos, de equipos de mantenimiento como carretillas, y de los de accesorios, repuestos, aparatos y elementos de tales bienes, con la asistencia técnica y de servicios que los mismos requieran.

b) La compra, venta, administración, explotación en arriendo o en otra forma de cualesquiera otros bienes muebles y de toda clase de bienes inmuebles.

c) La adquisición, suscripción, tenencia, disfrute, administración y enajenación de toda clase de valores inmobiliarios por cuenta propia.

Quedan excluidas las actividades que la legislación especial y básicamente la Ley del Mercado de Valores atribuye con carácter exclusivo a otras entidades. Quedan asimismo excluidas todas aquellas actividades para cuyo ejercicio la Ley exija requisitos especiales que no queden cumplidos por esta sociedad".

B) M., SOCIEDAD ANÓNIMA.- Objeto social: "La Sociedad tiene por objeto: Representación y Venta de máquinas para obras públicas y construcción civil, repuesto y asistencia técnica".

C) C., S.L.- Objeto social: "La Sociedad tendrá por objeto la venta de maquinaria industrial, aceites, lubricantes, recambios y accesorios".

Como puede apreciarse, ninguna de las empresas cumple con el requisito de que objeto social exclusivo de la realización de operaciones de arrendamiento financiero exigido por la Disposición Adicional 7.8.

Tampoco se cumple el requisito de estar inscritas en el Registro Especial del Banco de España ni aportan certificado de alta o pago del IAE por el epígrafe 819.3 "Entidades de arrendamiento financiero o leasing".

Considerando que el contrato de arrendamiento financiero es un contrato bilateral entre el arrendador y el arrendatario, aunque exige la figura de un tercero (el proveedor) que no es parte del contrato, y dada la novedad de esta figura contractual en el ámbito de la contratación pública, este Ayuntamiento se plantea los siguientes interrogantes:

a) Es necesario que los licitadores que presentan proposiciones en un contrato de arrendamiento financiero hayan de ser Entidades que cumplan los requisitos señalados en la Disposición Adicional 7.8 de la Ley 26/88 y demás requisitos que se señalan en el informe de la Intervención Municipal.

b) Es posible la figura del denominado "leasing operativo", como figura que difiere del leasing propiamente dicho o arrendamiento financiero por el hecho de que no interviene una sociedad de leasing, sino que son los propios fabricantes los que asumen la función de arrendadores.

c) Dado que el contrato de arrendamiento financiero, se entiende que merece la calificación de administrativo, debe formalizarse en documento administrativo o bien, como muchas Entidades de Crédito exigen, ha de formalizarse mediante un contrato mercantil de arrendamiento financiero.

d) Finalmente se solicita informe sobre la procedencia de la admisión o inadmisión de los licitadores que se presentan al concurso convocado por este Ayuntamiento en atención exclusivamente al objeto social de las respectivas empresas (ello sin perjuicio del cumplimiento de los restantes requisitos legalmente exigibles)".

Al escrito anterior se acompaña la siguiente documentación:

a) Pliego de cláusulas administrativas particulares, redactado en lengua gallega, no traducido al castellano, para el suministro de una retro pala por arrendamiento financiero o "leasing".

b) Informe de la Interventora en funciones, fechado el 8 de mayo de 2000, en el que, aunque se concluye que se emite con carácter favorable al indicado pliego, se abordan cuestiones relativas a los requisitos del arrendamiento financiero o "leasing" en relación con las empresas que pueden concurrir a la licitación.

c) Fotocopia de las escrituras de modificación y adaptación de Estatutos Sociales otorgada por "F., S.A.", de la escritura de constitución y de una declaración jurada de "M.,S.A." y de la escritura de reforma de Estatutos Sociales y nombramiento de Administrador único de "C., S.L." aclarándose que estas tres empresas son las que han presentado proposiciones para la licitación.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1.- Con carácter previo al examen de las cuestiones sobre las que debe pronunciarse esta Junta y, para centrar éstas, ha de ponerse de relieve la doble circunstancia de existir en el expediente informes jurídicos sobre los requisitos del contrato de arrendamiento financiero y la de que se han remitido a esta Junta, en fotocopia, la documentación acreditativa del objeto social de las tres empresas licitadoras.

De un lado, en cuanto a la existencia de informes jurídicos en el expediente, aparte de aludirse en el escrito de consulta a uno de la Secretaría General del Ayuntamiento coincidiendo con el de la Intervención sobre necesidad de cumplir los requisitos de la Ley 26/88, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito, figura incorporado a la documentación remitida el citado informe de la Interventora en funciones, fechado el 8 de mayo de 2000, en el que se destacan los requisitos que ha de reunir el contratista en el arrendamiento financiero. De otro lado, la circunstancia de que se hayan remitido a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativas las escrituras que describen el objeto social de las empresas licitadoras parece querer convertir a esta Junta en Mesa de Contratación en el extremo concreto de examinar y calificar la documentación que acredita la capacidad de obrar de las citadas empresas.

En este sentido hay que remitirse a anteriores informes de esta Junta –de 18 de diciembre de 1996 (expediente 62/96), de 17 de marzo de 1998 (expediente 46/98) y de 11 de noviembre de 1998 (expediente 31/98)– en los que se sienta la doctrina de que los informes jurídicos, no vinculantes, tienen la finalidad de ilustrar al órgano consultante sobre la decisión a adoptar, sin que quede vinculado por el contenido del informe, sino que puede apar-



tarse de sus criterios sin otro requisito que el motivar su decisión, según resulta del artículo 54.1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a cuyo tenor, serán motivados con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho los actos administrativos que se separen del dictamen de órganos consultivos teniendo en cuenta, por tanto, "la inexistencia en nuestro ordenamiento jurídico de recursos de alzada contra los informes jurídicos, partiendo, por el contrario, del idéntico valor e idénticos efectos de todos ellos". Se concluye que la configuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en el artículo 10 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como órgano consultivo específico de la Administración General del Estado, de sus Organismos autónomos y demás entidades públicas estatales y la posibilidad de solicitar informes a la Junta los Presidentes de Entidades Locales, prevista en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, no puede llegar a que esta última sustituya la competencia de órganos consultivos propios de las Entidades Locales, como son sus servicios jurídicos, sin alterar el principio de autonomía organizativa de las Entidades Locales que, proclamado en el artículo 140 de la Constitución española, tiene su adecuado reflejo en la disposición final segunda de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

En particular, en cuanto a la pretendida actuación de esta Junta como Mesa de Contratación son significativas las palabras utilizadas en el informe de 10 de junio de 1999 (expediente 39/99) en el que, aparte de remitirse a los anteriores informes citados, se declara lo siguiente:

"Aunque el artículo 10 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas señala que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa es el órgano consultivo específico de la Administración General del Estado, de sus Organismos autónomos y demás entidades públicas estatales, en materia de contratación administrativa y el Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en su artículo 2.1., atribuye a la misma la competencia para informar sobre las cuestiones que se sometan a su consideración, es indudable que tales preceptos sobre la función consultiva o de asesoramiento de esta Junta han de interpretarse en el sentido de que la función de la Junta no puede sustituir las facultades de resolución, propuesta o informe atribuidas, en el ámbito de la contratación, a órganos específicos y concretos, como sucedería si, en el presente caso, se entendiera que la Junta, por vía de informe, ha de proceder a un análisis o examen de cada uno de los grupos y ofertas presentados para concluir con la admisibilidad de los citados grupos y ofertas".

Las consideraciones anteriores producen la primera conclusión de que el informe de esta Junta, sin entrar en el contenido de otros informes para ratificarlos o rectificarlos y sin examinar la documentación remitida en cuanto a las empresas licitadoras ha de limitarse a razonamientos generales sobre el arrendamiento financiero, incluido en el texto de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, hoy Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

2. - Superando los obstáculos que la prohibición de pago aplazado suponía para la admisión del arrendamiento financiero y del arrendamiento con opción de compra, la Ley 53/1999, de 28 de diciembre y hoy el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Admi-

nistraciones Públicas han dado carta de naturaleza a estas figuras incluyéndolas en la definición de contrato de suministro en el artículo 171 y estableciendo reglas para su duración en los artículos 12.2.c) y 14.4.

La inclusión del arrendamiento financiero y del arrendamiento con opción de compra en el texto de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas supone que, excepto en las especialidades que para los mismos se señalan (duración en los artículos 12.2 c) y 14.4 de imposibilidad de revisión de precios en el artículo 103.2), ambas figuras quedan sujetas a los preceptos de la Ley, aplicables a todos los contratos de las Administraciones Públicas y a los específicos del contrato de suministro figurando entre los primeros el requisito de la capacidad de obrar.

Sabido es que la capacidad de obrar de las personas jurídicas se define por su objeto social, como expresamente se declara en el artículo 197.1 de la Ley para los contratos de consultoría y asistencia y de servicios al precisar que la finalidad o actividad de la personas física o jurídica ha de tener relación directa con el objeto del contrato, pero que también resulta, para los contratos en general, del artículo 15.2 de la misma Ley en cuanto exige que la capacidad de obrar se acredite mediante la escritura o documento de constitución, estatutos o acto fundacional, en los que debe figurar necesariamente el objeto social en cuanto determinante de la capacidad de obrar de las empresas.

Resulta así que tanto en el arrendamiento financiero, como en el arrendamiento con opción de compra, las empresas licitadoras para ser adjudicatarias de los respectivos contratos han de contar con la necesaria capacidad de obrar, predeterminada por su objeto social, lo que supone, respecto al arrendamiento financiero, que cumplan los requisitos y superen los límites establecidos por las disposiciones vigentes, en concreto, en la disposición adicional séptima, apartado 8, de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito, y en el Real Decreto 771/1989, de 23 de junio, requisitos estos últimos que, obviamente, no son aplicables al arrendamiento con opción de compra.

3.- En el apartado anterior se han pretendido solucionar, con el carácter general indicado, las distintas cuestiones planeadas en el escrito de consulta, debiendo matizarse, además, que el arrendamiento financiero como supuesto de contrato administrativo está sujeto al requisito de la formalización en documento administrativo previsto en el artículo 54.1 de la Ley sin que sea factible la formalización como contrato mercantil de arrendamiento financiero, cuya naturaleza no se corresponde con la consagrada legalmente.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que en los supuestos de arrendamiento financiero y arrendamiento con opción de compra las empresas licitadoras habrán de tener capacidad de obrar, determinada por la circunstancia de que dichas modalidades estén incluidas en su objeto social, lo que respecto al arrendamiento financiero supone el cumplimiento de los requisitos exigidos por las disposiciones específicas que regulan tal modalidad.

SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

II. GASTOS.

II.2. CONTRATOS.

II.2.4. CONTRATOS DE CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y DE SERVICIOS.

II.2.4.1. Informe 4/2000, de 11 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda, sobre difusión de las publicaciones de un organismo de la Administración: Calificación como contrato y exclusión de los convenios.

II.2.4.2. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 8 de agosto de 2001, sobre necesidad de informe del Gabinete Jurídico en los expedientes de modificación de contratos de consultoría y asistencia para la redacción de proyectos y dirección facultativa de obras.

INFORME 4/2000, DE 11 DE ABRIL, DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, MINISTERIO DE HACIENDA, SOBRE DIFUSIÓN DE LAS PUBLICACIONES DE UN ORGANISMO DE LA ADMINISTRACIÓN: CALIFICACIÓN COMO CONTRATO Y EXCLUSIÓN DE LOS CONVENIOS

ANTECEDENTES

Por el Director del Instituto "X", Organismo Autónomo adscrito al Ministerio "Y" se dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa con el siguiente contenido:

"De acuerdo con las competencias otorgadas por R.D. 577/1982 de 17 de marzo, este Instituto edita sistemáticamente publicaciones relacionadas con la prevención de riesgos laborales.

Existe interés en que dichas publicaciones se difundan lo más posible, para conseguir lo cual resulta imprescindible su venta a través de establecimientos especializados.

Es práctica habitual, en el tráfico privado, que el vendedor retenga, como ganancia, un porcentaje sobre el precio de venta de la publicación. Esto supone, para este Organismo, no un mayor gasto, sino un menor ingreso.

Por otra parte, no sería posible ni aconsejable fijar, previo el acuerdo que pudiera alcanzarse, un presupuesto que actuara de límite económico porque justamente de lo que se trata es de vender el mayor número de publicaciones posibles.

Finalmente, tampoco se trata de elegir un único adjudicatario, sino a una pluralidad de ellos (a todos los que aceptaran las condiciones impuestas por este Organismo).

La cuestión que se plantea a la Junta Consultiva es ¿bajo qué modalidad debe materializarse este acuerdo: a través de un convenio de colaboración o de un contrato, y en este último caso, de qué tipo?"

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Lo primero que hay que destacar en el presente expediente es la dificultad de emitir otro informe que no consista en una respuesta afirmativa o negativa a la posibilidad suscitada de celebrar un convenio de colaboración o un contrato para difundir las publicaciones del Instituto "X". De un lado ha de observarse que el escrito de consulta no concreta más extremo, como exige el artículo 82.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que esta simple



posibilidad genérica indicando, respecto a la alternativa de contrato, que se indique que tipo de este último sería el precedente. De otro lado, porque pareciendo deducirse del escrito de consulta que se pretende que esta Junta Consultiva se pronuncie sobre el contenido y cláusulas concretas del posible convenio o contrato, ello supondría que esta Junta asumiera las funciones consultivas propias de la Asesoría Jurídica del órgano consultante, que no pueden ser sustituidas, como se desprende del artículo 50 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en cuanto dispone, en su apartado 4, refiriéndose a los pliego de cláusulas administrativas particulares que "en la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social se requerirá el informe previo del servicio jurídico respectivo", sin que a estos supuestos resulte aplicable el artículo 51 de la propia Ley, que para el supuesto, completamente distinto, de pliego de cláusulas administrativas particulares en los que se proponga la inclusión de estipulaciones contrarias a lo previsto en los correspondientes pliegos generales impone el informe preceptivo de esta Junta.

2. Realizadas las anteriores consideraciones, debe mantenerse la posibilidad de celebrar un contrato de distribución editorial tal como se recogía con nuestro informe de 10 de noviembre de 1997 (expediente 40/97), en el que examinándose los distintos supuestos posibles se razonaba sobre su naturaleza jurídica en los siguientes términos:

"El contrato por el cual el Centro de "P" encarga a un contratista la venta al por mayor de sus publicaciones ya editadas abonando un precio de antemano convenido ha de ser calificado como un típico contrato de servicios de los regulados en el Título IV del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ya que la actividad del distribuidor se limita a prestar un servicio al Centro de Publicaciones, consistente precisamente en la distribución de sus publicaciones.

En este sentido el contrato tiene encaje en la definición del artículo 197.3.a) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en cuanto su objeto es de carácter técnico, económico, industrial o comercial o cualquier otro de naturaleza análoga, que no se encuentra comprendido en los contratos regulados en la Ley, es decir, obras, gestión de servicios públicos, suministros, consultoría y asistencia y trabajos específicos y concretos no habituales.

Por lo demás esta consideración del contrato como contrato de servicios viene confirmada en el Acuerdo de 10 de mayo de 1991 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la aplicación de la normativa reguladora de la clasificación de empresa consultoras y de servicios, hecho público por Resolución de la Dirección General del Patrimonio del Estado de 17 de mayo de 1991 (BOE de 18 de junio de 1991), que señalando los criterios de clasificación en Grupos y Subgrupos aclara que en el Grupo III, Subgrupo 8 -Otros servicios- deberán incluirse los de artes gráficas y actividades editoriales, entre las que, lógicamente, deben incluirse las de distribución.

Calificado el contrato como de servicios ninguna dificultad presenta la determinación de su régimen jurídico, contenido en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus disposiciones de desarrollo, sin perjuicio del análisis que realizaremos posteriormente en cuanto a la posible utilización del procedimiento negociado.

Como anticipábamos en el primer apartado el contenido del contrato puede alterar su naturaleza jurídica, dejando de ser un contrato de servicios para convertirse en otro tipo contractual.

En particular ello debe afirmarse cuando, como se consigna en el escrito de consulta, el Centro de "P" vende sus publicaciones al distribuidor y sujeta la venta a condición suspensiva o a término. En este caso –y otros similares que pudieran configurarse– el contrato, por su objeto, debe merecer la consideración de contrato privado, debiendo descartarse, por no concurrir los requisitos del artículo 5.2 b), la calificación del contrato como contrato administrativo especial.

El artículo 9.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas señala que los contratos privados de la Administración se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, por lo que resulta necesario abordar la cuestión expresamente consultada de la procedencia de dictar normas específicas para la adjudicación de estos contratos privados que primen sobre las contenidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus disposiciones de desarrollo.

La posibilidad de promulgar tales normas específicas resulta obvia por la prescripción del artículo 9.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pero en cuanto al significado y alcance de tales normas esta Junta Consultiva estima necesario realizar dos consideraciones concretas.

En primer lugar que las normas específicas han de ser adoptadas con carácter general para todas las Administraciones Públicas y para estos contratos, sin que se considere suficiente la adopción por el Ministerio de Fomento de normas específicas relativas al Centro de "P" y para sus propias obras.

En segundo lugar también conviene señalar que las normas específicas a que se refiere el artículo 9.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no pueden tener un alcance ilimitado de excluir los contratos, por dichas normas específicas que los regulan, de la total aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como sucedería, por ejemplo, si sometiesen la preparación y adjudicación al derecho privado, sino que tienen que referirse a aspectos específicos y concretos que no dejen vacío de contenido el principio y regla generales del citado artículo 9.1 de que los contratos privados, en cuanto a su preparación y adjudicación, se rigen por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus disposiciones de desarrollo, debiendo limitarse estas normas específicas, como les resulta propio, a consagrar determinadas especialidades en la preparación, adjudicación, efectos y extinción y no un régimen jurídico completo referente a estos extremos".

Con la debida adaptación del anterior informe, derivada de que la cita del Acuerdo de esta Junta de 10 de mayo de 1991 debe ser sustituida por la del Acuerdo de 17 de marzo de 1999, hecho público por la resolución de la Dirección General del Patrimonio del Estado (B.O.E. número 84, de 8 de abril de 1999), sus razonamientos siguen siendo perfectamente válidos y aplicables al supuesto objeto de consulta.



CONCLUSIÓN

Aplicando las anteriores consideraciones al presente supuesto procede concluir que existe posibilidad de celebrar un contrato de distribución editorial, ya se configure como contrato de servicios, ya como contrato privado, para difundir las publicaciones del Instituto "X" dependiendo su calificación de su contenido concreto, que se desconoce, y sobre el cual no debe realizar pronunciamiento alguno esta Junta Consultiva.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 8 DE AGOSTO DE 2001, SOBRE NECESIDAD DE INFORME DEL GABINETE JURÍDICO EN LOS EXPEDIENTES DE MODIFICACIÓN DE CONTRATOS DE CONSULTORÍA Y ASISTENCIA PARA LA REDACCIÓN DE PROYECTOS Y DIRECCIÓN FACULTATIVA DE OBRAS

Se ha recibido en esta Intervención General, con fecha 4 de junio de 2001, consulta formulada por esa Intervención Delegada relativa a la necesidad de incluir, en los expedientes de modificación de los contratos de consultoría y asistencia para la redacción de proyectos de ejecución y en los de dirección de obras, el informe del Servicio Jurídico correspondiente, de acuerdo con el art. 59.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. La consulta viene motivada por el Informe 256/2000 A, emitido por encargo del Gabinete Jurídico, por personal dependiente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, el 9 de octubre de 2000, con motivo de la “Modificación del contrato de redacción de proyecto, dirección de obras y estudio de seguridad e higiene relativo a la obra “construcción de 158 viviendas de promoción pública en manzana 15-H Polígono Aeropuerto, Sevilla”, en el que se manifiesta:

1º) Deberá tramitarse un único expediente de modificación comprensivo de todos los elementos a modificar, proyecto, obra y dirección facultativa.

2ª) El expediente no se remitirá a la Asesoría Jurídica “hasta tanto no se ultime el expediente de modificación de las obras con la correspondiente aprobación por el órgano de contratación competente, para lo cual con carácter previo y preceptivo, de conformidad con el artículo 59.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas debe solicitarse informe de la Asesoría Jurídica y en su caso, si así procediera, recabarse, además, el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, sin perjuicio del cumplimiento de las normas presupuestarias que respecto a las obligaciones económicas contraídas deban aplicarse en relación con los gastos que comporte la modificación de las obras en general y la redacción del proyecto en particular”.

En relación con las cuestiones planteadas, esta Intervención General emite el siguiente

INFORME

PRIMERO. La ejecución de una obra pública requiere, entre otras, de las siguientes actuaciones:

1º) Elaboración del proyecto, que defina con precisión el objeto del contrato.



2º) Ejecución de la obra propiamente dicha.

3º) Designación o contratación de un “Facultativo Director de la Obra”, directamente responsable de la comprobación y vigilancia de la correcta realización de la obra contratada.

Estas actuaciones pueden dar lugar, según las circunstancias y disponibilidades del órgano de contratación, a la celebración de uno o varios contratos distintos e independientes:

- Contrato de consultoría y asistencia para elaboración del proyecto.
- Contrato de obra.
- Contratación conjunta de elaboración de proyecto y ejecución de las obras.
- Contrato de consultoría y asistencia para la dirección de las obras.

Si el servicio administrativo al que está adscrita la obra cuenta con personal suficiente y cualificado, será éste el encargado de la elaboración del proyecto y la dirección de la obra de forma conjunta o, de alguna de ellas, independientemente.

En cualquier caso, y al margen del número de contratos que se celebren, constituirá cada contrato un vínculo jurídico independiente, entre la Administración contratante y las distintas personas, físicas o jurídicas, a las que aquellos se encomienden.

El régimen jurídico de estos contratos será el contenido en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de la Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio.

SEGUNDO. Si bien es indudable que por cada contrato surge un vínculo jurídico independiente, no es menos cierto que en la ejecución de estos contratos puedan surgir ciertas relaciones y dependencias.

En este sentido, el artículo 198.2 del T.R.L.C.A.P, determina que “(...) los contratos regulados en este Título que sean complementarios de obras o de suministros podrán tener un plazo superior de vigencia que, en ningún caso, excederá del plazo de duración del contrato principal, salvo en los contratos que comprenden trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, cuyo plazo final excederá al del mismo en el tiempo necesario para realizarlos. La iniciación del contrato complementario a que se refiere este apartado quedará en suspenso, salvo causa justificada derivada de su objeto y contenido, hasta que comience la ejecución del correspondiente contrato de obras.

Solamente tendrán el concepto de contratos complementarios aquellos cuyos objeto se considere necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones objeto del contrato principal”.

Asimismo, el artículo 214, letra d) determina que “los contratos complementarios a que se refiere el artículo 198.2 quedarán resueltos en todo caso, cuando se resuelva el contrato principal”.

Del contenido de los artículos que acabamos de transcribir, podemos colegir que de los contratos que enumeramos al principio, el que podría tener la consideración de comple-

mentario sería el contrato correspondiente a la dirección de obra respecto al de ejecución de la misma. Por las siguientes razones:

1º) Solamente el contrato de dirección se desarrollará cronológicamente de forma conjunta al contrato de obras. No así el contrato de consultoría para la redacción de proyecto que se realizará con carácter previo a la iniciación del expediente de contratación de la obra.

2º) Por otra parte, aunque el contrato para la redacción de proyecto pueda considerarse necesario para la correcta realización de la prestación del contrato principal, es el contrato de dirección el que sólo existirá si se realiza el contrato de obras, no así el de redacción de proyecto que se iniciará, ejecutará y extinguirá, produciendo todos sus efectos jurídicos, se realice o no el de obra.

El carácter complementario de esos contratos, en los que insistimos el vínculo jurídico es independiente del principal, determina que ciertos efectos jurídicos se irradian desde el contrato de obra al de dirección, como son: su iniciación (que quedará en suspenso hasta tanto tenga lugar la de la obra), en determinados supuestos la modificación y, por último, la resolución.

TERCERO. Por lo que respecta a la modificación de los contratos, su régimen jurídico será el previsto, con carácter general, en el Libro I de la Ley y, con carácter particular, según el tipo de contrato, en el Libro II.

En este sentido, se estará a lo dispuesto en los artículos 59 y 101 para cualquier tipo de contrato, en los artículos 146, 149.e) y 150.1 para el contrato de obra y en el 214.c) para el de consultoría y asistencia.

El artículo 146 del Texto Refundido de la Ley regula, como ya hemos dicho, la modificación del contrato de obras, para el que prevé dos procedimientos, los recogidos en los apartados 3 y 4, según que la tramitación de la modificación de la obra conlleve suspensión temporal parcial o total de la ejecución y se acuerde la continuación provisional de las mismas (apartado 4), o no (apartado 3). En función de estas dos posibilidades, enumeran dichos apartados las actuaciones que han de llevarse a cabo en el expediente a tramitar, que en el caso de las previstas en el apartado 4 serán exclusivamente las cuatro enumeradas en el mismo.

Tomando como base el contenido del apartado tercero del artículo 146, afirma el informe emitido que: *"(...) si bien pudiera considerarse que nos encontramos ante una modificación del citado contrato para la redacción del proyecto de ejecución (...) el procedimiento de modificación debe sustraerse, por expresa previsión de la ley, de las normas que rigen dicho contrato, que en este particular no resultan de aplicación, y sustanciarse en sede del contrato de obras, al que es conexo, en cuyo procedimiento de modificación está implícita, como obligación accesoria por parte de la dirección facultativa, la redacción del proyecto modificado y la subsiguiente aprobación (técnica y definitiva) por el órgano de contratación competente.*

En efecto, el art. 146.3 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que se ocupa de regular el iter procedimental que ha de observarse en la modifi-



cación de un contrato de obras, señala que “cuando el director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto, recabará del órgano de contratación autorización para iniciar el correspondiente expediente, que se sustanciará con carácter urgente, con las siguientes actuaciones:

- a) Redacción del proyecto y aprobación del mismo.
- b) Audiencia del contratista, por plazo mínimo de tres días.
- c) Aprobación del expediente por el órgano de contratación, así como de los gastos complementarios precisos”.

Atendiendo, pues, a la regulación anteriormente transcrita no parece adecuado que soslayándose las propias reglas que determinan el iter procedimental regular de las actuaciones a seguir cuando en el contrato de obras surge la necesidad de proceder a su modificación, la Administración configure en su sustitución un procedimiento ad hoc que consideramos desvirtúa la racionalidad y coherencia del descrito en la norma; al obligar a iniciar, instruir y aprobar tres modificaciones sucesivas e independientes (la modificación correspondiente al contrato de redacción de proyecto, la relativa al contrato de obras y por último la Dirección Facultativa de obras) donde la ley tan sólo refiere un único expediente de modificación: el que habrá de incoarse con ocasión de la ejecución de las obras cuando el Director Facultativo considere necesaria una modificación del proyecto”.

Centrándonos, pues, en el contenido del artículo 146.3, debemos manifestar, en primer lugar, que el sentido del mismo no puede sustraerse del contexto general de la Ley, y que los trámites relacionados en él no tienen el carácter exclusivo que sí tienen los del apartado 4 del mismo artículo.

Por otra parte, al igual que cuando el artículo 122 establece que la adjudicación de un contrato de obra requiere la “previa elaboración, supervisión, en su caso, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto (...)” no debemos de entender que la Ley determina un único expediente de contratación para la elaboración del mismo y el de la obra, igualmente habrá de entenderse referido a su modificación, cuando el apartado tercero, letra a), del artículo 146, determina que el expediente de modificación de obra requiere, igualmente, de la redacción del proyecto y aprobación del mismo. En tal caso y en función de las circunstancias propias de la ejecución de cada obra, deberá iniciarse, instruirse y aprobarse el procedimiento que corresponda conforme a las siguientes posibilidades:

1º) Que la Modificación se elabore por personal propio de la Administración, en cuyo caso no se tramitará expediente alguno.

2º) Que se proceda a la convocatoria de una nueva licitación.

3º) Que se modifique el contrato de consultoría y asistencia que se celebró para la redacción del proyecto primitivo o bien del correspondiente al de dirección de las obras, conforme a las condiciones establecidas en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares. En este caso, se requerirá, de acuerdo con el artículo 59.2 y 3 del T.R.L.C.A.P, el informe del Servicio Jurídico y, en su caso, el del Consejo Consultivo.

En el último supuesto de los que se acaban de describir, la razón de interés público habilitante para la modificación de cualquier contrato administrativo (artículo 101.1 del Texto Refundido) debe concurrir específicamente en el contrato de obras y, desde aquí, incidir en los contratos complementarios o simplemente relacionados con aquél, motivando igualmente sus modificaciones. De esta forma, nos encontraríamos, en realidad, ante una sola razón o causa habilitante de las diversas modificaciones, pero éstas, sin embargo, deben tener una tramitación administrativa claramente autónoma y diferenciada, como la han tenido los mismos contratos a los que se refieren.

Por otra parte, entiende el informe comentado que conforme al tenor literal de la Ley constituye una obligación accesoria de la dirección facultativa de la obras la redacción del proyecto modificado, si bien, del contenido de la Ley sólo puede concluirse que corresponde al director facultativo, que como ya hemos dicho puede ser personal propio de la Administración o un profesional o consultor contratado,

a) apreciar la necesidad de la modificación;

b) solicitar del órgano de contratación autorización para iniciar el correspondiente expediente de modificación.

Procedimiento que se realizará de acuerdo con los trámites previstos, no sólo en el apartado 3 del artículo 146, sino también conforme al contenido de los artículos 59, 101 y 128.

La elaboración por la Administración del proyecto modificado tendrá carácter previo e independiente a la modificación del contrato de obra.

CUARTO. Por todo lo anterior, podemos concluir lo siguiente:

1.- Los contratos de consultoría y asistencia para la redacción de proyecto, el de obra y el de dirección facultativa constituyen vínculos jurídicos independientes entre la Administración y las personas físicas o jurídicas que los celebran.

2.- La modificación de cualquiera de ellos es independiente de la modificación de los otros, al margen de que en el contrato de dirección traiga su causa de la propia modificación del contrato de obras del cual es complementario.

3.- La modificación de un contrato requiere, de acuerdo con el artículo 59.2 y 3, informe previo del Gabinete Jurídico y, en su caso, del Consejo de Consultivo.

4.- Se iniciará e instruirá expediente administrativo independiente por cada contrato que requiera ser modificado.

QUINTO. Por último, se considera adecuado el procedimiento recogido en las guías de fiscalización y control, que, en cualquier caso, se refieren con carácter general a todos los posibles contratos de consultoría y asistencia y el de servicios, entre los cuales los de redacción de proyecto y sus modificaciones no constituyen sino una categoría más, por lo que no parece adecuada la eliminación de un trámite que conforme a la Ley tiene carácter preceptivo.

SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

II. GASTOS.

II.2. CONTRATOS.

II.2.5. OTROS CONTRATOS.

- II.2.5.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 27 de septiembre de 2001, sobre necesidad de proceder al reajuste de la garantía en el supuesto de prórroga con actualización del precio de un contrato de gestión de servicio público.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 27 DE SEPTIEMBRE DE 2001, SOBRE NECESIDAD DE PROCEDER AL REAJUSTE DE LA GARANTÍA EN EL SUPUESTO DE PRÓRROGA CON ACTUALIZACIÓN DEL PRECIO DE UN CONTRATO DE GESTIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

Se ha recibido, en esta Intervención General, su escrito por el cual se formula discrepancia al informe de fiscalización de conformidad con observaciones relativo al contrato GSP-1/95, de gestión de servicio público por concurso, para la guarda y reeducación de menores infractores internados en el Centro de "J".

En relación con el mismo se le informa que el órgano gestor solamente puede acudir al trámite de discrepancia previsto en el artículo 84 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y desarrollado en el artículo 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, cuando se emita, por una Intervención, un informe de fiscalización de disconformidad o nota de reparos; y no, como ocurre en el expediente recibido, cuando la Intervención competente formula observaciones al mismo, que, además, no tienen efectos suspensivos en su tramitación.

No obstante, esta Intervención General estima necesario realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. El informe, de 27 de marzo de 2001, de fiscalización de conformidad con observaciones emitido por la Intervención Delegada en la Consejería de "X" respecto a la prórroga de los contratos de gestión de servicio público de guarda y educación de menores internados en régimen cerrado en los Centros "J" de Alcalá de Guadaíra, Sevilla, y "A" de Córdoba, señala textualmente que:

"En el pliego de cláusulas administrativas particulares, el órgano de contratación fijó el importe de la garantía definitiva en el 4% de su presupuesto. Asimismo, conforme a dicho pliego, se ha efectuado una prórroga del contrato, actualizándose el precio según el IPC.

En base a lo prevenido en el artículo 42 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (antes 43), debe reajustarse la garantía para que guarde la debida proporción".

SEGUNDA. La disconformidad, manifestada por la Consejería de "X", respecto a la referida observación formulada por la Intervención Delegada, se fundamenta en los siguientes extremos:



1º. La regulación contenida en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas distingue claramente entre prórroga y modificación, tanto porque su regulación se contiene en preceptos distintos, como porque se establecen procedimientos diferenciados para una y otra incidencia.

2º. En los contratos de gestión de servicios públicos el importe de las garantías provisionales y definitivas se fijará en cada caso por el órgano de contratación en el pliego de cláusulas administrativas particulares, a la vista de la naturaleza, importancia y duración del servicio de que se trate. Lo cuál, en opinión del órgano gestor, significa que el régimen jurídico de las garantías en los contratos de gestión de servicios públicos difiere del previsto para el resto de los contratos administrativos típicos y que el órgano de contratación no tiene hipotecada la posibilidad de reajustar las garantías definitivas en aquellos contratos, “si tras las sucesivas prórrogas previstas con actualización del precio mediante IPC, este índice se dispara más de lo que al inicio, cuando se fijó la garantía definitiva, se estimó”.

TERCERA. La cuestión a dilucidar, como se puede deducir de lo señalado hasta el momento, se concreta en cómo afecta, en general, la prórroga o modificación del contrato de gestión de servicios públicos a la garantía formalizada por el contratista, y, en particular, la prórroga operada en los contratos de gestión de servicio público de guarda y educación de menores internados en régimen cerrado en los Centros “J” de Alcalá de Guadaíra, Sevilla, y “A” de Córdoba.

CUARTA. El régimen jurídico general de las garantías exigidas en la contratación administrativa se contiene actualmente en el Capítulo III, Título II, del Libro I del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y con tal carácter general resulta aplicable a toda clase de contratos administrativos típicos, sin que exista fundamento para exceptuar a los contratos de gestión de servicios públicos, debiendo únicamente tenerse en cuenta la doble especialidad que para las garantías en estos contratos se recogen en el artículo 38 del Texto Refundido, en el sentido de que se fijarán en cada caso por el órgano de contratación en el pliego de cláusulas administrativas particulares a la vista de la naturaleza, importancia y duración del servicio de que se trate y de que, en casos especiales, el Consejo de Ministros queda facultado para acordar la exención de las correspondientes garantías.

Por tanto, el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en cuanto no distingue ni restringe su ámbito de aplicación a alguna figura contractual, también rige para el contrato de gestión de servicios públicos, siéndole aplicable la norma que establece que cuando, como consecuencia de la modificación del contrato, experimente variación el precio del mismo, se reajustará la garantía definitiva, para que guarde la debida proporción con el precio del contrato resultante de su modificación.

Este último precepto encuentra su justificación en la necesidad de que la garantía definitiva permanezca en la misma proporción durante toda la vida del contrato, de manera que la variación del importe del mismo debe llevar correlativamente al reajuste de la garantía para alcanzar la citada proporcionalidad.

Es necesario recordar, por otro lado, que dicha regulación reproduce en lo sustancial las normas contenidas en los artículos 124 y 117 de la Ley de Contratos del Estado aprobada por Decreto 923/1965, de 8 de abril.

QUINTA. La propia Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en su Informe 30/00, de 21 diciembre de 2000, emitido sobre una consulta formulada sobre la interpretación del artículo 42 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en relación con el reajuste de garantías en el supuesto de prórroga de un contrato administrativo ha establecido que:

“La interpretación literal del transcrito artículo 42 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas obliga a descartar su aplicación a los supuestos de prórroga del contrato sin alteración de sus condiciones económicas, pues es evidente que, aunque la prórroga pudiera incluirse en el término genérico de modificación, no existe nuevo precio resultante de su prórroga, con el cual deba guardar la debida proporción el importe de la garantía, excepto en los supuestos en que la prórroga dé lugar a la variación del precio en el plazo prorrogado”.

De esta manera, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa llega a la conclusión de que en el supuesto de prórroga del contrato en las mismas condiciones económicas y de servicio recogidas en el contrato inicial *“no hay necesidad ni posibilidad de reajustar la garantía en los términos previstos en el artículo 42 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”*. Por lo que, a sensu contrario, en el supuesto de prórroga de un contrato con variación del precio del mismo, será de aplicación la norma contenida en el citado artículo 42.

Esta doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa establecida en relación a un contrato de servicios, también sería de aplicación en los contratos de gestión de servicios públicos, para los que también rige el meritado precepto de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como se señaló ut supra.

SEXTA. En concreto, en los expedientes objeto de la discrepancia planteada, hay que destacar, a los efectos que nos interesan, las siguientes cláusulas:

En el Pliego de Cláusulas de Explotación para la concesión mediante el sistema de concurso del servicio público de guarda y educación de menores internados en régimen cerrado por resolución judicial en el Centro Cerrado “J” se señala:

Cláusula 2.1.: *“La presente concesión, que se adjudicará mediante el procedimiento de concurso público, se regirá por lo previsto en el presente Pliego, por las normas establecidas en la Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y su Reglamento de aplicación; supletoriamente por la Ley de Contratos del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril, modificado parcialmente por Ley 5/1973, de 17 de marzo, y R.D.L. 931/1986, de 2 de mayo, por el Reglamento General de Contratación del Estado aprobado por Decreto 340/1975, de 25 de noviembre, modificado por Real Decreto 2528/1986, de 28 de noviembre, y demás disposiciones de aplicación”.*

Cláusula 4.1.: *“El presente contrato con carácter general no será objeto de revisión de precios, no obstante, en caso de prórroga del contrato, por mutuo acuerdo de las partes, el*



precio del contrato se actualizará de acuerdo con la evolución del Índice de Precios al Consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, alcanzado en el ejercicio anterior”.

Cláusula 12.2.: “La empresa que resulte adjudicataria deberá constituir una fianza definitiva, reflejada en el apartado G del Cuadro de Características, equivalente al cuatro por ciento del presupuesto de licitación (...).”

Por su parte, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación de la gestión indirecta, modalidad concesión, por el procedimiento abierto mediante concurso, del servicio público de “guarda y educación de menores internados en régimen cerrado en el Centro “R”, actualmente denominado Centro “A”, establece que:

Cláusula 2.1.: “El presente contrato, de naturaleza administrativa, se regirá por lo dispuesto en este Pliego y sus Anexos, por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), el Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la ley citada anteriormente, y demás disposiciones de aplicación, así como por la legislación administrativa especial reguladora del servicio, cuyo régimen básico se regula en la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía (...).”

Cláusula 3.3.: “El presente contrato con carácter general no será objeto de revisión de precios, no obstante, en caso de prórroga, el precio del contrato se actualizará conforme con el Índice de Precios al Consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, alcanzado en el ejercicio anterior”.

Cláusula 13.1.: “Antes de la formalización del contrato (...) la empresa adjudicataria deberá presentar resguardo acreditativo de haber constituido, por cualquiera de los medios establecidos en los artículos 37 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y 15, 16, 17, 18.3 y 5 del Real Decreto 390/1996 de desarrollo parcial de la Ley 13/1995, una garantía definitiva por el importe que se indica en el Cuadro Resumen del Expediente, equivalente al 4% del presupuesto del contrato a disposición del órgano de contratación”.

De lo expuesto se deduce que en dichos Pliegos no se recoge cláusula alguna sobre la necesidad de proceder al reajuste de la garantía definitiva en caso de variación del precio del contrato; aunque este silencio no debe resolverse en el sentido de considerar que la ausencia de tal prevención lleve aparejada la no exigibilidad de la modificación de la fianza prestada. Al contrario, la aplicación supletoria de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, o en su caso de la Ley de Contratos del Estado, hace que sea de plena aplicación la obligación del contratista de proceder al reajuste de la garantía definitiva en el caso de que la prórroga del contrato haga, como en los supuestos contemplados, que se produzca una variación en el precio del mismo.

SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

II. GASTOS.

II.3. SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS.

- II.3.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 10 de Julio de 2001, sobre posible inclusión de las entidades representativas de la economía social como centros colaboradores para la ejecución de los Programas de Formación Profesional Ocupacional.
- II.3.2. Resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 7 de agosto de 2001, de discrepancia relativa a la justificación de una subvención para la realización de determinadas obras por Administración.
- II.3.3. Resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 5 de octubre de 2001, de discrepancia relativa a la posibilidad de subvencionar acciones ejecutadas por los beneficiarios en ejercicios anteriores al de la convocatoria de la ayuda.
- II.3.4. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 26 de octubre de 2001, sobre fiscalización de resoluciones de prórroga del plazo para la realización de la actividad subvencionada y de resoluciones de revocación total o parcial de ayudas.
- II.3.5. Resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 22 de Noviembre de 2001, de discrepancia relativa a la consideración como subvención nominativa o como transferencia de financiación de las cantidades destinadas a atender los gastos de los Consejos Sociales de Universidades.
- II.3.6. Comunicación de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 21 de diciembre de 2001, sobre interpretación del artículo 18.2, párrafo primero de la Ley 1/2000, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2001.
- II.3.7. Resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 27 de diciembre de 2001, de discrepancia relativa a la transmisión por parte de un beneficiario de su posición jurídica como tal a un tercero.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 10 DE JULIO DE 2001, SOBRE POSIBLE INCLUSIÓN DE LAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL COMO CENTROS COLABORADORES PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL

Se ha recibido en esta Intervención General, en fecha 20 de junio, su escrito por el que se formula consulta, por conducto de la Intervención Delegada en esa Consejería, relativa a la posible inclusión de las entidades representativas de la economía social como centros colaboradores para la ejecución de los Programas de Formación Profesional Ocupacional (en adelante FPO) de la Junta de Andalucía.

Los términos en que se plantea la consulta son los siguientes:

- El Plan Andaluz de Formación Profesional (1999/2006) se aprobó por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de febrero de 1999.

- La Orden de 30 de julio de 1997 regulaba en sus artículos 39 a 42 la formación profesional, señalando quienes podían ser beneficiarios de las medidas correspondientes en su artículo 40 (Federaciones de Cooperativas y Sociedades Laborales).

- La Orden de 29 de marzo de 2001, por la que se regula el Programa Andaluz para el Fomento de la Economía Social, que procedió a la derogación de la Orden anterior, regula en su artículo 13 la Formación Profesional. El apartado 4 de este precepto considera como beneficiarios de las ayudas relativas a este concepto, para su ejecución y desarrollo, a las organizaciones representativas de la economía social y las fundaciones y entidades que tengan entre sus fines la promoción de la economía social.

Para ello, existe una dotación de 650.000.000 ptas. en la aplicación presupuestaria XXX, con cargo al proyecto de inversión YY, "Actividades de FPO".

- El Decreto 204/1997, de 3 de septiembre, regula, en su artículo 18.1, la ejecución de los programas de formación profesional, permitiendo que las acciones correspondientes puedan ser ejecutadas por la Consejería de "X" (actualmente, Consejería de "Y") a través de sus propios medios o mediante la colaboración de terceros. Esta colaboración es objeto de desarrollo normativo específico en los apartados 3 y 4 del citado precepto, pudiendo considerarse como tales las empresas, asociaciones, federaciones de empresarios o las organizaciones sindicales y empresariales en el marco del diálogo social.

El apartado 3 de este artículo recoge la posibilidad de que, a la hora de ejecutar los programas mediante la colaboración de terceros, excepcionalmente, puedan ser beneficiarias de las subvenciones para impartición de acciones formativas aquellas entidades que, sin estar



homologadas como centro colaborador, reúnan condiciones técnicas adecuadas para ello, especificando estas condiciones en el artículo 4 de la Orden de 25 de julio de 2000, por la que se regula el procedimiento de autorización administrativa para la actividad como centro colaborador de Formación Profesional Ocupacional de la Junta de Andalucía.

- El Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, regula en su artículo 8 las entidades que pueden colaborar en la gestión de la formación profesional, entre las que se encuentran las organizaciones sindicales o empresariales y las organizaciones representativas de la economía social.

- El artículo 18.5 del Decreto 204/1997 regula las acciones que se lleven a cabo con la colaboración de las Organizaciones Sindicales y Empresariales, en el marco del diálogo social, las cuales se desarrollarán a través de convenios específicos, que regularán las condiciones de participación y los requisitos para su ejecución.

La alusión que hace el precepto a que las acciones se lleven a cabo en el marco del diálogo social tiene como finalidad acotar las condiciones en que las organizaciones sindicales y/o empresariales pueden ser beneficiarias de las ayudas para impartición de acciones formativas. Por diálogo social debe entenderse aquel método de gestión de los asuntos laborales, sociales y económicos que implican la consulta o incluso la concertación social entre los poderes públicos y las organizaciones representativas de grupos de intereses (entre las que se encuentran, como más importantes y conocidas –aunque no las únicas–, los sindicatos y las asociaciones empresariales).

- El artículo 18 del Decreto 204/1997 no hace mención a las entidades representativas de la economía social (entre las cuales podemos citar a C, F, FC, E, A y FD), a diferencia del Real Decreto 631/1993.

A juicio de la Dirección General de “Z” no existe razón alguna para la omisión o exclusión de tales entidades como terceros colaboradores para la ejecución de las acciones en materia de Formación Profesional dentro del territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza. A mayor abundamiento, la normativa estatal las coloca en pie de igualdad con respecto a las acciones formativas que se lleven a cabo en territorio andaluz.

Teniendo presente que las entidades representativas de la economía social participan en el diálogo social, al poder ser consultadas por los órganos de la Junta de Andalucía previamente a la toma de decisiones o aprobación de disposiciones normativas en esta materia, la Dirección General de “Z” entiende que han de ser incluidas también dentro del ámbito de aplicación del referido Decreto 204/1997, en igualdad de condiciones y de trato respecto a las organizaciones sindicales y profesionales que intervengan dentro del marco del diálogo social, conforme a lo previsto en el artículo 18.5 del Decreto 204/1997.

- La exclusión de estas entidades podría vaciar de contenido prácticamente el artículo 13 de la Orden de 29 de marzo de 2001, que las contempla como beneficiarias, pudiendo ello constituir una distorsión del sistema de ayudas para las acciones de FPO promovidas por la Junta de Andalucía, al no ser las mismas reconocidas como entidades representativas de la economía social, pese a su participación en el diálogo social con la Administración Autonómica.

- Por ello se somete a la consideración de la Intervención General la posibilidad de que las entidades representativas de la Economía Social puedan participar en la ejecución de los

programas de FPO, en el marco del diálogo social, instrumentándose tal colaboración a través de convenios específicos que regularan las condiciones de participación y los requisitos para su ejecución, teniendo la consideración de centro colaborador de carácter temporal, conforme a lo previsto en el artículo 18.5 y en el artículo 21.a) del Decreto 204/1997, de 3 de septiembre, es decir, en igualdad de condiciones que las organizaciones sindicales y empresariales, conforme al citado artículo 18.5 del Decreto 204/1997 y del artículo 2.4 de la Orden de 25 de julio de 2000.

Analizados los distintos aspectos expuestos, esta Intervención General formula las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. - Para resolver adecuadamente la consulta planteada, el presente informe habrá de centrarse en analizar:

- La procedencia de considerar beneficiarias de las ayudas reguladas por impartición de acciones formativas a las entidades representativas de la economía social, distinguiendo según se trate del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional o del Plan Andaluz de Formación Profesional, atendiendo a sus respectivas normas reguladoras, y, en su caso, los requisitos que habrían de reunir.

- En caso de poder ser beneficiarias, si el gasto derivado de la concesión de dichas subvenciones pudiera imputarse a la aplicación presupuestaria XXX, proyecto de inversión YY.

SEGUNDA. - Las normas aplicables para la ejecución del **Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional** son el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, la Orden de 13 de abril de 1994, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y las disposiciones que posteriormente han procedido a la modificación de las anteriormente citadas.

La Comunidad Autónoma de Andalucía asumió las competencias de ejecución del Plan Nacional, según se establece en el Real Decreto 427/1993, de 26 de marzo, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de funciones y servicios de la gestión de la formación profesional ocupacional; desarrollado por el Convenio de colaboración, suscrito entre el citado Ministerio y la Junta de Andalucía a tales efectos (Resolución de 20 de abril de 1993, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se procede a su publicación).

Según expresa el Preámbulo del Real Decreto 631/1993, por esta disposición, “sin menoscabo de las competencias de gestión asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de formación profesional ocupacional, se establecen los mecanismos que permiten una adecuada articulación de la formación ocupacional con los objetivos generales de la política de empleo, como son, entre otros, la planificación plurianual de objetivos, la exigencia de unos requisitos mínimos que deben cumplir los centros colaboradores a través de los cuales se imparte la formación, y la necesidad de establecer, con carácter general, las en-



señanzas mínimas en cada especialidad para expedir los correspondientes certificados de profesionalidad”.

El artículo 1.1 del Real Decreto 631/1993 determina que será de aplicación para las acciones de formación profesional ocupacional dirigidas a los trabajadores desempleados.

El artículo 8 de este Real Decreto, bajo la rúbrica “Gestión”, determina que:

1.- La gestión de las acciones del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional corresponderá al Instituto Nacional de Empleo o a las Comunidades Autónomas que hayan asumido el traspaso de la gestión del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

2.- Podrán colaborar en la impartición de dichas acciones de formación profesional ocupacional:

a) Los **centros colaboradores**, para impartir aquellas especialidades formativas homologadas.

b) Las organizaciones empresariales o sindicales, los organismos paritarios de formación de ámbito sectorial estatal, y las organizaciones representativas de la economía social, previa suscripción de un **contrato-programa** de carácter trienal, siempre que las acciones se desarrollen a través de sus propios centros colaboradores, autorizados conforme a lo establecido en el artículo 9.

c) Las entidades públicas o privadas de formación o las empresas con las que se haya suscrito **convenio de colaboración**, siempre que las acciones se desarrollen a través de sus propios centros colaboradores, autorizados conforme a lo establecido en el artículo 9.

Por su parte, el artículo 9 del Real Decreto 631/1993 establece que: “Siempre que se cumplan los requisitos mínimos establecidos en este Real Decreto (artículo 10), la autorización para el funcionamiento como centro colaborador y la inscripción en el correspondiente censo se llevará a cabo, teniendo en cuenta el ámbito de actuación de los mismos, por el Instituto Nacional de Empleo o las Comunidades Autónomas que hayan asumido el traspaso de la gestión del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, con indicación expresa de las especialidades formativas homologadas”.

El artículo 13.1 del mismo texto normativo determina que: “Los cursos impartidos por centros colaboradores, en las especialidades formativas homologadas e incluidas en la correspondiente programación anual (a la que se refiere el artículo 3 del Real Decreto 631/1993), serán objeto de subvención”.

El Real Decreto 631/1993 ha sido objeto de desarrollo por la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 13 de abril de 1994, modificada por las Órdenes de 20 de septiembre de 1995 y 14 de octubre de 1998.

Según el artículo 1 de la Orden de 13 de abril de 1994, “la presente normativa tiene como objeto el desarrollo del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, regulado en el

Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, siendo de aplicación en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la regulación que las Comunidades Autónomas que hayan asumido la gestión del Plan, puedan establecer dentro del ámbito de sus respectivas competencias"; procediendo de esta forma a regular las subvenciones que pueden otorgarse a las distintas entidades que colaboren en la impartición de las acciones de FPO del Plan Nacional, según el artículo 8.2 del Real Decreto 631/93, distinguiendo, respecto a cada tipo de entidades, según se trate de subvenciones de gestión por las Comunidades Autónomas que hayan asumido la ejecución del Plan Nacional, o de subvenciones gestionadas directamente por el INEM, en artículos distintos, recogándose a continuación, la regulación en el caso de gestión por las Comunidades Autónomas, dado que es la que resulta de aplicación en nuestro ámbito.

A) Subvenciones a Centros Colaboradores: El artículo 10 de la Orden de 13 de abril de 1994 prescribe que:

1.- "Las subvenciones a otorgar en el marco del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional por la Administración competente tendrán como exclusivo objeto la compensación de los costes abonables, en virtud del Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, derivados de la impartición de cursos en las especialidades formativas homologadas e incluidas en las programaciones.

2.- Los requisitos de los beneficiarios se acreditarán a través de la siguiente documentación:

- a) Resolución aprobatoria de la inscripción en el Censo Nacional de Centros Colaboradores del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.
- b) Resolución aprobatoria de la Administración competente respecto a la inclusión en la correspondiente programación de los cursos solicitados".

B) Contrato-programa: El artículo 13 de la Orden establece que:

1.- "El contrato-programa a que se refiere el artículo 8, apartado 2, letra b) del Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, deberá contener, al menos, los siguientes extremos:

- a) Proporción de alumnos a los que afectará su aplicación de acuerdo con los colectivos definidos en el artículo 1, apartado 2, del Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, y la descripción general de las acciones de formación profesional ocupacional por familias profesionales.
- b) Los mecanismos apropiados para el control de la calidad y el seguimiento de la ejecución de las mencionadas acciones.

2.- Las especialidades a impartir objeto del contrato-programa deberán estar homologadas previamente a la fecha de su impartición".

C) Convenios de colaboración: El artículo 15 de la Orden de 13 de abril de 1994 exige para las entidades públicas o privadas de formación y empresas que pretendan suscribir un convenio de colaboración al amparo de lo dispuesto en el artículo 8.2.c) del Real Decreto 631/93, así como para las organizaciones empresariales, empresas o entidades de formación constituidas por organizaciones profesionales, de empresas y/o sindicatos



que puedan suscribir un convenio de colaboración que tenga como beneficiario a demandantes de primer empleo, que acrediten, antes del inicio de las acciones formativas, ante la Administración competente, el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 10.2 de esta Orden.

En base a la regulación normativa sobre el particular, respecto al Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional ha de concluirse que las entidades representativas de la economía social podrán colaborar en la impartición de las acciones de FPO del citado Plan, siempre que reúnan los requisitos exigidos, pudiendo solicitar la pertinente subvención, según cada modalidad de colaboración. En cualquier caso:

- Los centros colaboradores, incluidos aquéllos mediante los cuales pretendan impartirse las acciones formativas objeto de un contrato-programa o un convenio de colaboración, han de estar autorizados para su funcionamiento como tales e inscritos en el correspondiente censo.

- Las especialidades formativas han de estar homologadas e incluidas en la programación anual.

TERCERA.- Las normas reguladoras del **Plan Andaluz de Formación Profesional** vienen constituidas por el Decreto 204/1997, de 3 de septiembre, desarrollado, en la actualidad, mediante Orden de 12 de diciembre de 2000, de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, que establece los programas de FPO de la Junta de Andalucía, debiendo hacerse constar que este Plan contempla acciones dirigidas tanto a desempleados como a trabajadores ocupados; con especial referencia, por el tema planteado en la presente consulta, al Programa de Formación para trabajadores ocupados en pequeñas y medianas empresas, en empresas de economía social, así como para trabajadores autónomos (artículo 6).

El artículo 18 del Decreto 204/1997, "Ejecución de los programas", determina las entidades que pueden ser beneficiarias de las subvenciones que se contemplan en dicha disposición, del siguiente modo:

- "La colaboración con terceros se establecerá a través de subvenciones para la ejecución de las acciones formativas y/o mejora de la Formación Profesional Ocupacional, siendo necesario en el primer caso, contar con la correspondiente homologación como Centro Colaborador. Excepcionalmente, podrán ser subvencionadas para la impartición de acciones formativas entidades que, sin estar homologadas como Centro Colaborador, reúnan condiciones técnicas adecuadas para ello" (apartado 3).

- "Cuando se trate de acciones a desarrollar en ejecución del Programa de Formación Profesional Ocupacional dirigidas a personas desempleadas con compromiso de inserción laboral, se efectuarán a través de convenios de colaboración con empresas, asociaciones o federaciones de empresarios. En este caso y en las acciones dirigidas a personas ocupadas, las Entidades interesadas podrán contar con el apoyo de un agente externo homologado como Centro Colaborador o que reúna las condiciones técnicas adecuadas para ello" (apartado 4). Este requisito de homologación se recoge, igualmente, en el artículo 15.3 de la Orden de 12 de diciembre de 2000.

- “Las acciones que se lleven a cabo con la colaboración de las Organizaciones Sindicales y Empresariales, en el marco del diálogo social, se desarrollarán a través de Convenios Específicos que regularán las condiciones de participación y los requisitos para su ejecución” (apartado 5).

Por su parte, el artículo 19 del Decreto 204/97 determina la necesidad de que los Centros Colaboradores estén autorizados para su funcionamiento como tales y tengan reconocidas las especialidades homologadas, para lo cual han de cumplir los requisitos que establece el Real Decreto 631/1993 y demás normativa de aplicación.

La Orden de 12 de diciembre de 2000, en su artículo 1.3 se limita a señalar, con carácter general, que: “Las entidades y personas físicas podrán participar en la ejecución de los citados Programas de Formación Profesional Ocupacional, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 204/1997, de 3 de septiembre y en la presente Orden”.

El artículo 30 de la precitada Orden establece que: “De acuerdo con lo previsto en el artículo 18.5 del Decreto 204/1997, de 3 de septiembre, las acciones que se lleven a cabo con la colaboración de las Organizaciones Sindicales y Empresariales, en el marco del diálogo social, se desarrollarán a través de Convenios Específicos que regularán las condiciones de participación, programación, Agentes Externos, ejecución de los cursos, justificación, Comisiones Mixtas, cuantificación de las acciones, porcentaje de amortizaciones y gastos de administración y coordinación, etc., obligando dichas condiciones específicas tanto a dichas entidades como a sus Agentes Externos. En todas las cuestiones no recogidas en los Convenios Específicos se estará a lo dispuesto en la presente Orden”:

El “diálogo social” al que se refiere dicho precepto ha de entenderse que sería el que se materializa mediante la suscripción de los Pactos de Concertación Social a que alude el preámbulo de la propia Orden, por lo cual serán los agentes económicos y sociales firmantes del mismo los que puedan acogerse a lo dispuesto en el citado artículo 30. En línea con ello, el preámbulo del Decreto 204/97 alude al “Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía”, suscrito por la Junta de Andalucía, la Confederación de Empresarios de Andalucía, Comisiones Obreras de Andalucía y la Unión General de Trabajadores de Andalucía.

De la regulación normativa del Plan Andaluz de Formación Profesional Ocupacional habrá de concluirse que:

Las entidades representativas de la economía social podrán ser beneficiarias de las subvenciones previstas para la ejecución del Plan Andaluz de Formación Profesional Ocupacional, siempre que reúnan los requisitos exigidos para ello. En cuanto a los centros colaboradores, la normativa de ejecución del Plan Andaluz exige que estén homologados, si bien prevé que, excepcionalmente, pueda autorizarse por el Director General de Formación Profesional Ocupacional, con carácter previo, que actúen como centros colaboradores aquellas entidades que sin estar homologadas reúnan las condiciones técnicas adecuadas para ello (Disposición Adicional Segunda de la Orden de 12 de diciembre de 2000).

CUARTA.- En el escrito por el que se formula la presente consulta, alude la Dirección General de “Z” a la Orden de 29 de marzo de 2001 y a la derogada por la anterior de 30 de julio de 1997, reguladoras de los programas de promoción de la economía social.



La Orden de 29 de marzo de 2001, de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, se dicta para dar respuesta al Programa Andaluz para el Fomento de la Economía Social, configurado en base al Plan de Desarrollo Regional para Andalucía 2000-2006 y el Decreto 24/2001, de 13 de febrero, por el que se establece el marco regulador de las ayudas de finalidad regional y en favor de las PYMES que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía.

De este modo, el artículo 1 de la meritada Orden establece que tiene por objeto regular las medidas de ejecución del Programa Andaluz para el Fomento de la Economía Social, contemplando, como una de las medidas, la formación profesional, a la cual se dedica el artículo 13 de la misma, determinándose:

- La aprobación y ejecución de un plan de formación profesional por la Dirección General de Economía Social, a través de organizaciones representativas de la economía social y las fundaciones y entidades que tengan entre sus fines la promoción de la economía social, destinándose dicha formación tanto a trabajadores ocupados como a desempleados.

- Los conceptos subvencionables.

- Los tipos de cursos.

- Las prácticas en empresas en cursos de formación dirigidos a desempleados.

- Las condiciones para la ejecución de las acciones formativas.

La Orden de 29 de marzo de 2001 no hace referencia alguna a una posible derogación parcial de la Orden de 12 de diciembre de 2000, sin que tampoco se desprenda una posible derogación tácita en este punto, por lo que ha de entenderse que las subvenciones que pretendan otorgarse a las entidades representativas de la economía social, para acciones de formación profesional ocupacional, deberán serlo por sus específicas normas reguladoras, con respeto de los requisitos en ellas establecidos, es decir:

a) Cuando se trate de FPO en ejecución del Plan Nacional:

- Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo.

- Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 13 de abril de 1994.

- Decreto 204/1997, de 3 de septiembre.

- Orden de 12 de diciembre de 2000, de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, y demás normativa concordante en la materia.

b) Cuando se trate de FPO en ejecución del Plan Andaluz:

- Decreto 204/1997, de 3 de septiembre.

- Orden de 12 de diciembre de 2000, de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, y demás normativa concordante en la materia.

QUINTA.- No obstante lo anterior, ha de tenerse en cuenta que, tanto el Real Decreto 631/1993, como la Orden de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, de 12 de

diciembre de 2000, por la que se establecen los Programas de Formación Profesional Ocupacional de la Junta de Andalucía y la Orden de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, de 29 de marzo de 2001, por la que se regula el Programa Andaluz para el Fomento de la Economía Social, determinan los órganos a los que compete dictar las normas necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en ellas, siendo éstos el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, la Dirección General de Formación Profesional Ocupacional y el Director General de Economía Social, respectivamente.

En cualquier caso, de existir alguna documentación emitida por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre la aplicación e interpretación de la normativa estatal en cuanto a la ejecución del Plan Nacional de FPO, éstas habrán de ser consideradas en la tramitación de los expedientes que se financien mediante créditos transferidos a tales fines.

SEXTA.- Dado que los créditos presupuestados en la aplicación XXX, proyecto de inversión YY, corresponden a transferencias finalistas del Estado para la ejecución de acciones en materia de economía social destinadas a desempleados, a desarrollar por entidades sin ánimo de lucro, previstas en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, habrán de respetarse los requisitos y condicionamientos establecidos por la normativa antes citada de aplicación en la materia en aquellos expedientes de gasto que pretendan imputarse a dicha aplicación, es decir, en el Real Decreto 631/1993 y demás normativa concordante.

RESOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 7 DE AGOSTO DE 2001, DE DISCREPANCIA RELATIVA A LA JUSTIFICACIÓN DE UNA SUBVENCIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE DETERMINADAS OBRAS POR ADMINISTRACIÓN

Se ha recibido en esta Intervención General, escrito de discrepancia que formula la Viceconsejería de X frente al informe de fiscalización de disconformidad, emitido por la Intervención Delegada en esa Consejería, correspondiente a expediente de propuesta de pago del Acuerdo Ejecutivo en desarrollo del Convenio de Colaboración, suscrito entre la Consejería de X y el Ayuntamiento de Y, para la ejecución de obras de construcción de centros públicos en dicha localidad, por importe de 134.276.717 ptas, y dos propuestas de documentos contables J por importe de 25.000 ptas. y 110.000.000 ptas., respectivamente, correspondientes a la justificación de los dos primeros pagos del expediente.

De dicho escrito, así como de la documentación que se acompaña, se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Intervención Delegada en la Consejería de X, emitió, con fecha 8 de enero de 2001, informe de fiscalización de disconformidad fundamentado en la siguiente deficiencia:

“Con fecha 7 de noviembre tuvo entrada en esta Intervención Delegada propuesta de pago a favor del Ayuntamiento de Y y, a la vista de la documentación, se solicitó documentación complementaria con fecha 10 de noviembre, consistente en un nuevo informe de la Oficina supervisora al haberse ejecutado las obras por Administración.

El 28 de diciembre se vuelve a recibir el expediente, acompañándose con el requerido informe de supervisión de proyecto adecuado a la ejecución de obras por Administración y determinando un importe de ejecución de 206.286.227 ptas., con el correspondiente desglose entre materiales y mano de obra, y calculando el I.V.A. sobre aquellos.

Vista la documentación justificativa que se acompaña con la propuesta de pago, no procede el importe propuesto por exceder del gasto subvencionable. Las partidas subvencionables son lógicamente las derivadas del proyecto aprobado y debidamente supervisado, siendo ese el alcance del Acuerdo Ejecutivo, y que se encuentren debidamente justificadas.

Esta Intervención entiende no debe ni puede permitir un mayor coste para la Administración subvencionadora cuando aquella no observa la diligencia debida”.



Por otra parte, se realizan las siguientes observaciones, al amparo del artículo 7.2 del R.I.J.A.

“1º.- Se ejecuta una obra por Administración en virtud de Acuerdo del Pleno de la Corporación del día 2 de abril de 1998, según consta en la certificación expedida por el secretario del Ayuntamiento, en donde se expresa textualmente: “Adjudicar la obra del Centro de Educación Primaria C2 al propio Ayuntamiento de Y para que proceda a su ejecución conforme al proyecto aprobado, por razones de urgencia y contar el Ayuntamiento con medios materiales y personales adecuados.

De conformidad con la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la urgencia no es causa justificativa para la ejecución de obras por Administración y según la documentación aportada, el Ayuntamiento no ha contado con los medios materiales y personales adecuados para la realización de una obra de esta importancia.

2º.- Consecuentemente, el importe de ejecución material asciende a 183.752.576 ptas. y de la documentación se desprende que el Ayuntamiento ha contratado con la Entidad P., S.L., la ejecución de las obras por importe de 179.404.102 ptas., lo que confirma que no estamos ante una obra por Administración, sino ante una adjudicación sin las garantías legales.

Asimismo, se relacionan una serie de facturas que no son admisibles como justificantes de la obras.

3º.- El Acuerdo del Pleno citado anteriormente supone ordenar la iniciación de las obras cuando aún no ha sido supervisado el proyecto por los correspondientes servicios técnicos de la Consejería de X y en contra de lo establecido en la Cláusula séptima del Convenio de Colaboración de 20 de noviembre de 1997, realizándose en fecha 31 de julio de 1998 la modificación del mismo para “convalidar” el incumplimiento manifestado”.

SEGUNDO.- En relación al mencionado informe, la Viceconsejería de X plantea discrepancia ante esta Intervención General, formulándose la siguiente alegación:

Se emite por el Interventor Delegado, informe fiscal de disconformidad, bajo la afirmación que “esta Intervención si bien no puede ni debe entrar a fiscalizar la gestión del Ayuntamiento, no debe ni puede tampoco permitir un mayor coste para la Administración subvencionadora cuando aquella no observa la diligencia debida. Sin embargo, en tres de las cuatro observaciones se está fiscalizando la gestión del Ayuntamiento y tan sólo en la observación tercera se incide en el planteamiento de no permitir mayor coste para la Administración subvencionadora, y respecto de la cual coincidimos en no considerar admisible como justificante de obra las facturas que se relacionan en la referida observación, por importe de 10.116.927 ptas., así como los gastos por estudio geotécnico y honorarios facultativos acreditados, por importe de 4.750.200 ptas., frente a los 14.601.909 ptas. estimados en sede de supervisión.

A la vista de la documentación aportada por el Ayuntamiento se desprende que el coste de mano de obra se encuentra, salvo 1.065.778 ptas., repercutido en las facturas presentadas correspondientes a materiales IVA incluido, habría que añadir 1.065.778 de mano de obra, más 42.065.839 ptas., de materiales IVA incluido.

Por lo que el Ayuntamiento de Y ha acreditado ejecución de obra por importe de 210.286.227 ptas., frente a los 164.220.338 ptas. que estima la Intervención Delegada y que no excede de lo contemplado en el presupuesto por Administración supervisado.

Por otra parte, la recepción positiva de las obras, acreditada en el expediente, da fe del empleo efectivo de estas cantidades a la actividad subvencionada.

Por tanto, habiéndose fiscalizado propuesta de pago por importe de 58.945.588 ptas., en aras de no causar mayores perjuicios económicos al Ayuntamiento receptor de la subvención, procedería emitir nueva propuesta de pago por 41.315.639 ptas.”.

A la vista del expediente y de los antecedentes consignados, han de hacerse las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- El Convenio suscrito en fecha 20 de noviembre de 1997, entre la Consejería de X y el Ayuntamiento de Y, cuyo objeto era la construcción del Centro C2 y el I.E.S. D2 en dicha localidad, fue modificado con fecha 31 de julio de 1998, quedando redactada su cláusula séptima –con el siguiente tenor literal–: “*El Ayuntamiento de Y adjudicará las obras con arreglo a los procedimientos y formas previstos en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas o las ejecutará por Administración, si se dan los supuestos previstos en el artículo 153 de la citada Ley*”.

En base a dicha Cláusula el Ayuntamiento optó por realizar las obras por Administración, para la construcción del I.E.S D2 y el centro C2 en dicha localidad.

El objeto de la presente discrepancia ha de referirse a determinar si son admisibles los justificantes aportados por el órgano gestor como acreditativos del importe de la mano de obra, al haberse ejecutado las obras por Administración, todo ello de acuerdo con el artículo 153 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y en base al Acuerdo Ejecutivo, en desarrollo del convenio de Colaboración de 20 de noviembre de 1997, suscrito entre la Consejería de X y el Excmo. Ayuntamiento de Y de fecha 27 de Octubre de 1998, modificado el 31 de julio de 1998.

SEGUNDA.- Los justificantes aportados por el órgano gestor, a solicitud de nuestro requerimiento de fecha 22 de febrero de 2001, en relación a diversas cuestiones del expediente, versan sobre una relación de facturas que presenta el Director de las obras en las que arbitrariamente establece una proporción del 60% y 40%, correspondiente a mano de obra y materiales, respectivamente, proporción que no es admisible puesto que cada unidad de precio unitario es distinta en su descomposición, en base a cada actuación o capítulo de obra.

Según el artículo 67 del Reglamento de Contratos de Estado, el cálculo de los precios de las distintas unidades de obra se basará en la determinación de los costes directos e indirectos precisos para su ejecución, sin incorporar, en ningún caso, el importe del impuesto de valor añadido que pueda gravar las entregas de bienes o prestaciones de servicios realizados.



Se consideran costes directos:

- a) La mano de obra, con sus pluses, cargas y seguros sociales, que intervienen directamente en la ejecución de la unidad de obra.
- b) Los materiales, a los precios resultantes a pie de obra, que quedan integrados en la unidad de que se trate o que sean necesarios para su ejecución.
- c) Los gastos de personal, combustible, energía, etc., que tengan lugar por el funcionamiento de la maquinaria e instalaciones utilizadas en la ejecución de la unidad de obra.
- d) Los gastos de amortización y conservación de la maquinaria e instalaciones citadas.

Estos costes directos, que con los indirectos, forman los precios unitarios de cada relación valorada de las certificaciones de obra no son lineales, ni mucho menos, en un porcentaje fijo respecto de cada actuación.

Por otra parte, y en el caso que nos ocupa, en las obras por Administración con la colaboración de empresarios particulares, se contrata con arreglo a las siguientes modalidades:

- A) Mediante el sistema de costes y costas fijado con arreglo al artículo 67 citado, y con derecho del colaborador a una percepción económica, que en ningún caso será superior al 5 por 100 del total de aquéllos.
- B) Contratando con la empresa colaboradora la ejecución de unidades completas del proyecto, instalaciones o servicios en base a un precio a tanto alzado, no superior al previsto en el proyecto.

TERCERA.- El Ayuntamiento de Y contrató la ejecución de todas las obras a varios empresarios particulares, y se constata, a la vista de la documentación que nos ha sido remitida, que el Ayuntamiento carecía de medios personales y materiales para realizar dichas obras, al actuar dicha Entidad local como medio propio de la Administración, pero contratando las obras sin las prerrogativas que la Administración posee a la hora de efectuar un contrato de obras, desplazando la responsabilidad de riesgo y ventura que tiene el contratista respecto a toda obra, en manos de la Administración, pero careciendo de los requisitos del artículo 153 de la L.C.A.P.

CUARTA.- En cuanto al abono de las obras, hay que decir que al no hacerse contra certificaciones, como modo usual en el contrato de obras, se realizará mediante los oportunos justificantes de los gastos realizados por los distintos conceptos, o en el caso de colaboradores mediante el precio que se ofertó por realizar las distintas unidades de obras, para lo cual se expedirán las correspondientes relaciones valoradas de las distintas unidades de obra ejecutadas.

No obstante, se nos presentan una serie de facturas por los distintos colaboradores, en las cuales, se detallan un tanto por ciento de ejecución de los trabajos contratados, por importe de ejecución material, más IVA repercutido, sin más detalle en cuanto a mano de obra y materiales aportados. Sólo se nos presenta un informe elaborado por el Arquitecto-Jefe de la Unidad Técnica, en el que se estima de una manera generalizada la proporción de mano de obra en un 60%, y materiales, en un 40%; proporción inadmisibles, por cuanto que analizando una serie de facturas presentadas, se observa que incluso hay facturas de acopios de materiales, en las cuales no cabe repercutir mano de obra, y de suministros en los que el porcentaje de mano de obra, no alcanzaría el 40% y viceversa, facturas en las cuales la mano de obra tendría un porcentaje mayor que los materiales, como por ejemplo, el precio unitario de tabicón de ladrillo, que incluye el arquitecto en el informe citado como precio de referencia.

Por otra parte, y aún admitiendo el porcentaje que se nos presenta en el informe citado, el porcentaje de mano de obra será, en todo caso, de la empresa colaboradora, pero de ninguna manera, dicha mano de obra lo es del Ayuntamiento. En ningún momento el Ayuntamiento ha demostrado que tiene los medios personales y materiales para ejecutar las obras por Administración, por lo que nunca se debió de admitir la modificación de la cláusula séptima del convenio de fecha 20 de noviembre de 1997, en el sentido de que el Ayuntamiento, previa tramitación de los expedientes de contratación, adjudicaría las obras a empresas legalmente capacitadas.

Es más, la circunstancia a la que alude el Ayuntamiento para contratar las obras por Administración, según el apartado d) del artículo 153 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, "cuando se trate de la ejecución de obras que se consideren de emergencia con arreglo a esta Ley", no se comparte por este Centro Directivo, ya que no se dan los supuestos contemplados en el artículo 73 de la L.C.A.P., por cuanto que la Administración no tiene que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional.

En el informe fiscal de disconformidad, se reseña en la primera nota de observaciones que emite el Interventor Delegado, que se ejecutan las obras por Administración por razones de urgencia y por contar el Ayuntamiento con medios materiales y personales adecuados, no obstante, dicha circunstancia no está contemplada en el artículo 153 de la L.C.A.P. y no es causa justificativa para la admisión por el órgano gestor de dicho procedimiento, ni se desprenden de las actuaciones aportadas al expediente.

QUINTA.- Por último, señalar que en relación con la cantidad que queda por certificar y justificar ante la Intervención Delegada, se solicitó aclaración, en nuestro escrito de fecha 22 de febrero de 2001, en cuanto a si el importe considerado por el órgano gestor es de 42.381.417 ptas. o de 43.131.617 ptas., cantidad que sigue sin aclararse por parte del órgano gestor, en su escrito de discrepancia.

Por tanto, esta Intervención General, en base a los antecedentes y consideraciones anteriores, y de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/88, de 5 de abril,

**RESUELVE**

Ratificar el informe fiscal de disconformidad emitido por la Intervención Delegada de la Consejería de X, de fecha 8 de enero de 2001, puesto que de su contenido se desprende que las facturas aportadas por el Ayuntamiento de Y, correspondiente a mano de obra y materiales, en ningún momento se pueden imputar a mano de obra del Ayuntamiento, sino que lo será de las empresas particulares que han participado en la ejecución de las obras y, por otra parte, no se comparte por este Centro Directivo el procedimiento adoptado por las partes firmantes del convenio para realizar las obras por Administración, de ejecución de las obras por administración por razones de urgencia, causa que no está contemplada en el artículo 153 de la L.C.A.P.

No obstante, de no estar conforme con la presente Resolución, en base a lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley General de la Hacienda Pública y en el artículo 13 del Reglamento de Intervención, se podrá trasladar las actuaciones, para su definitiva resolución, al Consejo de Gobierno, por razón de su cuantía, comunicándolo a la Consejería de Economía y Hacienda en la forma prevista por el artículo 10 del citado Reglamento.

RESOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 5 DE OCTUBRE DE 2001, DE DISCREPANCIA RELATIVA A LA POSIBILIDAD DE SUBVENCIONAR ACCIONES EJECUTADAS POR LOS BENEFICIARIOS EN EJERCICIOS ANTERIORES AL DE LA CONVOCATORIA DE LA AYUDA

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia que formula la Viceconsejería de "X" frente al informe de fiscalización de disconformidad con observaciones, emitido por la Intervención Provincial de la Delegación Provincial de la Consejería de "Y" en Sevilla, relativo a expediente por el que se propone la concesión de una subvención al Ayuntamiento de "Z" (Sevilla), para la adquisición de nave multiuso para fines municipales (20% de su precio), por importe de 4.000.000 ptas., al amparo de la Orden de 29 de diciembre de 2000, por la que se regula y convoca la concesión de subvenciones a Entidades Locales para mejora de su infraestructura en el ejercicio 2001.

De dicho escrito, así como de la documentación que se acompaña, se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Intervención Provincial de la Delegación Provincial de la Consejería de "Y" en Sevilla, emitió, con fecha 10 mayo de 2001, informe de fiscalización de disconformidad con observaciones, fundamentado en la siguiente deficiencia:

La subvención propuesta para la finalidad de: "20% del precio de adquisición de la nave presupuestada en un coste de 20.183.346 ptas.", no puede acogerse a la citada norma reguladora prevista para el fomento de las infraestructuras locales que se realicen a lo largo del año 2001, en base a las siguientes consideraciones:

1ª.- La referida norma reguladora establece en su artículo primero que el objeto de la misma es establecer el régimen jurídico "aplicable a la concesión de subvenciones a entidades locales para la mejora de su infraestructura local durante el ejercicio 2001", reiterando, en este primer apartado, lo expuesto en el preámbulo de la misma Orden, que, en su párrafo tercero, dispone que: "de conformidad con las previsiones presupuestarias previstas en la Ley de Presupuestos para el año 2001, la Consejería de "X" aprueba las normas por la que se han de regir la concesión de subvenciones a las Entidades Locales para la mejora de infraestructura local en el citado ejercicio 2001". En dicho texto objeto del análisis, no se hace referencia alguna a la posibilidad de subvencionar actividades realizadas con anterioridad al ejercicio presupuestario al que alude la norma, utilizando términos como "actividad que se pretende realizar" (art. 8.1.a), de los que podría deducirse que los preceptos de esta Orden están previstos para el fomento de actuaciones o proyectos que se ejecutaran (al menos en parte) con posterioridad a la publicación de la convocatoria.



2ª.- El gasto que se subvenciona es la adquisición de una nave, formalizada mediante un previo contrato privado de 8 de marzo de 2000, elevado a escritura pública el 29 de septiembre de 2000, reconociéndose, por tanto, la obligación en el ejercicio 2000 (con independencia de la forma y secuencia de los pagos que se realicen). Es criterio de esta Intervención Provincial que al amparo de esta disposición general, no pueden concederse ayudas a actuaciones ejecutadas con anterioridad a la vigencia del presupuesto de gasto corriente, entendiéndose aplicable al expediente que nos ocupa el pronunciamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía que, en informe de 4 de enero de 1991, considera que *“es al órgano competente para ejecutar el gasto al que le corresponde valorar la oportunidad del mismo, pudiendo entender que el fomento de la actividad o interés de que se trate se cumplen subvencionando inversiones o actividades ya realizadas. No obstante, y al objeto de evitar situaciones anómalas o carentes de sentido, esta Intervención entiende que para poder subvencionar actividades realizadas con anterioridad al ejercicio presupuestario en que se contrae la obligación es necesario que tal posibilidad se prevea expresamente en la normativa reguladora de las mismas, que es la que determina las especialidades concretas de cada subvención para el logro de los fines perseguidos con cada una de ellas. Por el mismo motivo, dicha normativa deberá especificar igualmente el momento en que deba de retrotraerse como máximo la prestación que haya de acreditarse para ser beneficiario”*.

Por otra parte, en el citado informe se formula la siguiente observación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.2 del RIJA:

- El texto de la propuesta de resolución del Servicio de “L”, de fecha 19 de marzo de 2001, establece que la misma es para “otorgar al Ayuntamiento de “Z” una subvención de 4.000.000 ptas. (24.040,48) para financiar la finalidad: 20% del precio de adquisición de la nave multiusos para fines municipales presupuestada en un coste de ejecución de 20.183.346 ptas.”, debiendo interpretarse que el porcentaje del 20% no es del todo correcto, primando el importe en cifra (4.000.000 ptas.); ya que de lo contrario la competencia para la concesión de la ayuda recaería en el Consejero de “X” (según dispone el artículo 10 de la norma reguladora).

SEGUNDO.- En relación al mencionado informe, la Viceconsejería de “X”, en la discrepancia planteada, formula las siguientes alegaciones:

1ª.- Como consideraciones previas:

1.a) Que el informe de disconformidad ha sido dictado fuera del plazo que establece el artículo 12 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía (diez días), de obligado cumplimiento (art. 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), y aunque no tiene efectos invalidantes, sí podría ser motivo de exigencia de responsabilidad por parte de la Entidad Local perjudicada (art. 41.2 de la Ley 30/1992).

1.b) Que la Orden de 29 de diciembre no puede considerarse una “norma” o “disposición general”, como así parece entenderlo la Intervención Provincial, sino que se trata de un acto general no normativo por el que se aprueban las bases reguladoras y se convocan la concesión de subvenciones a Entidades Locales para mejora de la infraestructura, es decir, en ejercicio de una potestad discrecional, se inicia de oficio un procedimiento administrati-

vo general, y ello en aplicación del segundo párrafo del artículo 107 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dado que no existe regulación específica sobre dicho tipo de subvenciones, salvo la referida al ejercicio de la facultad subvencionadora a Corporaciones Locales (Decreto 117/1989, de 31 de mayo).

Es cierto que la forma de la Orden puede inducir a error, pero es indudable su naturaleza de acto general y no de reglamento, aplicando el criterio ordinamental: no innova el ordenamiento jurídico, sino que lo aplica y se agota con su cumplimiento (SSTS de 9/3/1987; 2, 4 y 9/6/1987; 15/10/1988; 16/5/1989).

No obstante, y pese a que el contenido de la Orden no se integra en el ordenamiento jurídico, al no constituir una disposición general, sus normas o bases reguladoras vinculan necesariamente tanto al órgano convocante como a las Entidades Locales que solicitan las subvenciones, ya que al no ser impugnadas en tiempo y forma, devienen firmes y consentidas.

Por otro lado, la citada Orden se integra en un sistema de auxilio concursado, en el que la iniciativa es adoptada por la Consejería de "X" que anuncia, con sujeción a los principios de publicidad, objetividad y concurrencia, su disposición de conceder subvenciones a Entidades Locales que, con arreglo a determinados criterios de valoración, resultaren de mejor condición.

Siendo la Consejería de "X" el órgano competente para aprobar las bases reguladoras y conceder las subvenciones a las Entidades Locales, a tenor de lo dispuesto en los artículos 104 y 107 de la Ley General de la Hacienda Pública y en el Decreto 117/1989, de 31 de mayo, entre otras normas, sólo dicho órgano puede interpretar el sentido y alcance de la citada orden reguladora y convocante, habiendo autorizado a la Dirección General de "L" para establecer instrucciones para la ejecución, desarrollo y cumplimiento de la Orden, tal como se establece en la misma.

2ª.- Respecto al motivo de fondo del informe de fiscalización:

2.a) La Intervención Provincial confunde lo que es el objeto de la Orden reguladora del acto general, establecido en su artículo 1, con el objeto de la subvención, que se establece en el artículo 3, denominado: "actuaciones subvencionables".

Tal como se indica en la Orden (exposición inicial), ésta se dicta de conformidad con las previsiones presupuestarias contenida en la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2001. Mediante la misma, se aprueban las normas o bases por la que se ha de regir la concesión de subvenciones en el citado ejercicio 2001, de acuerdo con la consignación presupuestaria, porque es obvio que con base a esta Orden no podrían subvencionarse actuaciones con previsiones presupuestarias contenidas en las Leyes de Presupuestos de otros años.

En ninguna de las normas o bases de la Orden reguladora se indica que las actuaciones subvencionables deban realizarse por parte de la Entidad Local en el mismo año del ejercicio presupuestario al que se refiere dicho acto administrativo. Asimismo, ninguna disposición legal impone la obligación de que las actuaciones físicas –obras, adquisiciones...–, objeto de la subvención, deban efectuarse en el mismo ejercicio, como tampoco obliga a que



las bases reguladoras lo prevean. Carecería de sentido obligar a ejecutar una actuación dentro del mismo ejercicio presupuestario cuando, por imperativo legal, muchas de ellas no pueden siquiera iniciarse hasta la culminación por las Entidades Locales de procedimientos administrativos de imprescindible duración (contratos administrativos), o cuando los propios plazos de justificación de los gastos realizados por las Entidades Locales sobrepasan el ejercicio presupuestario, o cuando las demoras que, por diversos motivos, produce la gestión de la Administración hasta llegar al primer pago (75%) de la subvención, lo impide (a veces se han realizado pagos en el último mes del ejercicio o incluso en los primeros del siguiente).

De hecho, la Intervención Provincial ha fiscalizado de conformidad en numerosas ocasiones gastos realizados por las Entidades Locales en ejercicios distintos del ejercicio presupuestario al que se refiere la Orden que regula la concesión de la subvención.

Quizás sea conveniente distinguir entre el momento en el que se realiza físicamente la actividad, que es cuando nace la obligación para la Entidad Local, y el momento en que la Entidad Local hace uso de los fondos otorgados con la subvención, fondos que, en la contabilidad presupuestaria de las Entidades Locales, se imputan como “gastos con financiación afectada”, es decir, sujetos a la finalidad que haya motivado dicho ingreso. Desde la óptica de la finalidad pública o interés social de la subvención, es irrelevante que la entidad local aplique los fondos para pagar en el presente ejercicio actuaciones realizadas en ejercicios anteriores, porque la finalidad no cambia.

Una vez firmes y constituidas las bases reguladoras, la Administración convocante no puede exigir requisitos distintos de los expuestos en aquellas. El silencio de la norma no implica una configuración discrecional del actuar administrativo, porque la discrecionalidad no tiene su origen en la inexistencia de normas aplicables al supuesto de hecho (STS 3/11/80). Exigir requisitos distintos podría vulnerar derechos o intereses legítimos de las Entidades Locales participantes en la convocatoria.

2.b) El órgano competente para aprobar las bases reguladoras y conceder la subvención es el único competente para dictar instrucciones sobre el desarrollo de las bases reguladoras, por lo que no se entiende que la Intervención Provincial haya realizado en su informe interpretaciones de un acto general administrativo válido, firme, y consentido, no siendo el órgano competente para ello.

Sin embargo, la Dirección General de “L”, único órgano autorizado por el titular de la Consejería convocante para el desarrollo y ejecución de las bases o normas reguladoras aprobadas por la orden, dispuso, en su escrito de 4 de abril de 2001, que las actuaciones propuestas por Entidades Locales, aún tratándose de gastos realizados en ejercicios distintos del actual, pueden subvencionarse al amparo de la Orden de 29 de diciembre de 2000.

En su interpretación, la Intervención Provincial usa el criterio de que “al amparo de la referida disposición general no pueden concederse ayudas a actuaciones ejecutadas con anterioridad a la vigencia del presupuesto de gasto corriente”, basándose para ello en un informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de fecha 4 de enero de 1991. Respecto a esta consideración debe manifestarse lo siguiente:

a) La citada Orden no es una disposición general, como ya se ha indicado con anterioridad, sino un acto general no normativo.

b) Dicho criterio de la Intervención Provincial no tiene fundamento legal alguno, o al menos no lo exterioriza en su informe de disconformidad.

c) El informe que se menciona de la Intervención General es aplicable al caso concreto que evaluó en el año 1991. No puede extenderse su alcance sin analizar las circunstancias concretas del caso, pues aunque puedan ser similares, pueden no ser idénticas, y por tanto, no aplicable.

d) No obstante, en el supuesto de que las circunstancias de ambos casos fueran idénticas, debe indicarse que en el informe de la Intervención General de 4 de enero de 1991, se manifiesta, entre otros extremos, que es la normativa reguladora la que debe establecer expresamente la posibilidad de subvencionar actividades realizadas con anterioridad al ejercicio presupuestario que se contrae la obligación con el fin de evitar situaciones anómalas o carentes de sentido. En relación con ello, hay que objetar lo siguiente:

- La Intervención Provincial no ha identificado cual es la situación anómala o carente de sentido que se pretende evitar a la vista del expediente administrativo, lo cual puede causar indefensión a la Entidad Local perjudicada.

- No existe normativa reguladora de concesión de subvenciones a Entidades Locales para mejora de la infraestructura local, sino que anualmente se convocan las mismas mediante la publicación de las bases reguladoras; la única norma existente sólo regula el ejercicio de las competencias para conceder subvenciones a Corporaciones Locales (Decreto 117/1989).

- No puede exigirse que las normas reguladoras de las subvenciones especifiquen el momento en que deba retrotraerse como máximo la prestación para ser beneficiario, porque la subvención se otorga en base a unos criterios finalistas que pueden verse cumplidos en varios ejercicios anteriores que, a priori, es imposible de especificar sin conocer las situaciones concretas de todos los municipios participantes. Es por ello por lo que las bases reguladoras no especifican cuándo debe retrotraerse como máximo porque, como bien dice la Intervención General en su informe de 4 de enero de 1991, será el "órgano competente para ejecutar el gasto al que le corresponde valorar la oportunidad del mismo", a lo que debe añadirse: teniendo en cuenta los criterios de valoración establecidos en las bases reguladoras.

2.c) Aunque se comparte la opinión de la Intervención General, contenida en su informe de 16 de abril de 1999, de que las actuaciones fiscales anteriores no siempre deben condicionar la labor interventora futura, que en todo momento exige el pronunciamiento expreso sobre cada uno de los expedientes que se someten a fiscalización de las peculiaridades que cada uno conlleva; no consideramos correcta la actuación de la Intervención Provincial al separarse de los criterios seguidos de actuaciones precedentes sin motivación, actuaciones que se realizaron con posterioridad al citado informe de Intervención General de 1991.



El precedente administrativo, aunque no tiene valor normativo estricto, si es reiterado puede tener valor vinculante para la propia Administración, en el sentido de que apartarse de él puede indicar un trato discriminatorio, una falta de buena fe y una inseguridad jurídica proscrita en nuestra Constitución.

El cambio de criterio, sin motivación (exigible por el artículo 54.1.c de la Ley 30/92, de 26 de noviembre), lesiona el principio de buena fe (art. 3.1 de la Ley 30/92 y art. 7 Código Civil) en su vertiente de protección de la confianza del tercero –principio de confianza legítima–, y el de igualdad en aplicación de la ley (art. 14 de la Constitución).

Por ello, no se entiende que, en otros casos en los que los gastos se justificaron con facturas de ejercicios económicos distintos del previsto presupuestariamente para la concesión de las subvenciones, la Intervención Provincial fiscalizara de conformidad la autorización del gasto y su justificación y, en el caso que nos ocupa, no lo hace, sin justificar dicho cambio de criterio.

2.d) Si la propuesta de autorización y disposición del gasto propuesto, como acto de trámite, no incurre en ninguno de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de la Ley 30/1992, no se entiende en qué se basa la Intervención Provincial para no fiscalizar de conformidad el gasto que propone ni qué infracción del ordenamiento jurídico comete dicho acto.

2.e) Estando de acuerdo con la observación que se realiza en el informe de disconformidad al amparo del artículo 7.2 del RIJA, ha de indicarse que la finalidad de la subvención, al margen de los errores gramaticales que contiene la solicitud del Ayuntamiento de “Z”, debido a que es una reproducción de la solicitud presentada el año anterior (no se concedió entonces la subvención por falta de consignación presupuestaria), es la de amortizar el principal del préstamo hipotecario que obtuvo el año anterior para la adquisición de la nave multiuso y no la de adquirir la nave. Dicha amortización, que realizaría en el momento que recibiera el importe correspondiente, no implica que la finalidad de la subvención sea estrictamente la adquisición de la nave, como así parece entenderlo la Intervención Provincial, aunque tampoco puede obviarse que el gasto que, en su caso, efectuase el Ayuntamiento de “Z” para amortizar el principal de préstamo, sí tiene relación con dicha adquisición desde un punto de vista finalista.

2.f) Por último, ha de indicarse que en el caso que nos ocupa, y ante el silencio tanto de la normativa aplicable como de la Orden reguladora y convocante de las subvenciones, cabría la aplicación analógica de otras normas que sí han previsto la concesión de subvenciones para gastos efectuados en ejercicios anteriores al corriente, como así ha dispuesto la Orden de 13 de febrero de 2001, por la que se regula el régimen de concesión a Entidades Locales para financiación de gastos corrientes por la prestación de servicios obligatorios, concretamente su artículo 2.2. Téngase en cuenta que esta Orden sí es una norma jurídica, y no un acto general administrativo que deroga la Orden reguladora anterior de 22 de diciembre de 1998.

A la vista del expediente y de los antecedentes consignados, han de hacerse las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Como cuestión preliminar, ha de manifestarse que en el extenso escrito remitido a esta Intervención General para la interposición y tramitación de la presente discrepancia, gran parte de las alegaciones formuladas no vienen a disentir del motivo de fondo expresado por la Intervención actuante en el informe de fiscalización cuestionado, por lo que sobre ellos sólo se efectuarán unas someras consideraciones a continuación:

1º.- Se señala en la discrepancia formulada que el presente expediente ha sido fiscalizado fuera del plazo establecido en el artículo 12 del RIJA para ello.

Respecto a este punto ha de indicarse que, de los datos que obran en esta Intervención General, se desprende que la Intervención Provincial formuló en su día solicitud de documentación adicional, al amparo de lo dispuesto en el artículo 80.2.b) de la LGHP y 2.3.b) del RIJA, para proceder a la fiscalización del expediente, actuación que tiene entre uno de sus efectos el de la interrupción de los plazos de fiscalización (artículo 12.2 del RIJA).

En cualquier caso, no se entiende el motivo por el cual el informe de fiscalización de disconformidad, que consta con registro de salida de la Delegación Provincial de "Y" de fecha 21 de mayo de 2001, no tiene entrada en esa Delegación de "X" hasta el 29 de junio del corriente, sin que esta dilación parezca causar extrañeza alguna al órgano discrepante.

2º.- Se indica que el informe de la Intervención Provincial no tiene fundamento legal alguno.

En cuanto a esta manifestación, ha de señalarse que el informe se fundamenta en la Orden de 29 de diciembre de 2000, por la que se regula y convoca la concesión de subvenciones a Entidades Locales para mejora de su infraestructura en el ejercicio 2001, reguladora del expediente subvencional examinado, en la LGHP y en el RIJA, por lo que no se entiende dicha alegación. Cuestión distinta es que el órgano discrepante estime acertada o no dicha fundamentación jurídica, pero no puede compartirse el argumento de su carencia absoluta.

3º.- Se alega que la actuación de la Intervención se aparta en la fiscalización del expediente de los criterios seguidos en actuaciones precedentes sin la preceptiva motivación de dicha actuación.

Sobre este particular ha de indicarse que no se conocen las circunstancias concretas a que se refiere dicha afirmación. Con carácter general, no obstante, y con independencia de la adecuada motivación, la Intervención no puede estar vinculada por fiscalizaciones anteriores. En primer lugar porque a veces se trata como supuestos idénticos a los que son sólo similares, pero en los que concurren circunstancias que avalan un tratamiento diferenciado o la aplicación de distintas normas; en segundo lugar, porque nada habría más contrario para la seguridad jurídica que la perpetuación de errores en la fiscalización que, una vez advertidos, fueran mantenidos por los Interventores.

4º.- Se manifiesta, por otra parte, que una Orden reguladora la concesión de subvenciones reviste el carácter de acto administrativo; careciendo, por tanto de la consideración de "norma" o "disposición de carácter general".



Este Centro Directivo no comparte dicho criterio al respecto, por entender que, a efectos de determinar la naturaleza jurídica de una Orden reguladora de una línea de subvenciones, habrá que distinguir entre lo que constituyen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas y la convocatoria.

Las bases constituyen reglamentos emitidos por los titulares de las correspondientes Consejerías, en virtud de la habilitación legal específica contenida en el artículo 107 de la LGHP; de esta forma, las distintas normas reguladoras de la concesión de subvenciones complementan la LGHP en las materias propias de cada una de ellas. No es un acto meramente aplicativo, sino innovador del ordenamiento, teniendo su duración, si no se dispone o se deduce lo contrario de su contenido, carácter indefinido y siendo susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos.

Por el contrario, la convocatoria ha de calificarse como un acto administrativo dirigido a una pluralidad de sujetos, es un acto ordenado, producido en el seno del ordenamiento y dictado como aplicación del mismo.

No obstante, estas diferencias se oscurecen en los casos en que en una misma Orden se contienen las bases reguladoras y la convocatoria.

Por otra parte, ha de señalarse que sorprende la afirmación contenida en el escrito por el que se formula la presente discrepancia según la cual “no existe normativa reguladora de subvenciones a Entidades Locales para mejora de la infraestructura local, sino que anualmente se convocan las mismas”, por cuanto es obvia la existencia de la normativa reguladora en el momento presente, constituida por la “Orden de la Consejería de “X”, de 29 de diciembre de 2000, por la que se regula y convoca la concesión de subvenciones a Entidades Locales para mejora de su infraestructura en el ejercicio 2001”.

SEGUNDA.- Sentado lo anterior, ha de considerarse que el único objeto de la presente discrepancia, reside en determinar si, al amparo de la precitada Orden de 29 de diciembre de 2000, es posible subvencionar acciones ejecutadas por los beneficiarios con anterioridad al año al que dicha Orden se refiere, es decir, con anterioridad a 1 de enero de 2001.

El artículo 41 de la LGHP establece que, salvo las excepciones enumeradas en su apartado segundo, con cargo a los créditos del estado de gastos consignados en el Presupuesto, solamente podrán contraerse obligaciones derivadas de gastos que se realicen en el año natural del ejercicio presupuestario.

El principio presupuestario de temporalidad o presupuesto cerrado que subyace en el mencionado precepto tiene una distinta virtualidad según la naturaleza económica del gasto de que se trate. De esta forma, de acuerdo con el principio de devengo que rige en nuestro ordenamiento jurídico, los gastos se imputan al presupuesto de un determinado año cuando se reconoce la obligación. Por su parte, la obligación debe ser reconocida por la Administración, bien cuando se cumpla la contraprestación por parte del acreedor en aquellos gastos con contrapartida en donde rige el principio de “servicio hecho”, bien cuando se reconoce el derecho del tercero en aquellos gastos propios de obligaciones de carácter unilateral o gastos sin contrapartida. Los primeros gastos son propios de las obligaciones de carácter contractual y naturaleza sinalagmática que suelen tener cabida en los Capítulos I, II y VI del

Presupuesto. Los segundos, por el contrario, van asociados a la asignación gratuita de fondos públicos que constituyen los gastos de subvenciones imputables a los Capítulos IV y VII del Presupuesto.

Los gastos de subvenciones tienen una importante peculiaridad en cuanto a su imputación al Presupuesto, ya que el reconocimiento de la correspondiente obligación, que marca el momento del consumo del crédito presupuestario, depende de la configuración que de ella haga la norma jurídica o el acto administrativo que regule la concreta subvención.

En cualquier caso, en estos gastos de subvenciones, los criterios de imputación temporal al correspondiente presupuesto no tienen necesariamente que ajustarse al momento de realización de los gastos en los que incurre el beneficiario y que constituyen el objeto de la subvención. Las fases de tramitación del expediente de gasto público no tienen que ajustarse el ritmo de ejecución del gasto propio del beneficiario de la ayuda pública. Por tal razón, la doctrina administrativa de nuestro país reconoce como una tipología de subvenciones a aquellas que se otorgan en reconocimiento de una actividad anterior de una situación merecedora de protección. Son las subvenciones denominadas “de compensación” o “ex post”, concedidas en atención a una actividad ya desarrollada, para distinguirlas de las de fomento o “ex ante”, en las que el otorgamiento se hace para el desarrollo de una actividad futura (Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía de 27 de octubre de 2000).

Como bien indica la Intervención Provincial, en su informe de fiscalización de disconformidad, este Centro Directivo ya se pronunció sobre esta cuestión en su informe de 4 de enero de 1991, considerando que: *“...es posible subvencionar actividades realizadas con anterioridad al ejercicio presupuestario en el que se contrae la obligación, por los siguientes motivos:*

1º.- La obligación de pago de la subvención nace de la resolución de concesión y la aceptación, en su caso, pero no de la realización de la prestación por el beneficiario. Por ello, no hay que entender que el gasto se realiza en el ejercicio en el que el beneficiario aplica los fondos, sino en el que se concede la subvención.

2º.- Es al órgano competente para ejecutar el gasto al que le corresponde valorar la oportunidad del mismo, pudiendo entender que el fomento de la actividad o interés de que se trate se cumplen subvencionando inversiones o actividades ya realizadas.

No obstante, y al objeto de evitar que se produzcan situaciones anómalas y carentes de sentido,... para poder subvencionar actividades realizadas con anterioridad al ejercicio presupuestario en que se contrae la obligación es necesario que tal posibilidad se prevea expresamente en la normativa reguladora de las mismas, que es la que determina las especialidades concretas de cada subvención para el logro de los fines perseguidos con cada una de ellas. Por el mismo motivo, dicha normativa deberá especificar, igualmente, el momento en que deba de retrotraerse como máximo la prestación que haya de acreditarse para ser beneficiario”.

Por todo lo expuesto, entiende este Centro Directivo que es posible subvencionar actividades realizadas con anterioridad al ejercicio presupuestario en que se contrae la obligación y que tal posibilidad habrá de contemplarse en la norma reguladora de la subvención en



cuestión, ya que ésta deberá determinar sus aspectos material, subjetivo y temporal, siendo la concesión o el otorgamiento de la ayuda concreta un mero acto de aplicación de la norma jurídica; garantizando de este modo el respeto de los principios de publicidad, libre concurrencia y objetividad en el ejercicio de la actividad subvencional de la Administración (artículo 107 LGHP).

TERCERA.- No obstante lo anterior, se aporta a las actuaciones recibidas en esta Intervención General, fotocopia del escrito remitido por el Ilmo. Sr. Director General de “L” a la Delegación de “X” de Sevilla, de fecha 4 de abril de 2001, en el cual se dispone, en virtud de la autorización a dicha Dirección General para dictar las instrucciones que estime necesarias para la ejecución, desarrollo y cumplimiento de la Orden de 29 de diciembre de 2000, reguladora de esta línea de ayudas, autorización recogida en su Disposición Adicional Primera, que:

“Respecto de la oportunidad de que gastos efectuados en ejercicios distintos al corriente para mejora de la infraestructura local, incluida la adquisición de bienes inmuebles que sean preciso para ello o la adquisición de mobiliario y/o enseres de aquellas Entidades cuyas carencias impidan o dificulten la adecuada prestación de los servicios que legalmente tienen atribuidos, sean objeto de subvención con base en la línea de ayudas que al efecto impulsa la Consejería de “X”, al no estar previsto expresamente en la Orden reguladora el ejercicio económico en el que se realizan los gastos por las Entidades Locales, es al órgano competente para ejecutar el gasto al que le corresponde valorar la oportunidad del mismo, entendiéndose que la finalidad de la norma reguladora de la subvención se cumple con actuaciones ya realizadas”.

Dicho escrito concluye determinando que “las actuaciones propuestas por Entidades Locales, aún tratándose de gastos realizados en ejercicios distintos del actual, pueden subvencionarse al amparo de la Orden de 29 de diciembre de 2000”.

CUARTA.- Analizando el contenido tanto del informe de fiscalización de disconformidad y de las alegaciones formuladas en la discrepancia, como de la Orden de 29 de diciembre de 2000, a la vista de las consideraciones anteriores, ha de concluirse que:

1º.- Efectivamente, la norma no determina, de forma expresa, que las actuaciones subvencionables no puedan encontrarse realizadas con anterioridad al año 2001, pero no es menos cierto que diversos aspectos de su articulado conducen a sostener que esta línea de ayudas se dirige a actividades no realizadas por el beneficiario con anterioridad a la presentación de su solicitud.

Así, por ejemplo, el artículo 8.1.a) de la Orden de la Consejería de “X”, de 29 de diciembre de 2000, al que se refiere la Intervención actuante en su informe de fiscalización, establece, entre la documentación que ha de aportarse junto a la solicitud: “Memoria descriptiva y presupuesto de la actuación que se pretende realizar”.

Es obvio, que si se refiriera a actuaciones ya realizadas no tendría sentido la expresión “que se pretende realizar”, ni la exigencia de aportación de presupuesto alguno, ya que obrarían en poder del beneficiario los preceptivos justificantes de los gastos en que hubiese incurrido para realizar la actividad para la que se solicita la subvención.

2º.- No obstante, la Dirección General de "L" ha determinado que, al amparo de la precitada Orden, es posible subvencionar actividades ya realizadas, por lo que habrá de entenderse factible dicha posibilidad en el actual marco normativo de las presentes ayudas.

3º.- En cualquier caso, dicha posibilidad de subvencionar actuaciones ya realizadas deberá recogerse en el futuro en las normas reguladoras de la concesión de ayudas, a efectos de garantizar los principios de publicidad, libre concurrencia y objetividad en el procedimiento de concesión de subvenciones; al margen de que con ello se primarían otros principios, aludidos en el escrito de discrepancia, como los de igualdad y seguridad jurídica. En este sentido, y ante el silencio de la norma reguladora vigente al respecto, será necesario que en la resolución administrativa que disponga la concesión de la subvención se determine que la actividad subvencionada se encuentra realizada con anterioridad al otorgamiento de la ayuda.

4º.- Asimismo, no parece muy congruente con las alegaciones contenidas en la discrepancia que, en el proyecto de resolución de concesión:

- a) Se otorgue un plazo de seis meses al beneficiario para la ejecución de una inversión que ya está realizada (apartado quinto).
- b) Se determine que la actuación se encuentra presupuestada en 20.183.346 ptas., cuando, al estar realizada la inversión, no existe ya un presupuesto, sino un precio cierto (apartado primero).

QUINTA.- Respecto a la alegación del escrito de discrepancia referente a que la finalidad de la subvención no es la adquisición de la nave, sino la amortización del principal del préstamo que obtuvo el Ayuntamiento de "Z" el año anterior para la adquisición de la nave multiuso, ha de señalarse que este Centro Directivo:

- a) No encuentra fundamento a dicha alegación en el expediente.
- b) El informe de fiscalización, en coherencia con el expediente tramitado, considera que la actuación subvencionada es la adquisición de la nave.
- c) Dicha alegación parece insertarse en la discrepancia como aclaración a la observación formulada en el informe de fiscalización, con la que señala estar conforme. Sin embargo, no se encuentra relación alguna entre el contenido de la alegación y el de la observación manifestada por la Intervención actuante; sin que, en cualquier caso, se prevea legalmente la posibilidad de entablar trámite de discrepancia a meras observaciones contenidas en este tipo de informes.

No obstante, y a efectos de evitar posibles dilaciones en la tramitación del expediente motivadas por dicha cuestión, ha de señalarse que, según el proyecto de resolución de concesión, la actuación subvencionada es "financiar el 20% del precio de adquisición de una nave multiusos para fines municipales". Compartiendo con el órgano discrepante que la finalidad que pretende subvencionarse no se ha determinado de forma muy afortunada en dicha propuesta de resolución, ha de señalarse que el artículo 3 de la Orden de la Consejería de "X", de 29 de diciembre de 2000, establece que: "*Se subvencionarán las actuaciones tendentes a mejorar la infraestructura local –incluida la adquisición de los bienes inmuebles que sean precisos para ello–, así como el mobiliario y/o enseres de aquellas*



Entidades públicas cuyas carencias impidan o dificulten la adecuada prestación de los servicios que legalmente tiene atribuidos y, preferentemente, las relativas a:

- Equipamiento y obras de primer establecimiento, reforma, reparación y conservación de Casas Consistoriales, dependencias municipales o edificios destinados a la prestación de servicios públicos de las Entidades Locales y Entidades Públicas de carácter supramunicipal.

- Adquisición de bienes inventariables”.

De esta forma, al amparo de lo dispuesto en dicha Orden y en la propuesta de resolución de concesión de la ayuda, habrá de entenderse que la actuación que se pretende subvencionar en el presente expediente es la adquisición de la nave y no la amortización del principal de un préstamo, ya que la norma reguladora no contempla entre las actuaciones subvencionables las amortizaciones de préstamos.

Por tanto, esta Intervención General, en base a los antecedentes y consideraciones anteriores, y de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/88, de 5 de abril,

RESUELVE

Rectificar el informe de fiscalización de disconformidad emitido por la Intervención Provincial de la Consejería de “Y” en Sevilla, al estimarse que, en virtud de las instrucciones contenidas en el escrito de la Dirección General de “L”, de 4 de abril de 2001, en el ejercicio de la autorización contenida en la Disposición Adicional Primera de la Orden de la Consejería de “X”, de 29 de diciembre de 2000, reguladora de la presente ayuda, es posible subvencionar, al amparo de dicha norma, actuaciones realizadas por el beneficiario en ejercicios distintos del actual. No obstante, será preciso que la resolución de concesión de ayuda exprese claramente dicha circunstancia.

En otro orden de cosas, se recomienda al órgano gestor de las ayudas que dicha previsión, como se ha señalado “ut supra”, figure en la propia norma reguladora, a efectos de la garantía de la aplicación de los principios de publicidad, libre concurrencia y objetividad que han de regir los procedimientos para la concesión de subvenciones.

En caso de no estar conforme con la presente Resolución, en base a lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en el artículo 13 del Reglamento de Intervención, se podrán trasladar las actuaciones, para su definitiva resolución, a la Comisión de Viceconsejeros, por razón de su cuantía, comunicándolo a la Consejería de Economía y Hacienda en la forma prevista por el artículo 10 del citado Reglamento.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 26 DE OCTUBRE DE 2001, SOBRE FISCALIZACIÓN DE RESOLUCIONES DE PRÓRROGA DE PLAZO PARA LA REALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD SUBVENCIONADA Y DE RESOLUCIONES DE REVOCACIÓN TOTAL O PARCIAL DE AYUDAS

Se ha recibido en esta Intervención General, el pasado 28 de septiembre, su escrito por el que se viene a formular consulta respecto al procedimiento a seguir en cuanto al sometimiento a fiscalización de aquellos expedientes de subvenciones que se ven afectados por solicitudes de los beneficiarios de prórrogas del plazo inicialmente concedido para la realización de proyectos de inversión o en los supuestos en que, vencido el plazo, sea necesario dictar una resolución de incumplimiento parcial o total, lo que trae como consecuencia la reducción o pérdida de la subvención concedida y, por tanto, la necesidad de tramitar, en este último caso, una propuesta de documento contable AD/.

Se señala en su escrito que, actualmente, los trámites de fiscalización se realizan una vez firmada y notificada la resolución al beneficiario, con los problemas que ello puede acarrear si se fiscaliza de disconformidad la correspondiente propuesta de documento contable AD/.

La consulta realizada ha de analizarse distinguiendo los dos supuestos planteados, es decir:

- Fiscalización de resoluciones de prórroga de plazos para la realización de la actividad subvencionada.
- Fiscalización de resoluciones de revocación parcial o total de ayudas concedidas.

Al respecto, se formulan las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- El artículo 105 de la Ley General de la Hacienda Pública establece, como una de las obligaciones del beneficiario de una subvención, la de “realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamente la concesión de la subvención en la forma y plazos establecidos”.

El plazo concedido para la realización de la actividad subvencionada podrá ser objeto de ampliación, en aquellos casos en que resulte procedente, por resolución motivada del órgano concedente, en virtud de la normativa aplicable, acordada con anterioridad al vencimiento del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento



Administrativo Común, en su redacción dada por la Ley 4/1999, según el cual: “Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido”.

Ha de indicarse al respecto que la concesión de una prórroga en el plazo de realización de la actividad por el beneficiario no es un acto sometido a fiscalización en sí mismo. No obstante, dicho trámite administrativo determinará la necesidad de realizar distintas actuaciones contables.

Así, solicitada por el beneficiario la concesión de la referida prórroga de plazos podrían plantearse dos distintas situaciones en relación al expediente de gastos en cuestión:

a) Que existan libramientos pendientes de justificar de ese mismo expediente cuya fecha límite de justificación se vea afectada por la prórroga concedida, en cuyo caso habrá de comunicarse la resolución adoptada a la Intervención correspondiente, a fin de que practique las anotaciones procedentes en el “subsistema de justificación de libramientos”. A dicho supuesto de prórroga se refiere también la regla 21ª de la Instrucción 3/1995, de 5 de octubre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre control y contabilización de la justificación de libramientos.

b) Que la ampliación del plazo concedido determine la necesidad de proceder a la anulación contable del compromiso de gastos contraído en una anualidad para imputarlo a ejercicio distinto. En dicho supuesto, dado que procederá la tramitación de las correspondientes propuestas de documentos contables AD/ y AD, la prórroga deberá someterse a fiscalización previa, en fase de propuesta, por cuanto será preciso que la Intervención enjuicie, entre otros extremos, que el crédito al que se pretende imputar el gasto es el adecuado a su naturaleza. Una vez fuera acordada la ampliación de plazos solicitada, en caso de que existieran libramientos en la circunstancia indicada en el apartado anterior, deberá comunicarse a la Intervención, a los efectos antes indicados.

SEGUNDA.- En cuanto al procedimiento a seguir en los supuestos en que proceda adoptar una resolución de revocación total o parcial de una subvención, ha de señalarse que habrá de distinguirse aquellos casos en que la resolución de revocación de la ayuda sólo implique la anulación contable del compromiso de gastos contraído en su momento, de aquellos otros en que dicha resolución determine, sin perjuicio en su caso de lo anterior, la procedencia del reintegro de cantidades percibidas en concepto de la subvención de que se trate.

a) Cuando la revocación total o parcial de la ayuda sólo afecte al importe de la subvención que se encuentre aún en fase de compromiso de créditos procederá la anulación contable de dicho compromiso, actuación que sólo podrá operarse una vez firme la resolución que la acuerde. Ello es así por cuanto, tras la fiscalización previa del gasto subvencional, se acordó la concesión de la ayuda, por tanto, no podrá anularse el compromiso de crédito adquirido en base a una simple propuesta de resolución de revocación, sin que quede acreditada la adopción del acto administrativo que servirá de sustento legal a la actuación contable.

b) En aquellos supuestos en que la revocación total o parcial de la ayuda afecte además a cantidades que hayan sido ya libradas al beneficiario, deberá tramitarse el preceptivo expediente de reintegro, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de la Hacienda Pública, en la norma reguladora de la subvención de que se trate y en la Instrucción 3/1997, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre coordinación de actuaciones en materia de reintegros de ayudas y subvenciones de la Junta de Andalucía.

TERCERA.- En cuanto a las incidencias que pudieran derivarse de un eventual informe de fiscalización de disconformidad, ha de indicarse que, respecto al mismo, procedería acudir a los procedimientos establecidos, con carácter general, tanto en la Ley General de la Hacienda Pública, (artículos 83 y 84), como en el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía (artículo 13), es decir:

a) Cuando exista conformidad con dicho informe por parte del órgano gestor, se resolverá lo procedente, a cuyos efectos deberán practicarse las actuaciones procedimentales adecuadas tendentes a la subsanación de las deficiencias que se señalen en el citado informe.

b) En caso de disconformidad podrá interponerse la oportuna discrepancia ante el órgano competente para su resolución.

RESOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2001, DE DISCREPANCIA RELATIVA A LA CONSIDERACIÓN COMO SUBVENCIÓN NOMINATIVA COMO TRANSFERENCIA DE FINANCIACIÓN DE LAS CANTIDADES DESTINADAS A ATENDER LOS GASTOS DE CONSEJOS SOCIALES DE UNIVERSIDADES

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia que formula la Viceconsejería de "X", al amparo de lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley General de la Hacienda Pública (en adelante LGHP) y en el artículo 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía (en adelante RIJA), frente al informe de fiscalización de disconformidad, emitido por la Intervención Delegada en esa Consejería, correspondiente a nueve expedientes de gastos relativos a "Gastos de Consejos Sociales en el año 2001", a favor de cada una de las Universidades Públicas de Andalucía, por importe de 15.189.000 ptas. cada uno de ellos.

De dicho escrito, así como de la documentación que se acompaña, se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Intervención Delegada en la Consejería de "X" emitió, con fecha 16 de enero de 2001, informe de fiscalización de disconformidad fundamentado en la siguiente deficiencia:

"El subtipo que figura en las propuestas es el 3: "Transferencias de financiación", cuando en el presupuesto figura como subvención nominativa, por lo que no procede el citado subtipo. Consecuentemente con su naturaleza y siguiendo la guía de fiscalización de la Intervención General se ha de acompañar la documentación que en la misma se detalla".

SEGUNDO.- Recibido dicho informe, la Viceconsejería de "X" plantea discrepancia ante esta Intervención General, el pasado 18 de octubre, formulando en su escrito las siguientes alegaciones:

1ª.- En el presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2001, como en Presupuestos también de la Comunidad Autónoma de Andalucía de ejercicios anteriores, dentro del programa 32I: "Enseñanza Universitaria", los créditos destinados a Universidades Andaluzas se recogen en los conceptos 440 y siguientes del Servicio 04 y 741 de los Servicios 04, 17 y 19. El primero de los mencionados conceptos tiene diversos subconceptos, entre ellos el destinado al funcionamiento de cada uno de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de Andalucía (a cada Universidad 15.189.000 pesetas).



2ª.- A tenor del informe emitido por la Intervención General el 8 de febrero de 1996, que se transcribe literalmente en la parte que interesa a este expediente, esta Secretaría General ha tramitado el expediente de gasto como una transferencia por cuanto que, según el mencionado dictamen, aunque “tanto las transferencias en sentido estricto como las subvenciones tienen una finalidad, en ambas se da la nota de afectación a un fin y en ambas es un elemento esencial que las caracteriza. Lo que realmente marca la distinción doctrinal entre transferencia y subvención es la intensidad con la que se concreta el fin que es mucho mayor en la subvención. Deben considerarse transferencias los fondos destinados a financiar operaciones o actividades no singularizadas que no son sino meras dotaciones presupuestarias para el funcionamiento de los servicios públicos y en los que el Presupuesto de la Entidad concedente actúa con carácter instrumental”.

3ª.- El repetido dictamen de la Intervención General, añadía que “en los créditos de las aplicaciones de la sección 18, servicio 04, conceptos 440, 441, 442 y 741 el fin es financiar operaciones no singularizadas, donde falta la intensidad en la concreción del fin que caracteriza a las subvenciones, puesto que el presupuesto de la Consejería de “X” utiliza, como explicación del gasto, expresiones tales como transferencia a Universidades para diversas atenciones o para atenciones extraordinarias, etc., en las que se muestra la indeterminación de las actividades a realizar. Por tanto, se puede concluir que dicha dotación actúa como instrumento de la financiación de las Universidades”.

En consecuencia, indicaba el referido informe, “como norma general, la tramitación de estos expedientes se hará de conformidad con los requisitos o condiciones exigidos para las transferencias”.

4ª.- También el informe al que nos venimos refiriendo, señalaba que “como quiera que la asignación de la subvención global a favor de cada Universidad es requisito previo para la elaboración de sus respectivas programaciones plurianuales y presupuestos anuales (arts. 54 de la LORU y 45.1 de la L.C.S.U.), no se entiende una distribución de la misma de forma fraccionada y demorada a lo largo de todo un ejercicio presupuestario...”. “En consecuencia”, añade la Intervención General, “la Consejería de “X”, una vez aprobado el Presupuesto anual de la Comunidad, debería comprometer de forma inmediata, y de una sola vez, la subvención global a favor de cada Universidad Andaluza, de entre los créditos con que cuenta para ello en su estado de gastos...”

A tenor de lo expuesto, cabe concluir que la Secretaría General de “Y” ha tramitado cada uno de los expedientes de gasto, del Programa 32I: “Enseñanza Universitaria”, donde están incluidos los créditos destinados a Universidades Andaluzas en diversos conceptos económicos 440 y siguientes del servicio 04 y los diversos subconceptos, entre ellos el destinado al funcionamiento de cada uno de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de Andalucía, siguiendo las indicaciones señaladas por Intervención General en el informe citado, como “Transferencia de financiación”, por cuanto se trata de financiar actividades no singularizadas como es el que la Universidad pueda ejercer las funciones que la Ley de Reforma Universitaria le ha encomendado a través de uno de sus órganos, el Consejo Social, como órgano de participación de la sociedad en la Universidad.

Hay que señalar que los demás expedientes del mismo crédito tramitados como transferencia han sido fiscalizados por la Intervención Delegada de conformidad.

A la vista del expediente y de los antecedentes consignados, ha de hacerse las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Como cuestión preliminar, en relación con aspectos procedimentales en la tramitación de la presente discrepancia, ha de señalarse que, según determina el artículo 13 del RIJA, el plazo para interponer discrepancia es de diez días contados desde el siguiente a aquél en que el informe de fiscalización de disconformidad sea recibido por el órgano gestor. Dado que el informe de fiscalización fue emitido en fecha 16 de enero de 2001, con registro de salida el día 17 del mismo mes, y que el escrito por el que se plantea disentiendo se formula en fecha 18 de octubre de 2001, ha de concluirse que esta discrepancia ha sido presentada fuera del plazo establecido para ello. No obstante, esta Intervención General procederá a conocer de la misma.

SEGUNDA.- El único tema debatido en la presente discrepancia se limita a determinar si el gasto que pretende realizarse ha de calificarse jurídicamente como transferencia de financiación o como subvención nominativa.

Ha de indicarse al respecto que, en el programa 321, servicio 04, concepto 441: "A Universidades Andaluzas", figuran en el presupuesto diversas partidas a favor de las Universidades Públicas que podríamos clasificar en dos grupos:

- 1.- Las de los subconceptos 11 a 20: en los cuales se detallan las partidas correspondientes a cada una de las Universidades.
- 2.- Las de los subconceptos 21 a 29: en las que se detallan las partidas correspondientes a los Consejos Sociales de cada una de las Universidades.

Por tanto, ha de señalarse que en los propios criterios de presupuestación se está efectuando una clara distinción entre ambos grupos, que se desprende de la misma denominación utilizada para rubricar las distintas aplicaciones presupuestarias.

TERCERA.- Del análisis del presupuesto aprobado en cuanto a las partidas que analizamos, podría desprenderse "a priori" que su distinta denominación respondería propiamente a la diferenciación entre las figuras discutidas: transferencia de financiación y subvención nominativa.

Se entiende, doctrinalmente, que el término transferencia abarca dos conceptos: el de subvención y el de transferencia en sentido estricto.

1º.- Transferencia en sentido estricto serían aquellos fondos destinados a financiar operaciones o actividades no singularizadas, es decir, meras dotaciones presupuestarias para el funcionamiento de los servicios públicos y en los que el presupuesto de la entidad concedente actúa con carácter instrumental.



2º.- Por el contrario, se consideran subvenciones aquellos fondos afectados a un fin, propósito, actividad o proyecto específico; con obligación por parte del destinatario de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro.

De este modo se considerarían transferencias de financiación aquellas partidas presupuestadas en el programa 32I, servicio 04, concepto 441, subconceptos 01 y 11 a 20, por cuanto se trata de dotaciones para su funcionamiento no afectadas a un fin específico, es decir, su finalidad es financiar operaciones o actividades no singularizadas; considerándose, por el contrario, subvenciones nominativas aquellas otras que figuran en el programa 32I, servicio 04, concepto 441, subconceptos 21 a 29, por cuanto la propia denominación de estas aplicaciones presupuestarias está concretando su destino y finalidad, es decir, los gastos de funcionamiento de los Consejos Sociales de las distintas Universidades.

Sin embargo, estimamos que, aun concretándose en la Ley de Presupuestos el destino de esos créditos, ello no viene a significar que se pretenda de esta forma otorgar un tratamiento diferenciado a estas dotaciones para los Consejos Sociales del que tienen aquellas otras transferencias que se contemplan en este mismo concepto 441 a favor de las Universidades Públicas de Andalucía.

Ello es así por cuanto:

1º.- Según establece el artículo 11 de la Ley 1/1992, de 21 de mayo, de Coordinación del Sistema Universitario: "El Consejo Social es el órgano de participación de la sociedad en la Universidad", es decir, se configura como uno de los órganos colegiados de gobierno de las Universidades, pero sin que el mismo goce de personalidad jurídica propia distinta a la de entidad en la que se incardina.

2º.- No obstante lo anterior, el artículo 14 de este mismo texto legal determina que: "El Consejo Social elaborará su propio presupuesto que figurará en Capítulo aparte dentro de los presupuestos generales de la Universidad".

Por tanto, ha de entenderse que lo que viene a plasmar la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía es la diferenciación de las partidas correspondientes a los gastos de funcionamiento de los Consejos Escolares, en consonancia con la exigencia legal establecida respecto a ello para la entidad destinataria de dichas dotaciones, en cuanto a su presupuestación.

Por tanto, esta Intervención General, en base a los antecedentes y consideraciones anteriores, y de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/88, de 5 de abril,

RESUELVE

Rectificar el informe fiscal de disconformidad emitido por la Intervención Delegada de la Consejería de "X", de fecha 16 de enero de 2001, puesto que las asignaciones previstas en el concepto 441, subconceptos 21 a 29, para los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de Andalucía, han de considerarse como transferencias de financiación.



No obstante, de no estar conforme con la presente Resolución, en base a lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley General de la Hacienda Pública y en el artículo 13 del Reglamento de Intervención, se podrá trasladar las actuaciones, para su definitiva resolución, a la Comisión General de Viceconsejeros, por razón de su cuantía, comunicándolo a la Consejería de Economía y Hacienda en la forma prevista por el artículo 10 del citado Reglamento.

COMUNICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 21 DE DICIEMBRE DE 2001, SOBRE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 18.2, PÁRRAFO PRIMERO DE LA LEY 1/2000, DE 27 DE DICIEMBRE, DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2001

En fechas recientes se recibió en esta Intervención General consulta sobre la interpretación que hubiera de darse al párrafo primero del artículo 18.2 de la Ley 1/2000, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2001, según el cual: *“No podrá resolverse la concesión de subvenciones o ayudas a beneficiarios sobre los que haya recaído resolución administrativa o judicial firme de reintegro, hasta que sea acreditado su ingreso”*.

La cuestión que se formulaba era si, existiendo una resolución de compensación fraccionada para el ingreso de las cantidades de un reintegro, era necesario o no excepcionar de dicha limitación al amparo de lo establecido en el párrafo tercero de dicho precepto.

Esta Intervención General dio traslado del asunto a Gabinete Jurídico, el cual, mediante informe 860/01-F, de 13 del corriente, se pronunció sobre el mismo.

Considera la Asesoría Jurídica que: *“...en la mente del legislador se halla presente la idea de que las limitaciones a la actividad subvencional por causas ajenas a la actividad que se pretende subvencionar –y que reúne los requisitos objetivos para ello–, han de limitarse a los casos en que la posición jurídica del ente o la persona beneficiaria como deudora de la Administración Autonómica sea reforzada con la exigencia de que sus obligaciones sean vencidas, líquidas y exigibles... de manera que únicamente no podrá resolverse la concesión de subvenciones o ayudas a beneficiarios sobre los que haya recaído resolución administrativa o judicial firme de reintegro, hasta que sea acreditado su ingreso, cuando su obligación frente a la Hacienda Autonómica sea, al tiempo que deba dictarse dicha resolución, vencida, líquida y exigible”*.

En base a dicha argumentación, concluye el Gabinete Jurídico que dichos caracteres no concurren cuando existe resolución de compensación fraccionada por medio del Fondo de Compensación, encontrándose pendientes dichos plazos en que se ha fraccionado la compensación, por lo que resulta innecesario dictar resolución motivada para excepcionar de la limitación establecida en el artículo 18.2, párrafo primero.

Entiende esta Intervención General que el criterio expresado por la Asesoría Jurídica, dada su fundamentación, habría de ser aplicable, no sólo a aquellos supuestos en que medie resolución de compensación fraccionada para el reintegro de las cantidades por razón de



subvenciones, sino a cualquier otro caso en que exista resolución de aplazamiento y fraccionamiento del reintegro que esté siendo cumplida por el beneficiario en sus propios términos.

Por lo expuesto, ha de concluirse que cuando un reintegro haya sido objeto de resolución de compensación o bien de aplazamiento o fraccionamiento, debidamente cumplida por el obligado, no será necesario excepcionar de la limitación establecida en el artículo 18.2, párrafo primero, de la Ley 1/2000, de 27 de diciembre, por no concurrir el supuesto de hecho necesario para su virtualidad.

Lo que se le comunica para su conocimiento y a los efectos oportunos.

RESOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 27 DE DICIEMBRE DE 2001, DE DISCREPANCIA RELATIVA A LA TRANSMISIÓN POR PARTE DE UN BENEFICIARIO DE SU POSICIÓN JURÍDICA COMO TAL A UN TERCERO

Se ha recibido, en esta Intervención General, escrito de la Consejería de "X", por el que se viene a formular discrepancia, en virtud del artículo 84 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante LGHP) y del artículo 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía (en adelante RIJA), respecto al informe de fiscalización de disconformidad formulado por la Intervención Provincial de la Delegación de "Y" en Cádiz, relativo al expediente, número CA-05-URE, por el que la Delegación Provincial en Cádiz de la Consejería de "T" (hoy, Consejería de "X") concedió una subvención a la entidad "D", S.A., al amparo de la Orden de 14 de julio de 1999, por la que se regula la concesión de ayudas a actuaciones de uso racional de la energía o de utilización de energías renovables, en el marco del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética, por importe de 9.600.000 pesetas (57.697,16 euros).

De la documentación aportada al expediente se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 14 de septiembre de 2001, la Intervención Provincial de Cádiz formula la nota de reparos que es objeto de la presente discrepancia, con el siguiente contenido:

"Entiende esta Intervención que no procede el cambio de titularidad de la ayuda, y en consecuencia de la transmisión del crédito, de acuerdo a la Comunicación 6/1992, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sólo siendo admisible la transmisión del derecho de cobro a una tercera persona, mediante el otorgamiento de un poder en escritura pública debidamente bastantado a favor de la misma, tal y como se contempla en los artículos 37 y 40 del Reglamento General de Tesorería y Ordenación de Pagos".

SEGUNDO. El día 13 de noviembre de 2001 se recibe, en este Centro Directivo, escrito del Ilmo. Sr. Viceconsejero de "X", por el que se viene a plantear discrepancia respecto al referido informe de fiscalización de disconformidad, en base a las circunstancias y argumentos que se transcriben a continuación:



“Esta Delegación Provincial, por delegación del Excmo. Sr. Consejero, previo informe favorable de la Comisión de Valoración prevista en la Orden de 14 de junio de 1999, por la que se regula la concesión de ayudas a actuaciones de uso racional de la energía o de utilización de energías renovables, en el marco del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética, dictó Resolución por la que se concedía una subvención de 9.600.000 pesetas a “D”, S.A., para la construcción de una Planta Eólica prototipo con aerogenerador de 0,6 MW, valorada en 96.000.000 de pesetas.

Posteriormente “D”, S.A. decidió transferir la referida planta a la sociedad “E”, S.A., solicitando de esta Delegación el cambio de titularidad de la instalación y la modificación de la Resolución de concesión de la subvención. A ambas cosas accedió esta Delegación, dictando en concreto Resolución de fecha 27 de diciembre de 2000 al amparo de las amplias competencias conferidas por el artículo 15 de la Orden.

Tras presentarse la oportuna justificación de los gastos realizados y a fin de dar cobertura al documento OP, se tramitó ante la Intervención Provincial propuesta de AD/ de “D”, S.A. que liberara crédito para un nuevo AD, a nombre de “E”, S.A., aportando copia de la repetida Resolución de 27 de diciembre. La Intervención Provincial respondió no fiscalizando la Propuesta de AD/ y remitió la nota de reparo de 14 de septiembre de 2001. (...)

Estima esta Delegación que procede formular discrepancia, ya que interpreta que la Instrucción 6/1992 da cobertura a nuestra Resolución de 27 de diciembre de 2000, cuando dice “rechazar la posibilidad de transmisión de créditos derivados de la concesión de subvenciones, con la salvedad de que las normas reguladoras de cada tipo de ayuda contemplen esta posibilidad”.

Entendemos que éste es el caso, pues la Orden de 14 de junio de 1999 tiene una finalidad clara de fomento del uso racional de la energía y de las energías renovables, con independencia de quienes sean los titulares de las instalaciones que fomentan. Es ésta una de las razones, en nuestra opinión, de la amplísima habilitación que establece el artículo 15 de la Orden cuando dice “toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de una subvención y, en todo caso, la obtención concurrente de subvenciones o ayudas otorgada por otras Administraciones o entes públicos o privados, nacionales o no, podrán dar lugar a la modificación de la Resolución de concesión, siendo competente para resolver dichas incidencias el Delegado Provincial correspondiente de la Consejería de “T”, (hoy de “X”).

A la vista del expediente y de los antecedentes consignados, han de formularse las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Con carácter previo, es preciso señalar que, conforme al artículo 13 del RIJA, el plazo dentro del que resulta posible acudir al trámite de discrepancia es de diez días desde la recepción de la nota de reparos, por lo que la presentación de la presente se realizó extemporáneamente. No obstante, esta Intervención General entrará a conocer de la misma.

SEGUNDA. La cuestión que, en definitiva, se suscita en la presente discrepancia, sobre la que debe pronunciarse, por tanto, esta Intervención General, no es otra que la posibilidad de que el beneficiario de una subvención otorgada por la Administración de la Junta de Andalucía pueda transmitir a un tercero su posición o situación jurídica como tal beneficiario.

La opinión de esta Intervención General ya se manifestó en la aludida, por el Interventor Provincial en su nota de reparos, Comunicación 6/1992, de 7 de septiembre, relativa a la sustitución en el cobro de las subvenciones del beneficiario de la misma por un tercero. Donde se llegaba a las siguientes conclusiones:

-No deberá admitirse ningún documento por el que el beneficiario de una subvención ceda a terceros el crédito derivado por la concesión de la ayuda.

-Si el beneficiario de una subvención pretendiera que el crédito sea percibido por tercera persona deberá únicamente otorgar un poder a favor de ésta que revista la forma de una simple comisión de cobranza, poder para cobrar en nombre de otro, con lo cual no se transmite la obligación.

-El poder deberá ser otorgado en escritura pública y debidamente bastantado, tanto si el pago se hace por transferencia como si se realiza por cheque, siéndoles de aplicación el procedimiento previsto en los artículos 37 y 40 del Reglamento General de Tesorería y Ordenación de Pagos.

-Esta forma de pago por medio de representante deberá instrumentarse, tanto si el pago se realiza por transferencia como por cheque, consignando los datos del apoderado en el campo del sustituto legal de las órdenes de pago, tal y como previene la Orden de 10 de enero de 1991, por la que se aprueban las instrucciones de contabilidad presupuestaria de gastos de la Junta de Andalucía y de control y contabilización de libramientos a justificar.

Sin embargo, el órgano discrepante se remite a la referencia, que hace la citada Comunicación de este Centro Directivo, en relación a que el Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia, “después de rechazar la posibilidad de transmisión de créditos derivados de la concesión de subvenciones”, mantiene “la salvedad de que las normas reguladoras de cada tipo de ayuda contemplen esta posibilidad”.

No puede compartirse el argumento esgrimido por la Consejería de “X”, en el sentido de considerar que la norma reguladora de esta línea de subvenciones admite la posibilidad de transmitir la condición de beneficiario, por la mera referencia genérica de que “toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de una subvención (...) podrá dar lugar a la modificación de la Resolución de concesión”. En primer lugar, porque ese precepto es de general aplicación a cualquier subvención o ayuda pública, por mandato del artículo 110 de la LGHP, y, como se ha venido a señalar y se señalará, la regla general es la imposibilidad de subrogarse en la posición de beneficiario; y, en segundo lugar, porque solamente legitimarán para la posible revisión de la Resolución de concesión aquellas circunstancias o acontecimientos posteriores al otorgamiento de la subvención que no sean contrarios al ordenamiento jurídico o constituyan motivo de reintegro, y no cualquier “alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de una subvención”.



TERCERA. La relación jurídica subvencional se configura como una relación de derecho público que surge tras la tramitación de un determinado procedimiento administrativo, sometido a una serie de requisitos, condicionamientos y plazos, que tienen un carácter esencial para la regular y formal constitución de una concreta relación entre la Administración de la Junta de Andalucía, que otorga la subvención, y una persona física o jurídica, pública o privada, que se convierte en el beneficiario de la misma, asumiendo tal posición jurídica, con las consecuencias, tanto en el plano de los derechos como en el de las obligaciones, que ello lleva consigo.

El beneficiario de la subvención es la persona, física o jurídica, que formuló la oportuna solicitud al respecto, en cuanto que se trata de un procedimiento que se inicia con tal solicitud del interesado y que, tras la acreditación de los requisitos exigidos para la concesión de la ayuda, se convierte en destinatario de los fondos públicos en cuestión, como indica el artículo 105 de la LGHP, y ha de realizar la actividad que fundamentó el otorgamiento de la subvención o se encuentra en la situación que legitima su concesión.

De acuerdo con el principio de legalidad de la actividad administrativa, la Administración otorgante de la subvención no podrá autorizar la transmisión considerada, en cuanto que ello supondría igualmente desvirtuar el modo de constitución de la relación subvencional, en la que el procedimiento, como en general en toda la órbita del Derecho Administrativo, juega un papel esencial para la adecuada formación de la voluntad de la Administración Pública, para la adecuada protección de los derechos e intereses de los ciudadanos y para la correcta satisfacción del interés público.

Es precisamente esa peculiar configuración del proceso de formación de la voluntad de las Administraciones Públicas la que impide la aplicación, en el ámbito de las situaciones jurídicas de Derecho Público, al menos con carácter general, del principio de libre transmisibilidad de los derechos, que para el Derecho Civil y, en general, para las relaciones constituidas y regidas con sujeción al Derecho Privado, consagra, en los términos allí definidos, el artículo 1112 del Código Civil.

Y es que no se puede perder de vista que aún en los supuestos en que no se hubieren tenido en cuenta factores de índole personal, ni en el otorgamiento de la subvención ni en relación con la actividad a desplegar por el beneficiario, admitir la posterior transmisión, en los términos expuestos, sería tanto como proceder al otorgamiento de una subvención al nuevo beneficiario, sin el cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos normativamente al respecto.

CUARTA. Las consideraciones anteriores nos llevan a concluir que no es posible la transmisión de la condición de beneficiario en el supuesto que nos ocupa.

El beneficiario de la subvención, asumió, como consecuencia de su concesión, una serie de obligaciones que sólo a él le correspondían, por lo que para el caso de que no llevase a cabo un adecuado cumplimiento de las mismas procedería la revocación y, en su caso, el reintegro de la ayuda (artículo 112 de la LGHP).

A mayor abundamiento, se puede añadir que, de acuerdo con la Resolución de la Delegación Provincial de "T" de la Junta de Andalucía, de 14 de abril de 2000, por la que se con-

cede una subvención, por importe de 9.600.000 pesetas, a "D", S.A., el plazo máximo para ejecutar y justificar la actuación será el 30 de noviembre de 2000, por lo que no solicitándose la modificación de la resolución de concesión hasta el 23 de noviembre de 2000, materialmente sólo era posible que la actuación subvencionada se hubiera realizado ya por la citada entidad "D", S.A., que es la que debe ser considerada como beneficiaria tal y como prescribe el artículo 105 de la LGHP.

QUINTA. Lo anteriormente expuesto no obsta, en absoluto, para que la entidad "E", S.A., si lo estima oportuno y reuniera los requisitos y condiciones exigidos para obtener una nueva subvención, presente la correspondiente solicitud al amparo de la preceptiva convocatoria.

En consecuencia, esta Intervención General, en base a los antecedentes y consideraciones anteriores, y de conformidad con lo establecido en el artículo 84 de la LGHP y en el artículo 13 del RIJA

RESUELVE

Ratificar, en los términos expuestos, el Informe de Fiscalización de Disconformidad formulado por la Intervención Provincial de la Delegación de "Y" en Cádiz, relativo al expediente, número CA-05-URE, por el que la Delegación Provincial en Cádiz de la Consejería de "T" (hoy, Consejería de "X") concedió una subvención a la entidad "D", S.A., al amparo de la Orden de 14 de julio de 1999, por la que se regula la concesión de ayudas a actuaciones de uso racional de la energía o de utilización de energías renovables, en el marco del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética, por importe de 9.600.000 pesetas (57.697,16 euros).

Por último señalar que, en caso de no estar conforme con la presente Resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la LGHP y en el artículo 13 del RIJA, se podrán trasladar las actuaciones, para su definitiva resolución, a la Comisión General de Viceconsejeros, por razón de su cuantía, comunicándolo a la Consejería de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del citado Reglamento.

SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

II. GASTOS.

II.5. OTROS GASTOS.

- II.5.1. Informe de la Intervención General de la Administración del Estado, de 5 de febrero de 2001, sobre los criterios que deben seguirse en las relaciones de la Administración con la Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA), en su calidad de medio propio instrumental.
- II.5.2. Resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 30 de agosto de 2001, de discrepancia relativa a gastos generales e Impuesto sobre el Valor Añadido en encargos de ejecución de actuaciones a empresas de la Junta de Andalucía.
- II.5.3. Resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 26 de noviembre de 2001, de discrepancia relativa a la procedencia de suscribir un convenio de colaboración para la ejecución del Plan de Inspecciones de Seguridad Industrial y Minera.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, DE 5 DE FEBRERO DE 2001, SOBRE LOS CRITERIOS QUE DEBEN SEGUIRSE EN LAS RELACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CON LA EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A. (TRAGSA) EN SU CALIDAD DE MEDIO PROPIO INSTRUMENTAL

Ha tenido entrada en esta Intervención General consulta acerca de los criterios que deben seguirse en las relaciones de la Administración con la Empresa de Transformación Agraria (TRAGSA) en su calidad de medio propio instrumental.

Antes de entrar a analizar tales criterios se estima conveniente poner de manifiesto los siguientes

ANTECEDENTES

La Empresa de Transformación Agraria fue creada al amparo de la autorización contenida en el Decreto 379/1977, de 21 de enero, quedando obligada, de acuerdo lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 6 del mismo "a realizar con el carácter de Entidad colaboradora del Instituto (IRYDA) y bajo el régimen del artículo 191 del Reglamento de Contratos del Estado, las obras de nivelación, movimiento de tierras, drenajes, desmontes, roturaciones, así como aquellos tipos de obras que el Parque de Maquinaria del Organismo viene realizando en la actualidad".

El Decreto 1773/1977, de 11 de julio, modificó el referido artículo 6, estableciendo que las obras realizadas por la Empresa por orden del Instituto a título obligatorio, tendrían la consideración de ejecutadas por éste por sus propios medios, remitiéndose a tales efectos al artículo 60.1 de la Ley de Contratos del Estado.

Mediante el Real Decreto 424/1984, de 8 de febrero, se procedió a la primera de las diversas ampliaciones que experimentó el inicial objeto social de TRAGSA, introduciendo en el mismo "La prestación de asistencia técnica y la ejecución de obras de carácter agrario o de mejora del medio rural (...), así como la realización de actividades que tiendan a la promoción y desarrollo de nuevas tecnologías relacionadas con los cometidos de la Empresa".

Posteriormente el Real Decreto 1422/1985, de 17 de julio, vino a "extender de forma análoga las posibilidades de actuación de esta Sociedad estatal al campo de las actividades que realiza el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), disponiendo que "TRAGSA deberá realizar obligatoriamente, previo encargo del ICONA, los trabajos y actividades que sean competencia de dicho Organismo", trabajos que "quedarán sujetos, a



todos los efectos, al mismo régimen establecido para las obras obligatorias encargadas por el IRYDA (...)" (Artículo 2º). Se amplía en consecuencia el objeto social de TRAGSA "incluyendo en el mismo la realización de asistencia técnica, mediante la elaboración de estudios, planes y proyectos, así como la ejecución de obras y trabajos en los campos de desarrollo forestal, conservación de la naturaleza y acuicultura" (Artículo 3º). El Real Decreto 1055/1995, de 23 de junio, refunde los Organismos Autónomos ICONA e IRYDA en el organismo autónomo "Parques Nacionales", quien se subroga en todos los bienes, derechos y obligaciones de aquéllos. Al propio tiempo, en el número cinco de su Disposición Adicional Tercera, se confirma la vigencia de las normas reglamentarias antes mencionadas y la consideración de TRAGSA como medio propio de la Administración, si bien referido ahora a la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza y al Organismo Autónomo Parques Nacionales "siendo de aplicación exclusivamente para las materias y actividades recogidas en los citados Reales Decretos".

La Ley 66/1997, de 30 de diciembre, vino a establecer en su artículo 88 un nuevo régimen jurídico para TRAGSA. De acuerdo con el número Tres del mismo constituye el objeto de la misma:

"Tres. TRAGSA tiene por objeto:

- a) La realización de todo tipo de actuaciones, obras, trabajos y prestación de servicios agrícolas, ganaderos, forestales, de desarrollo rural, de conservación y protección del medio natural y medioambiental, de acuicultura y de pesca, así como los necesarios para el mejor uso y gestión de los recursos naturales.
- b) La elaboración de estudios, planes, proyectos y cualquier tipo de consultoría y de asistencia técnica y formativa en materia agraria, forestal, de desarrollo rural, de protección y mejora del medio ambiente, de acuicultura y pesca y de conservación de la naturaleza, así como para el uso y gestión de los recursos naturales.
- c) La actividad agrícola, ganadera, forestal y de acuicultura y la comercialización de sus productos, la administración y la gestión de fincas, montes, centros agrarios, forestales, medioambientales o de conservación de la naturaleza, así como de espacios y de recursos naturales.
- d) La promoción, desarrollo y adaptación de nuevas técnicas, equipos y sistemas de carácter agrario, forestal, medioambiental, de acuicultura y pesca, de protección de la naturaleza y para el uso sostenible de sus recursos.
- e) La fabricación y comercialización de bienes muebles del mismo carácter.
- f) La prevención y lucha contra las plagas y enfermedades vegetales y animales y contra los incendios forestales, así como la realización de obras y tareas de apoyo técnico de carácter urgente o de emergencia.
- g) La financiación de la construcción o de la explotación de infraestructuras agrarias, medioambientales y de equipamientos de núcleos rurales, así como la constitución de sociedades y la participación en otras ya constituidas, que tengan fines relacionados con el objeto social de la empresa.

h) La realización, a instancia de terceros, de actuaciones, trabajos, asistencias técnicas, consultorías y prestación de servicios en los ámbitos rural, agrario, forestal y medioambiental, dentro o fuera del territorio nacional, directamente o a través de sus filiales".

En el número Cuatro se define a TRAGSA "como medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración", señalando que deberá realizar en tal concepto los trabajos que le encomienden las diversas Administraciones Públicas, "en las materias que constituyen el objeto de la empresa y, especialmente, aquellos que sean urgentes o que se ordenen como consecuencia de las situaciones de emergencia que se declaren".

De acuerdo con las modificaciones introducidas por el citado artículo, los Ministerios de Agricultura Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente aprobaron una Instrucción conjunta, de fecha 27 de julio de 1998, estableciendo el procedimiento interno de gestión financiera para las actuaciones que realicen TRAGSA y sus filiales como medio propio y servicio técnico instrumental de la Administración General del Estado, regulando las actuaciones a seguir en las obras ordinarias realizadas por la propia Administración, los servicios ejecutados por ésta, los trabajos de consultoría, asistencias técnicas y trabajos específicos, y las actuaciones de emergencia.

El Real Decreto 371/1999, de 5 de marzo, vino a desarrollar el artículo 88 de la Ley 66/1997 insistiéndose en la exposición de motivos del mismo en los fines de "realización de los servicios esenciales en materia de desarrollo rural y de conservación del medio ambiente".

A la vista de los antecedentes puestos de manifiesto se considera necesario realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

I.- La evolución normativa descrita pone de manifiesto que, desde su creación, ha existido una tendencia legislativa encaminada a ampliar el objeto social de TRAGSA, ampliación que ha tenido lugar en una doble vertiente: asignándole nuevas funciones dentro de su primitivo campo de actuación, que es el sector agrario y rural, y dando entrada a las materias relativas a la conservación de la naturaleza.

Esta tendencia culmina con el nuevo régimen establecido en el artículo 88 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, donde, además de confirmar la inclusión en el objeto de la Empresa de los dos sectores mencionados, dentro de ellos, se procede a extender su actuación a un elevadísimo y genérico elenco de actividades. Al propio tiempo, se considera que en el ejercicio de dichas actividades podrá actuar como medio propio de la Administración.

Sin perjuicio de ello, de acuerdo con el número Uno del propio artículo 88, la Empresa de Transformación Agraria "cumple servicios esenciales en materia de desarrollo rural y conservación del medio ambiente". Así, del examen de las actividades que constituyen el objeto social de TRAGSA y que figuran relacionadas en el número Tres del mismo artículo, se puede deducir que todas ellas tienen como finalidad, bien conseguir un mejor uso y gestión



de los recursos naturales, bien procurar la conservación y protección de la naturaleza y del medio ambiente y el desarrollo rural. En consecuencia, el punto de partida de toda interpretación que se haga sobre las actuaciones que pueden encomendarse a TRAGSA en su calidad de medio propio de la Administración, debe ser la necesidad de que los mismos estén vinculados al desarrollo rural o a la conservación de la naturaleza y del medio ambiente.

La primera cuestión planteada en el escrito de consulta es la relativa a los trabajos y encargos susceptibles de ser encomendados a TRAGSA como medio propio de la Administración. A tales efectos, en el referido escrito se señalan tres criterios delimitativos: –Aquellos que constituyen el objeto social de la Empresa, tal y como se define en el artículo 88. Tres de la Ley 66/1997. –Funciones de mera administración, que deberían realizarse por el personal propio del Organismo y de los Centros y Unidades de él dependientes. –Contratos que supongan una colaboración importante de la Empresa con empresarios particulares o en los que la misma actúa de mero intermediario, en los cuales podría existir un fraude de ley.

Partiendo de esta genérica agrupación, se relacionan una serie de trabajos que pueden ser considerados incluidos en el objeto social de la Empresa, referidos a obras diversas, servicios, consultorías y asistencias, relacionados todos ellos con la protección, mejora o conservación del medio ambiente o el desarrollo agrario y pecuario.

Seguidamente, y por no cumplir ninguno de los fines que se acaban de citar, se relaciona una serie de encargos que no pueden ser encomendados a TRAGSA, que comprenden tanto obras, como trabajos de índole administrativa, servicios, asistencias técnicas y otros.

A partir de esta enumeración, sin duda exhaustiva, que se realiza en el escrito de consulta, es preciso tratar de fijar unos criterios más o menos genéricos que permitan abordar las cuestiones planteadas.

Así, en primer lugar, para que la Administración pueda encomendar a TRAGSA trabajos en calidad de medio propio de la Administración, es necesario que su contenido esté incluido en el objeto social de la Empresa, tal y como se deduce de la literalidad del artículo 88 de la Ley 66/1997, contenido que está vinculado a la finalidad de conseguir un mejor uso y gestión de los recursos naturales, o a la conservación, mejora y protección de la naturaleza y del medio ambiente y el desarrollo rural, que son los objetivos que han guiado las sucesivas modificaciones normativas que han supuesto la ampliación de las funciones inicialmente asignadas a TRAGSA.

Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 del Real Decreto 371/1999, de 5 de marzo, que no es sino el reflejo de lo que se disponía con carácter general por el artículo 153 de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, es necesario que la posible colaboración de terceros, ajenos a la Empresa, que pudiera exigir la realización del encargo, no exceda del cincuenta por ciento de su presupuesto. En este sentido, dispone dicho artículo 6 que “TRAGSA y sus filiales podrán requerir en sus actuaciones obligatorias la colaboración de empresarios particulares (...). El importe de estas colaboraciones no podrá sobrepasar el 50 por 100 del total de su presupuesto, salvo en supuestos excepcionales que deberán justificarse debidamente”. De no respetarse este límite, se estaría vulnerando la base que ampara la utilización de medios propios por parte de la Administración, esto es, que los mismos dispongan, en general, de los elementos materiales y humanos suficientes para llevar a cabo el encargo encomendado.

Tal precepto debe ponerse en conexión con la nueva redacción dada por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, a los artículos 153, apartados 3 y 4, 195.2 y 200 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (hoy artículos 3, apartados 3 y 4, 194.2 y 199 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), relativos a la ejecución de obras, fabricación de bienes muebles y prestación de servicios por la propia Administración. De acuerdo con tales preceptos cuando se utilice la colaboración con empresarios particulares “la selección del empresario colaborador se efectuará por los procedimientos establecidos en los artículos 73 y 74 de esta Ley”, lo cual responde sin duda a la necesidad de preservar la aplicación directa de los principios de publicidad y concurrencia consagrados en el artículo 11 de la Ley de Contratos, y en el caso de que se utilice la ejecución de obras por la propia Administración por contar ella con los medios oportunos “no podrá superarse en la contratación con colaboradores el 50 por 100 del importe total del proyecto”, habiendo desaparecido tras la Ley 53/1999 la posibilidad de excepciones a dicho límite, por lo que deberá entenderse modificado en tal sentido el artículo 6 del Real Decreto 371/1999. Así, un procedimiento de gestión tan específico como es la utilización de “medios propios de la Administración”, no puede dar como resultado que el medio instrumental actúe como simple intermediario entre la Administración y aquellos que, en la práctica, van a ejecutar el encargo. Ello supondría la vulneración de la finalidad misma de este procedimiento y la contravención de los requisitos procedimentales y de concurrencia que rigen para la contratación en el ámbito de las Administraciones Públicas, en la medida en que TRAGSA, en su condición de sociedad estatal de las previstas en el artículo 6.1 a) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, no está sujeta a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas sino solamente a “los principios de publicidad y concurrencia, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con estos principios” (disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas).

II.- Dada la dificultad que supondría la elaboración de una relación detallada de los trabajos susceptibles de ser encargados a TRAGSA como medio o servicio propio de la Administración, y de los que deben quedar excluidos, relación que requeriría un análisis pormenorizado de todos y cada uno de los expedientes en los que son recogidos a fin de hacer una aplicación concreta de los criterios genéricos señalados, se considera conveniente realizar las siguientes consideraciones:

1.- Las actuaciones relativas a tareas administrativas, tal y como se puso de manifiesto por esta Intervención General en relación con la realización de trabajos de tratamiento documental y de un servicio de información y asistencia al ciudadano en los servicios centrales del Organismo Autónomo Parques Nacionales en sus informes de 14 de julio y 10 de diciembre de 1999 y de 28 de febrero de 2000, han de ser desarrolladas por el personal y con los medios de que dispongan las Unidades y Dependencias integradas en los Centros directivos de los Ministerios de Medio Ambiente y de Agricultura, Pesca y Alimentación que tengan atribuidas las respectivas competencias, sin que pueda utilizarse a TRAGSA, en su condición de “medio instrumental”, como mero intermediario para la contratación de ese personal, ya que se trata de una actividad relativa al funcionamiento y organización interna de la Administración que en principio no puede entenderse incluida en el objeto social de TRAGSA.

2.- Las obras de ejecución del denominado 1% cultural, atendiendo a la naturaleza y objeto de las mismas (restauración de monumentos y retablos, adecuación de archivos y bibliote-



cas, elaboración de cuadros y esculturas), no parece que, en principio, pueda entenderse que están directamente relacionadas con las finalidades de conservación, mejora o protección del medio ambiente, ni de desarrollo rural, que justifican los encargos a TRAGSA.

Se acompaña un informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 18 de diciembre de 1998, sobre determinadas obras de recuperación de la Iglesia Parroquial de San Bartolomé de los Santos (Salamanca), en el que se considera que este tipo de actuaciones pueden entenderse incluidas en el objeto social de TRAGSA, concretamente dentro del concepto de desarrollo rural, y, en consecuencia, encomendarse su ejecución a la misma.

A juicio de esta Intervención General sin embargo, es preciso tener en cuenta que si bien el concepto de desarrollo rural es sin duda un concepto amplio incluido dentro del objeto social de TRAGSA por el artículo 88 de la Ley 66/1997, sin embargo aparece vinculado al desarrollo o mejora del medio rural, esto es, de infraestructuras agrarias, medioambientales y de equipamientos de núcleos rurales (apartado g) de dicho artículo), por lo que su interpretación no debe ser tan amplia como para comprender actuaciones artísticas relacionadas con la conservación del denominado patrimonio histórico-artístico-cultural.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 9/86, puso de manifiesto el carácter independiente y autónomo de los trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español. Así, en el supuesto de que se utilice, como se señala en el referido informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la segunda de las opciones previstas en el artículo 58 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, que desarrolla la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, por estar siendo ejecutadas las obras que han generado el 1% cultural por la propia Administración a través de TRAGSA, esto es, la realización de trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español con preferencia en la propia obra o en su inmediato entorno, señala la Junta Consultiva que solamente cuando los trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español sean de la misma naturaleza que la obra pública, podrán ser realizados por el propio adjudicatario, tramitándose un único expediente de contratación, debiendo en otro caso ser objeto de adjudicación a distintos adjudicatarios y, en consecuencia de tramitación independiente.

Trasladando tales consideraciones al caso que nos ocupa, solamente cuando dichos trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español sean de la misma naturaleza que las obras encomendadas a TRAGSA, podrán ser ejecutadas por la misma, entendiendo esta Intervención General que no pueden entenderse incluidas dentro de su objeto social las actuaciones artísticas relacionadas con la conservación del denominado patrimonio histórico-artístico-cultural.

A la vista de los anteriores criterios deberá V.I considerar, en su caso, la relación de trabajos susceptibles de ser encargados a TRAGSA como medio o servicio propio de la Administración, y de los que deben quedar excluidos.

III.- Junto con los criterios a seguir en relación con los trabajos que la Administración puede encomendar a TRAGSA, en su calidad de medio propio, se plantean en la consulta otras cuestiones relacionadas con tal encomienda.

1.- *“Si la ausencia de licitadores o la no admisión de los mismos en los procedimientos abiertos o restringidos, sin que existan modificaciones de las condiciones iniciales del contrato, excepto en el precio, permite encomendar el encargo a TRAGSA, con un aumento que supere el 10% sobre el precio inicial”.*

En los artículos 141, 182 y 210 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se contempla entre los supuestos que permiten acudir al procedimiento negociado sin publicidad en la contratación administrativa el descrito en la cuestión planteada, con la salvedad de que el incremento máximo permitido sobre el precio es del 10 por 100. Ahora bien, es preciso tener presente que las relaciones entre la Administración y TRAGSA, en su condición de medio propio y servicio técnico, tienen naturaleza instrumental y no contractual (artículo 3.6 Real Decreto 371/1999) y, en consecuencia, no podría encomendarse a TRAGSA la ejecución de un trabajo en el marco de un procedimiento negociado. Dispone en este sentido el apartado Cinco del reiterado artículo 88 de la Ley 66/1997: *“Ni TRAGSA ni sus filiales podrán participar en los procedimientos para la adjudicación de contratos convocados por las Administraciones Públicas de las que sea medio propio. No obstante, cuando no concurra ningún licitador podrá encargarse a TRAGSA la ejecución de la actividad objeto de licitación pública”.*

Ello debe ponerse en relación con el artículo 152 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que es el que contempla los supuestos en los que la ejecución de obras por la Administración podrá verificarse por los propios servicios de la misma a través de sus propios medios personales o reales o con la colaboración de empresarios particulares. Concretamente el apartado 1.c), recoge entre tales supuestos el de que *“no haya habido ofertas de empresarios para la ejecución de las obras en licitación previamente efectuada”.* Similar previsión se recoge en el artículo 194.1.c), respecto de la fabricación de bienes muebles por la Administración, y en el artículo 199, por remisión al anterior, respecto de los servicios. Así, serán estos preceptos, que entre otras cosas no hacen referencia a la *“no admisión de licitadores”* sino únicamente a la ausencia de los mismos, los que resultarán de aplicación en las relaciones entre TRAGSA y la Administración en su condición de medio propio, y no los relativos a los procedimientos de adjudicación, entre los que se encuentra el procedimiento negociado.

En cuanto al presupuesto que se fije cuando los trabajos sean encomendados a TRAGSA, no debe olvidarse que, como se ha señalado, *“las relaciones de TRAGSA y sus filiales con las Administraciones Públicas en su condición de medio propio y servicio técnico tienen naturaleza instrumental y no contractual, por lo que, a todos los efectos, son de carácter interno, dependiente y subordinado”* (artículo 3.6 del Real Decreto 371/1999). En consecuencia, no serán aplicables las normas contenidas en cuanto a la fijación del precio en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sino lo dispuesto en el artículo 4 de la citada Real Decreto, de acuerdo con el cual *“TRAGSA y sus filiales percibirán por la realización de las obras, trabajos, asistencias técnicas, consultorías, suministros y prestación de servicios que se les encomienden de acuerdo con el artículo 3 del presente Real Decreto, el importe de los costes en que hubieren incurrido, mediante la aplicación del sistema de tarifas regulado en el presente artículo. Este mismo sistema de tarifas también será aplicable para presupuestar tales actuaciones”.*

2.- *“Con excepción de los encargos de obras, los expedientes relativos a otros encargos a TRAGSA están sometidos a fiscalización plena, lo que implica que en la fiscalización pre-*



via debería comprobarse la correcta aplicación de las tarifas y ver el cumplimiento de la Instrucción Conjunta de 27 de julio de 1999 y el Real Decreto 371/99 (Artículo 5º)”.

De conformidad con el criterio expresado por esta Intervención General en su Circular 3/1994, de 4 de octubre, y reiterado en informe de 13 de octubre de 1997, el Acuerdo de Consejo de Ministros sobre fiscalización limitada previa se aplica a todos los tipos de gasto que figuran en el mismo, entre los que figuran los denominados contratos administrativos típicos, siendo los extremos a comprobar los establecidos con carácter general en los apartados primero y segundo del Acuerdo y, en su caso, los adicionales establecidos según la naturaleza del gasto.

A sensu contrario, aquellos tipos de gasto que no se hallan incluidos en dicho Acuerdo de Consejo de Ministros habrán de ser objeto de fiscalización plena, debiéndose examinar todas las actuaciones que integran el respectivo expediente de gasto con objeto de comprobar si se ajustan a las normas que resultan de aplicación.

Como se pone de manifiesto en el escrito de consulta, la ejecución de obras por la Administración debe ser objeto en todo caso de fiscalización limitada previa dado que a tales expedientes se refiere expresamente el apartado séptimo en su punto nueve, señalando los extremos adicionales que deberán ser objeto de comprobación en los mismos. En cambio, el régimen de fiscalización del resto de trabajos (consultoría y asistencia, servicios, suministro) que se encomienden a TRAGSA en su condición de medio instrumental de la Administración, al no tratarse de contratos administrativos y no hacerse referencia expresa a los mismos en el Acuerdo de fiscalización limitada, habrán de ser objeto de fiscalización plena.

3.- *“Interpretación que debe darse a la administración y gestión de servicios a que alude el artículo 88.c de Ley 66/1997: Podrían ser encargos con el contenido de los contratos de gestión de servicios públicos a que se refiere el artículo 130 de la Ley 13/1995” (entendemos que se quiere hacer referencia al artículo 155 de la Ley 13/1995, hoy artículo 154 TR LCAP).*

Dentro del objeto social de TRAGSA el número Tres del artículo 88 de la Ley 66/1997, hace referencia en su letra c) a “la administración y la gestión de fincas, montes, centros agrarios, forestales, medioambientales o de conservación de la naturaleza, así como de espacios y de recursos naturales”, planteándose en la consulta si podría entenderse que tales encargos tendrían el contenido propio de los contratos de gestión de servicios públicos. De acuerdo con el criterio mantenido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 10/1969, de 17 de junio), de conformidad con la legislación de contratos para que exista un servicio público cuya gestión sea susceptible de ser contratada es necesario que su régimen jurídico básico, atributivo de las competencias administrativas y definidor del alcance de las prestaciones a favor de los administrados, declare expresamente que la actividad de que se trate queda asumida por la Administración como propia de la misma. Así, junto a la necesidad de que se trate de una actividad de interés público y que ésta se preste por el gestor de forma indefinida al público, es necesario que la referida actividad haya sido asumida por el Estado como propia del mismo, con el consiguiente deber de prestarla en beneficio de los administrados. Se señala por la Junta Consultiva que sólo en este caso cabe hablar de una gestión directa del servicio o de una gestión indirecta mediante contrato.



Definido así el concepto de servicio público a efectos de la legislación de contratos, cuando la actividad encomendada a TRAGSA al amparo de la letra c) del artículo 88 de la Ley 66/1997 reúna tales características, efectivamente podrá entenderse que se trata de encargos con el contenido de los contratos de gestión de servicios públicos, y dado que la citada empresa es un medio propio de la Administración, nos encontraríamos ante un supuesto de gestión directa del servicio por la propia Administración.

RESOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 30 DE AGOSTO DE 2001, DE DISCREPANCIA RELATIVA A GASTOS GENERALES E IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO EN ENCARGOS DE EJECUCIÓN DE ACTUACIONES A EMPRESAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Se ha recibido en esta Intervención General, en fecha 1 de agosto de 2001, escrito remitido por el Viceconsejero de "X", por el que se viene a formular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley General de la Hacienda Pública (en adelante LGHP) y en el artículo 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía (en adelante RIJA), discrepancia al informe de disconformidad emitido por la Intervención Delegada en esa Consejería a la propuesta de documento contable "OP", correspondiente a expediente por el que se tramita encargo de ejecución a "Z", S.A., para la gestión, control, difusión, asesoramiento y transferencia tecnológica del Programa Andaluz de Promoción de Instalaciones de Energías Renovables (PROSOL) en el año 2000, por importe de 232.633.431 ptas.

Del escrito de discrepancia, así como de la documentación que se acompaña, se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 6 de julio de 2001, se emite por la Intervención Delegada en la Consejería de "X", informe de disconformidad a la propuesta de documento contable "OP" nº 1016, por importe de 232.633.431 ptas., correspondiente al expediente de referencia, fundamentada en los motivos que a continuación se exponen:

1º.- La justificación presentada no se adecua a lo establecido en la Instrucción Conjunta nº 1/1997, de 30 de diciembre, de la Dirección General de Presupuestos, de la Dirección General de Tesorería y Política Financiera, de la Dirección General de Fondos Europeos y de la Intervención General, por la que se regula el régimen de financiación y de justificación de inversiones realizadas por las Consejerías y Organismos de la Junta de Andalucía a través de Empresas Públicas, concretamente respecto de lo siguiente:

Se imputan al proyecto gastos generales por mayor importe del 6% del coste total del proyecto, en contra de lo establecido en el artículo 19.3.d) de la Ley 16/1999, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2000.

No se acompaña certificación de elegibilidad.



2º.- El certificado del Director General por el cual se justifica la ejecución del programa PROSOL, en el importe propuesto, se fundamenta en un Acta de la Comisión de Seguimiento de 21 de julio de 2000, en la que solamente se aprueba una justificación de gastos por importe de 79.010.246.- pesetas, importe sensiblemente inferior al antes citado.

3º.- Se gira I.V.A. sobre el total de los gastos realizados, sin que haya pronunciamiento alguno en el expediente sobre si el mismo es recuperable, reembolsado o compensado, supuestos en los que no serían subvencionables como determina el informe de la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda, en su informe al propio proyecto de fecha 16 de marzo de 2000.

SEGUNDO.- En fecha 1 de agosto se recibe escrito por el que se interpone discrepancia a dicho informe de disconformidad, formulándose las siguientes alegaciones:

1ª.- Respecto a la imputación al proyecto de gastos generales por mayor importe del 6% del coste total del mismo:

En el Reglamento CE nº 1685/2000, de 28 de julio, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 1260/99, de 21 de junio, por el que se regula el FEDER, en su punto 1.7, se expone que son elegibles todos aquellos gastos generales que se correspondan a costes reales de ejecución de la operación cofinanciada y que sean demostrables mediante una contabilidad analítica y de acuerdo a los principios contables generalmente aceptados.

Los gastos realizados por "Z", S.A., que fueron certificados y así consta en el expediente, responden a la totalidad de los costes soportados por esta empresa para la ejecución del Programa. Restringir al 6% el importe de los gastos generales estaría perjudicando a esta empresa, al no cubrir la totalidad de sus costes. Al poder la Consejería de "X" girar a la Comisión Europea la totalidad de estos gastos, si sólo se abonaran a Sociedad "Z", S.A., el 6% de éstos, la Junta de Andalucía perdería la diferencia respecto al total de los gastos generales; produciéndose, por tanto, un efecto indeseado en la aplicación del artículo 19 de la Ley 16/1999, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1999, y, por tanto, también de la Instrucción 1/97, y una pérdida de cofinanciación. Problema éste que sólo podría solventarse mediante la iniciación de un nuevo expediente para reintegrar a "Z", S.A., la diferencia a través de fondos de autofinanciación de esta Comunidad, lo cual carecería de sentido.

Entendemos que esta restricción del 6% sólo debe ser aplicada en aquellos encargos que tengan por objeto la contratación de servicios externos y no para aquellos que se desarrollen directamente con los medios propios de la empresa pública como es el caso, puesto que difícilmente se podría realizar este encargo con este porcentaje.

En cuanto al certificado de elegibilidad, manifiesta el órgano discrepante que se encontraba incorporado al expediente.

2ª.- Por lo que hace al Acta de la Comisión de Seguimiento, efectivamente se envió por error una anterior; adjuntándose al escrito de discrepancia el Acta de fecha 10 de enero de 2000, por la que se aprueba el contenido total del trabajo realizado por "Z", S.A., por un importe de 232.087.370 ptas.

3ª.- El tercer motivo de disconformidad se basa en que en el expediente no existe pronunciamiento sobre si el IVA es recuperable, reembolsado o compensado, supuestos en los que no sería subvencionable.

Respecto a esta cuestión, considera que el IVA no es subvencionable para aquellas entidades que compensen el IVA, es decir, que hagan liquidaciones periódicas ante Hacienda compensando el IVA soportado y el IVA repercutido.

El Reglamento 1685/2000, de 28 de julio, por el que se establecen disposiciones de carácter financiero para aquellos gastos cofinanciados con fondos estructurales, artículo 30, dispone que el IVA recuperable, reembolsado o compensado por el medio que sea no puede considerarse elegible y, por tanto, no puede ser cofinanciado con los fondos estructurales.

“Es decir, que si la ayuda financiera fuera directamente de la Unión Europea a “Z”, S.A., que como empresa hace liquidaciones y compensa el IVA, ese IVA no es subvencionable; pero si la ayuda europea viene a esta Consejería que no hace liquidaciones ni compensa el IVA, el IVA si es subvencionable”.

A la vista del expediente y de los antecedentes consignados, han de formularse las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Como cuestión preliminar, ha de señalarse que la discrepancia ha sido presentada fuera del plazo establecido para ello, ya que, según establece el artículo 13 del RIJA, el plazo para disentir con el dictamen emitido por una Intervención es de diez días contados desde el siguiente a aquél en que sea recibido por el órgano gestor.

No obstante, esta Intervención General entrará a conocer de la presente discrepancia.

SEGUNDA.- La presente discrepancia se centra en dos aspectos fundamentales:

- El porcentaje de gastos generales de la empresa imputables al encargo de ejecución en cuestión.

- Tratamiento del IVA.

Ha de señalarse que respecto a la documentación que señala el Interventor no se aporta a las actuaciones o detecta errores en su confección, omisión u error respecto a los cuales el órgano gestor admite su subsanación, no formulándose, por tanto, discrepancia, no serán dilucidados en la presente Resolución, ya que será a la Intervención Delegada en esa Consejería a quien compete su análisis en el momento procedimental oportuno.

TERCERA.- La figura del encargo de ejecución viene regulándose en los últimos años por el artículo 19.3.d) de las sucesivas Leyes de Presupuestos.



En dicha regulación se contiene que: “Los gastos generales y corporativos de la empresa podrán ser imputados al coste de las actuaciones encargadas, hasta un máximo del 6% de dicho coste. En las actuaciones financiadas con fondos procedentes de la Unión Europea deberá asegurarse la elegibilidad de estos gastos, de acuerdo con lo establecido en la normativa comunitaria”.

La Instrucción Conjunta 1/1997, de 30 de diciembre, de la Dirección General de Presupuestos, de la Dirección General de Tesorería y Política Financiera, de la Dirección General de Fondos Europeos y de la Intervención General, por la que se regula el régimen de financiación y de justificación de inversiones realizadas por las Consejerías y Organismos de la Junta de Andalucía a través de empresas públicas, establece, en su Regla Tercera, que: “Las justificaciones requeridas para realizar pagos que no sean en concepto de anticipo habrán de responder a gastos imputados directamente al coste real de la inversión, admitiéndose hasta un porcentaje límite del 6% como gastos indirectos de difícil justificación, pero relacionados con la inversión a realizar. Los costes indirectos correspondientes a inversiones financiadas con fondos europeos podrán ser acreditados si, previamente, han sido certificados como gasto elegible según el procedimiento establecido en la Regla Cuarta”.

Por tanto, no resulta admisible la imputación de un porcentaje superior al límite legal máximo del 6% en concepto de gastos generales y corporativos de la empresa, ya se financie el expediente con fondos europeos o de otra procedencia.

Se admite, por el contrario, su imputación hasta ese porcentaje máximo del 6% siempre con el cumplimiento de los siguientes condicionantes y requisitos:

- Que los mismos estén relacionados con la inversión a realizar,
- Que sean de difícil justificación y,
- En el caso de que la actuación se financie con fondos europeos, se consideren gastos elegibles.

Por ello, se ratifica el criterio interventor en cuanto al presente motivo de reparo.

CUARTA.- Se cuestiona, por último, en el expediente sometido al trámite de discrepancia la procedencia de computar entre los gastos justificados las partidas correspondientes al IVA que factura “Z”, S.A.

Respecto a esta cuestión ha señalarse, como punto de partida, que nos encontramos ante un encargo de ejecución y no ante una subvención. Ello ha de destacarse porque determina un distinto tratamiento en cuanto a la consideración de la partida correspondiente a IVA como gasto elegible en expedientes financiados con fondos europeos.

“Z”, S.A., es una sociedad mercantil y, como sujeto pasivo del impuesto, está obligada a repercutir al destinatario el IVA que grava las entregas de bienes y las prestaciones de servicios en los supuestos legales, mediante factura o documento análogo, debiendo consignarse la cuota repercutida separadamente de la base imponible.

Puesto que mediante este encargo de ejecución “Z”, S.A., ha de realizar una prestación de servicios sujeta al IVA, la Consejería ha de soportar el IVA repercutido por dicha prestación

de servicios y, por tanto, abonarlo a la empresa, en aplicación de lo dispuesto en la normativa del impuesto.

Distinto tratamiento recibiría el IVA en el caso de que a “Z”, S.A., se le hubiese concedido una ayuda, ya que, en dicho supuesto, por aplicación de lo dispuesto en la Decisión de la Comisión de 23 de abril de 1997, mediante la que se modifican las decisiones por las que se aprueban los marcos comunitarios de apoyo, los documentos únicos de programación y las iniciativas comunitarias adoptadas en relación con España, vigente en el momento en que se realizó el encargo, ficha nº 15, y en el Reglamento 1685/2000, de la Comisión, de 28 de julio de 2000, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1260/1999, del Consejo en los relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales, norma nº 7: El IVA recuperable, reembolsado o compensado por el medio que sea, no puede considerarse elegible y, por lo tanto, no puede ser cofinanciado por los Fondos estructurales, incluso si no es recuperado efectivamente por el beneficiario final o el destinatario individual. Por ello, en el supuesto de que se hubiese otorgado una subvención a esta empresa, el IVA que hubiese soportado a consecuencia de las entregas de bienes o prestaciones de servicios que hubiesen realizado para ella otros sujetos pasivos del impuesto, no podría incluirse entre las partidas subvencionadas, ya que “Z”, S.A., podría compensar el IVA soportado y el repercutido.

No obstante, la Intervención Delegada lo que pone de manifiesto no es otra cosa que el llamado carácter plurifásico del IVA, en la medida que este impuesto grava todas las entregas de bienes y prestaciones de servicios producidos en las diferentes fases de la cadena de producción-comercialización. Con el mecanismo de las deducciones sólo se grava en cada fase el valor añadido o incorporado en ella. El citado mecanismo de deducciones constituye la nota esencial del impuesto, de forma que los empresarios pueden deducir las cuotas soportadas, por lo que, a lo largo de la cadena, se va incorporando a los bienes y servicios sólo la carga fiscal correspondiente al valor añadido en cada fase.

A tales efectos, el artículo 78 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, determina:

“Uno.- La base imponible del Impuesto estará constituida por el importe total de contraprestación de las operaciones sujetas al mismo procedente del destinatario o de terceras personas.

Dos.- En particular, se incluyen en el concepto de contraprestación:

4º.- Los tributos y gravámenes de cualquier clase que recaigan sobre las mismas operaciones gravadas, excepto el propio Impuesto sobre el Valor Añadido...”

Por ello, si al cuantificar el coste se han computado los gastos por su importe total, es decir, si en la determinación de la base imponible de la contraprestación realizada por “Z”, S.A., que figure en la factura que la empresa debe emitir, se ha incluido el propio IVA, deberá ser objeto de la oportuna rectificación, a efectos de dar cumplimiento a la normativa vigente en la materia.

En consecuencia, esta Intervención General, en base a los antecedentes y consideraciones expuestos y de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/1988, de 5 de abril,



RESUELVE

Ratificar el informe de disconformidad emitido por la Intervención Delegada en la Consejería de "X", ya que no procede cuantificar gastos generales de la empresa por importe superior al establecido legalmente y a la imposibilidad de que el propio Impuesto sobre el Valor Añadido forme parte de la base imponible de dicho Impuesto.

Respecto a los extremos que entiende el órgano discrepante son susceptibles de subsanación, no formulando por tanto discrepancia, no se emite pronunciamiento alguno, ya que es competencia de la Intervención Delegada en esa Consejería la fiscalización del expediente de referencia.

No obstante, de no estar conforme con la presente Resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se podrán trasladar las actuaciones, para su definitiva resolución, al Consejo de Gobierno, por razón de su cuantía, comunicándolo a la Consejera de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del citado Reglamento.

RESOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2001, DE DISCREPANCIA RELATIVA A LA PROCEDENCIA DE SUSCRIBIR UN CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE INSPECCIONES DE SEGURIDAD INDUSTRIAL Y MINERA

Se ha recibido en esta Intervención General, en fecha 18 de octubre del corriente, escrito remitido por el Viceconsejero de "X", por el que se viene a formular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley General de la Hacienda Pública (en adelante LGHP) y en el artículo 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía (en adelante RIJA), discrepancia frente al informe de fiscalización de disconformidad, emitido por la Intervención Delegada en dicha Consejería, en el expediente de gastos correspondiente al "Convenio de Colaboración entre la Consejería de "X" y la Asociación "Y", para la ejecución del Plan de Inspecciones de Seguridad Industrial y Minera durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2001 y el 1 de julio de 2002", por importe total de 262.520.641 ptas.

Del escrito de discrepancia, así como de la documentación que se acompaña, se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 19 de septiembre de 2001 (con registro de salida el día de 21 de septiembre), se emite por la Intervención Delegada en la Consejería de "X" informe de fiscalización de disconformidad a las propuestas de documentos contables "AD" nº 1901-1903, por importe, respectivamente de 94.985.025 ptas., 156.298.116 ptas. y 11.237.500 ptas., correspondientes al expediente de referencia, fundamentada en los motivos que se exponen a continuación:

1º.- El objeto del convenio es la ejecución del Plan de Inspecciones del año 2001 y primer semestre de 2002, según se define en el artículo 3 de la Orden de 11 de julio de 2001, por la que se establece el programa de inspecciones de la Consejería en materia de industria, energía y minas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Decreto 25/2001, de 13 de febrero, por el que se regulan las actuaciones de los organismos de control en materia de seguridad de los productos e instalaciones industriales, en relación con la competencia, la facultad de inspección se reserva en todo caso a la Administración competente en materia de industria, sin perjuicio de las inspecciones periódicas reglamentarias realizadas en la Comunidad Autónoma Andaluza por los organismos de control. Estos últimos actuarán bien sea a solicitud de los titulares para la inspección y control de sus productos e instalaciones



o a requerimiento de los órganos de la Administración competente en materia de industria, energía y minas para la ejecución de los planes o programas de inspección que hayan previamente aprobados o para la inspección de productos o instalaciones en cualquier momento por motivos de seguridad.

Lo que no determina la norma es cómo ha de hacerse el requerimiento a los citados organismos de control para que realicen una inspección concreta o desarrollen un plan previamente aprobado.

Entiende esta Intervención que la naturaleza jurídica de dicha actuación no es otra que la prevista en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en su artículo 196.2.b) 3ª sobre estudio y asistencia en la redacción de proyectos, anteproyectos, modificación de unos y otros, dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras e instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos.

Por todo ello, se estima que, por razón del objeto, el convenio no se encuentra encuadrado entre los negocios y contratos excluidos en el artículo 3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, precisamente por estar su objeto comprendido en los contratos regulados en la misma.

2º.- El convenio establece que la Asociación “presentará un procedimiento de actuación en el que se desarrollarán con detalle las fases de actuación y se elaborarán los procedimientos técnicos y lista de comprobaciones relativos a los principales reglamentos de seguridad industrial que afectan a estas instalaciones” y que “dichos procedimientos constituirán anexo al presente convenio, concretándose así el alcance técnico de cada programa de inspección” (Expositivo 9º I 2 del borrador de convenio).

De tal manera que a la hora de suscribir el convenio no puede quedar determinado dicho alcance técnico, ni los procedimientos a seguir, por lo que no puede entenderse el punto 6 del mismo expositivo, al determinar el objeto, alcance y presupuesto de los programas de inspección a ejecutar pues lógicamente han de estar en relación directa con los procedimientos que se establezcan.

3º.- Con los precios medios unitarios que se establecen para cada programa de inspección se está incumpliendo lo establecido en el artículo 19 del Decreto 25/2001 ya citado que dispone: “Los organismos de control están obligados a aplicar las tarifas comunicadas en la contraprestación de los servicios de inspecciones periódicas reglamentarias, así como en las actuaciones de inspección y control realizados a solicitud de los titulares o a requerimiento de la Administración en la ejecución de Planes Generales o Sectoriales de Inspección que con carácter general hayan sido aprobados por la Administración”, entendiéndose que no es suficiente el contenido del artículo 4 de la Orden, también citada, de 11 de julio de 2001, cuando prevé la valoración económica del convenio.

4º.- En el cálculo de las pesetas previstas para cada programa de inspección se observa error en el importe del programa de inspección en instalaciones de almacenamiento de productos químicos pues el presupuesto total del programa es de 16.182.000 ptas. en el punto 6.4 del expositivo 9 I y en el acuerdo primero figuran 14.833.500 ptas. que son las que constan en el documento contable.

5º.- El convenio recoge dos tipos de actuaciones, por una parte, la ejecución del Plan de Inspección, que no es una subvención, y, por otra, la denominada en el expositivo noveno II como “otros proyectos”, que efectivamente es una subvención, por lo que es erróneo el contenido del acuerdo cuarto y octavo al extender a todos los programas y actuaciones del convenio la aplicación del Título VIII de la LGHP.

SEGUNDO.- Recibido el citado informe de disconformidad, la Viceconsejería de “X” interpone discrepancia, formulándose al efecto las siguientes alegaciones:

1ª.- La puesta en práctica de las inspecciones en materia de seguridad industrial esta fundamentada en la siguiente normativa:

- Ley 21/1992, de 16 de julio, de la Industria: artículo 14.
- Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y Seguridad Industrial: artículo 47.2.
- Decreto 25/2001, de 13 de febrero, por el que se regulan las actuaciones de los organismos de control en materia de seguridad de los productos e instalaciones industriales: artículo 5.2.
- Decreto 358/2000, de 18 de julio, que regula el procedimiento para la instalación, ampliación, traslado y puesta en funcionamiento de los establecimientos e instalaciones industriales, así como el control, responsabilidad y régimen sancionador de los mismos: artículo 7.2.
- Orden de 11 de julio de 2001, de la Consejería de “X”, por la que se establece el programa de inspecciones de la Consejería en materia de industria, energía y minas: Preámbulo (apartados 11 y 12) y artículos 2 y 4.

De todas estas normas se desprende que la Administración competente para el ejercicio de las funciones de inspección y control, recogidas todas bajo la denominación genérica de control administrativo, puede requerir la asistencia de los organismos de control creados por la Ley de Industria para, entre otras funciones, el apoyo a la Administración en la acreditación del cumplimiento reglamentario y, por consiguiente, para la ejecución de los programas de inspección que ésta apruebe.

Ello es así por la propia naturaleza de los Organismos de Control que, aunque son empresas y/o entidades públicas o privadas, no pertenecen a la categoría genérica de empresas que tienen libertad de establecimiento conforme a lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley 21/1992, de Industria, y que, por lo tanto, puedan ser libremente creadas, sino que precisan de dos supuestos importantes que son: la acreditación de su solvencia técnica, financiera y de imparcialidad por el Órgano Nacional de Acreditación (ENAC) y la posterior autorización de la Administración competente, viniendo regulada su creación por la Ley de Industria y su régimen de funcionamiento y obligaciones por el Real Decreto 2200/95, de desarrollo de dicha Ley.

Como ya se ha dicho con anterioridad, entre sus obligaciones se encuentran las de colaboración con las Administraciones Públicas prestando los servicios que en materia de seguridad industrial les sean por éstas requeridos, lo cual confiere a los organismos de control un cierto ejercicio de autoridad, como queda recogido en el artículo 16.4 de la Ley de Industria cuando indica que: “los titulares o responsables de actividades e instalaciones sujetas a



inspección y control por seguridad industrial están obligados a permitir el acceso a las instalaciones a los expertos de los organismos de control, facilitándoles la información y documentación necesarias para cumplir su tarea según el procedimiento reglamentariamente establecido". En el artículo 47, apartados h), i) y j) del Real Decreto 2200/95, se indica, entre otros extremos que: "en los casos de grave riesgo de accidente o emergencia, podrán adoptar medidas preventivas especiales, remitiendo con carácter inmediato la correspondiente notificación a las autoridades competentes". El artículo 13.2 del Decreto 25/2000 les faculta inclusive para, en casos excepcionales, la paralización de la actividad.

Mediante el convenio objeto de la discrepancia se solicita y acuerda la intervención de los organismos de control para la ejecución del control administrativo consistente en un plan general de inspecciones, que entiende el órgano discrepante sólo puede realizarse a través de un requerimiento de la Administración a los organismos de control o mediante una colaboración de uno o varios de dichos organismos con la Administración o, como se ha entendido más conveniente, mediante un convenio de colaboración con la Asociación de dichos organismos que integre a la totalidad de los autorizados para actuar en nuestra Comunidad Autónoma.

El propio Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en su artículo 196.4, indica que no podrán ser objeto de los contratos de consultoría y asistencia técnica y los de servicios aquéllos que impliquen ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos.

El tipo de actividad que se desarrolla en la ejecución del Plan de Inspecciones no está encuadrado en ninguno de los epígrafes específicos que contempla la Ley de Contratos, pues no se trata de ningún contrato de obras, ni de consultoría y asistencia, ni siquiera de los servicios tipificados en el artículo 206 de la citada Ley. Solamente cabría encuadrarlo en la categoría nº 27: "otros".

Por tratarse de una actividad que en principio está reservada para la propia Administración y que normativa con rango de Ley faculta para requerir en su ejecución la colaboración de los Organismos de Control, resulta inviable la promoción de la pública concurrencia, ya sea por el método de subasta o de concurso público, donde se valoraría bien el menor precio o la complementariedad de servicios ofertados, que en ningún caso constituyen el objeto del programa de inspección.

En todo caso, podría plantearse la posibilidad de un procedimiento negociado que no requiriera la publicidad regulada en el artículo 203, por no darse los supuestos que el mismo contempla dado el objeto del servicio.

Realmente, mediante el convenio con "Y", lo que se está planteando es un procedimiento negociado con todo el sector integrado en la Asociación, que resultaría más coherente con los principios de la Ley de Contratos que la colaboración con los organismos de control uno a uno considerados, por los siguientes motivos:

- La amplitud de cada uno de los programas de inspección puede que imposibilite su ejecución por un solo organismo de control.

- El régimen de incompatibilidades de los organismos de control hace que en muchos casos el organismo cuya colaboración se requiere no pueda efectuar la inspección de la instalación o empresa seleccionada.

- Se precisa una homogeneización de la actuación de cada uno de los organismos intervinientes conforme a los criterios que defina la Administración.

- La Asociación actuaría como elemento coordinador de acuerdo con la Administración en la ejecución de todo el programa.

- La Asociación integraría toda la información resultante y se constituiría como único interlocutor con la Administración en el seguimiento, vigilancia y control de todas las actuaciones.

2ª.- El alcance técnico del proyecto queda definido en el propio convenio, puesto que los procedimientos constituyen un anexo al convenio y en el mismo se especifican detalladamente todas y cada una de las actuaciones a ejecutar en las inspecciones.

Posiblemente, la defectuosa redacción del convenio haya dado lugar a la interpretación de que los procedimientos de actuación, técnicos y de comprobación se desarrollarán con posterioridad a la firma del convenio. En realidad, dichos procedimientos están desarrollados, constituyen el anexo del convenio y el desglose de las actividades realizado ha permitido hacer una valoración económica del mismo.

3ª.- Los organismos de control notifican las tarifas a la Administración que los autorice, pero dichas tarifas lo son para actuaciones regladas, como, por ejemplo, para la inspección reglamentaria de un ascensor, caldera o cualquier otra instalación.

Con el plan de inspecciones se ha definido un alcance y unos procedimientos que no son coincidentes con la inspección reglamentaria periódica.

El artículo 19 del Decreto 25/2001, de 13 de febrero, dispone que los organismos de control están obligados a aplicar las tarifas comunicadas a la Dirección General de "Z" en cada uno de sus ámbitos de actuación, con desglose de las partidas que las componen.

La valoración económica del convenio se ha efectuado de conformidad con las tarifas comunicadas en base a los tiempos esperados en la ejecución de una inspección media relativa a cada programa.

Se ha utilizado un precio por hora que incluye los gastos de desplazamiento y dietas más el IVA, que es el menor de los recomendados por la Asociación Nacional "A" para las actuaciones de dichos organismos.

Necesariamente, para la ejecución del convenio en el que participan todos los organismos de control se ha definido un precio unitario común que, en todos los casos, cae dentro de los notificados por cada uno de los organismos.

4ª.- El error detectado en el apartado 6.4 del convenio ha sido corregido, haciendo coincidir el presupuesto con la cuantía de 14.833.500 ptas. que consta en el documento contable.

5ª.- Se ha corregido igualmente el acuerdo cuarto y noveno, indicando que solamente las actuaciones incluidas en "otros proyectos" pueden ser consideradas subvención y, por con-



siguiente, están sometidas a lo dispuesto en el Título VIII de la Ley General de la Hacienda Pública.

A la vista del expediente y de los antecedentes reseñados, han de formularse las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Como cuestión preliminar, en relación con aspectos procedimentales en la tramitación de la presente discrepancia, ha de señalarse que:

1º.- Según determina el artículo 13 del RIJA, el plazo para interponer discrepancia es de diez días contados desde el siguiente a aquél en que el informe de fiscalización de disconformidad sea recibido por el órgano gestor. Dado que el informe de fiscalización fue emitido en fecha 19 de septiembre de 2001, con registro de salida el día 21 del mismo mes, y que el escrito por el que se plantea disenso se formula en fecha 18 de octubre de 2001, ha de concluirse que esta discrepancia ha sido presentada fuera del plazo establecido para ello. No obstante, esta Intervención General procederá a conocer de la misma.

2º.- Analizado el contenido del escrito de interposición de la discrepancia, en relación con las deficiencias señaladas en el informe del Interventor actuante, se comprueba que, de los cinco motivos de disconformidad puestos de manifiesto en el citado informe, la Viceconsejería de "X" sólo disiente respecto a dos de ellos; señalando en su escrito que los indicados con los números 4 y 5 en el informe en cuestión han sido subsanados; y que el número 2, se debe a una defectuosa redacción del convenio, por lo que deberá, en este caso, adecuarse la redacción del convenio a efectos de evitar errores de interpretación de sus cláusulas.

Como quiera que el trámite de discrepancia no es el indicado en la normativa vigente para verificar la posible subsanación de las deficiencias señaladas con motivo de la fiscalización de un expediente de gasto, este Centro Directivo no entrará a conocer de aquellos apartados del informe de fiscalización respecto de los que no se formula disenso alguno.

SEGUNDA.- El primero de los temas debatidos se centra en determinar la procedencia de que la Consejería de "X" suscriba un convenio con "Y", cuyo objeto es la realización del Plan de Inspección, dado que no se discute que dicho instrumento jurídico sea el adecuado para tramitar las subvenciones que, incluidas también en dicho convenio, se pretenden otorgar a dicha entidad, respecto a las cuales se observa en el expediente que no se aporta la preceptiva declaración de excepcionalidad de las ayudas (artículo 107 de la LGHP), la cual resulta necesaria puesto que el convenio no determina que las mismas estén amparadas por norma reguladora alguna.

Es criterio de la Intervención Delegada que, dado el objeto del convenio respecto a los trabajos que habría de realizar "Y" para la ejecución del citado Plan de Inspección, nos encontramos ante un contrato administrativo de consultoría y asistencia, de los regulados en

el artículo 196.2.b) de la LCAP. Por el contrario, el órgano discrepante mantiene que en el presente supuesto no puede hablarse de un contrato administrativo con base tanto en la propia naturaleza de los Organismos de Control, como en el tipo de actividad que ha de desarrollarse, que considera no puede encuadrarse en ninguno de los contratos administrativos que la LCAP regula.

Para resolver el presente motivo de disenso, habrán de analizarse distintos aspectos, a fin de relacionar el objeto de la actuación cuya realización se pretende encomendar a “Y” mediante el convenio y las normas aplicables en la materia.

El artículo 14 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, establece, en su artículo 14 (“Control Administrativo”), que: “Las Administraciones Públicas competentes podrán comprobar en cualquier momento por sí mismas, contando con los medios y requisitos reglamentariamente exigidos, o a través de Organismos de Control, el cumplimiento de las disposiciones y requisitos de seguridad, de oficio o a instancia de parte interesada en casos de riesgo significativo para las personas, animales, bienes o medio ambiente”.

Dichos Organismos de Control son definidos en el artículo 15.1 de dicha Ley, estableciendo que “serán entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica, que habrán de disponer de los medios materiales y humanos, así como de la solvencia técnica y financiera e imparcialidad necesarias para realizar su cometido, debiendo cumplir las disposiciones técnicas que se dicten con carácter estatal a fin de su reconocimiento en el ámbito de la Comunidad Europea”. Estos aspectos han de ser valorados técnicamente por una entidad acreditadora, que se define en el artículo 17 de la Ley 21/1992 como una institución, sin ánimo de lucro, en cuyos órganos han de estar representados tanto las Administraciones, como las partes interesadas en el proceso de acreditación, inscribiéndose en el Registro de Establecimientos Industriales. Tras dicha valoración, corresponderá a la Administración competente el otorgamiento de la oportuna autorización de los Organismos de Control, que igualmente habrán de inscribirse en el precitado Registro.

Según el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y Seguridad Industrial, estos Organismos de Control tienen el cometido de realizar en el ámbito reglamentario, en materia de seguridad industrial, actividades de certificación, ensayo, inspección o auditoría (artículo 5.a y 41). Las funciones de inspección, determina el artículo 7 de esta disposición, se realizan por encargo de la Administración Pública competente en materia de industria del territorio donde radiquen las instalaciones sujetas a dicha inspección y control por seguridad industrial, estableciendo el artículo 47.2 que los Organismos de Control colaborarán con las Administraciones competentes prestando los servicios que en materia de seguridad industrial les sean solicitados.

De esta regulación puede colegirse que se establece una modalidad de encomienda a estas entidades de un papel relevante en el ejercicio de funciones público-administrativas, como son las relativas a la inspección y control de la seguridad industrial, que las coloca en una relación especial con la Administración presidida por la utilización de la técnica autorizatoria, a la que antes se ha hecho referencia. En este supuesto, la intervención de la Administración se dirige a comprobar la concurrencia de una idoneidad profesional o empresarial ya acreditada de antemano. Otorgada la autorización para el ejercicio de la actividad, la entidad autorizada adquiere unos compromisos que la ligan estrechamente a la Administración.



La normativa estatal no indica en que forma ha de realizarse el “encargo”, en su caso, a los Organismos de Control de las funciones de inspección, habiéndose determinado en la Comunidad Autónoma de Andalucía el régimen bajo el cual se desarrollará la colaboración de los Organismos de Control con la Administración, mediante Decreto 25/2001, de 13 de febrero, por el que se regula las actuaciones de los organismos de control en materia de seguridad de productos e instalaciones industriales.

El artículo 5 del Decreto 25/2001 establece que “la facultad de inspección se reserva en todo caso a la Administración competente en materia de industria, sin perjuicio de las inspecciones periódicas reglamentarias realizadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía por los Organismos de Control debidamente autorizados... El ejercicio de las funciones de inspección... podrá llevarse a cabo directamente por las Delegaciones Provinciales de la Consejería con competencias en materia de industria o por los Organismos de Control. Estos últimos actuarán... a requerimiento de los Órganos de la Administración competente en materia de Industria, Energía y Minas para la ejecución de los planes o programas de inspección que hayan previamente aprobado”.

De esta forma se comprueba que el Decreto 25/2001 tampoco determina bajo qué figura jurídica haya de instrumentarse el “requerimiento” de los órganos competentes a los organismos de control para la ejecución de los planes o programas de inspección que se hayan aprobado.

No obstante, la Orden de 11 de julio de 2001, de la Consejería de “X”, por la que se establece el programa de inspecciones en materia de industria, energía y minas, regula la participación de los organismos de control en la ejecución de los diferentes programas de inspección, estableciendo en su artículo 4 (“metodología”) que: “La articulación de la gestión, desarrollo y ejecución de los programas de inspección de seguridad industrial y minera se hará mediante los principios que establece la presente Orden y los definidos en el Convenio a suscribir entre la Consejería de “X” y los Organismos de Control a través de su Asociación “Y”... Los Convenios definirán los procedimientos de gestión de cada programa y, en su caso, los protocolos específicos de inspección, así como su valoración económica y las disponibilidades presupuestarias puestas a disposición de los mismos. Igualmente recogerán los Organismos de Control designados para la ejecución de los programas de seguridad industrial y minera”.

El artículo 5 de esta disposición determina la forma de ejecución y desarrollo de los programas de inspección, especificando a quién le corresponde la ejecución material de las inspecciones. Así, entre otros aspectos, preceptúa que:

- Las inspecciones de seguridad industrial serán realizadas por los Organismos de Control que actuarán bajo la coordinación de “Y” y la Consejería de “X”, de acuerdo con el convenio que a tal efecto suscriban ambas entidades.

- Las inspecciones de seguridad minera y de puesta en servicio de industrias, establecimientos e instalaciones industriales serán realizadas por funcionarios de las Delegaciones Provinciales, las cuales solicitarán la concurrencia de los Organismos de Control a través de “Y” en la medida que el cumplimiento de los programas de inspección lo requiera.

La coordinación de las actuaciones de los Organismos de Control será llevada a cabo por “Y”, que a tal efecto designará para cada programa de seguridad industrial y minera y para cada provincia a un solo Organismo de Control.

“Y” será responsable ante la Consejería de “X” de la correcta ejecución de los programas de inspección, siendo el Organismo de Control que designe el responsable técnico de la correcta aplicación de los protocolos de inspección, como tal responsable técnico del programa en la provincia.

Por tanto, esta norma viene a establecer la forma de organización y funcionamiento para la ejecución de las competencias y funciones que corresponden a la Junta de Andalucía en cuanto a la inspección en materia de industria, energía y minas.

Siguiendo criterios jurisprudenciales del Tribunal Supremo (Sentencia de 13 de octubre de 1997), podemos decir, con carácter general, que dicha actividad de inspección es de naturaleza pública, ya que garantizar la seguridad en todos sus aspectos es misión que corresponde al poder público, y la intervención de las entidades antes citadas es debida a las carencias de la Administración para llevarla a cabo por sí sola, pero no se trata de una actividad de servicio público dirigida a proporcionar prestaciones a los ciudadanos, ya sean asistenciales o económicas, sino de una función pública que, si bien tradicionalmente, estas funciones, a diferencia de los servicios públicos, se ejercían por la Administración, lo cierto es que ésta en determinadas ocasiones no dispone de los medios precisos para realizar una gestión eficaz, por lo que acude a fórmulas de colaboración con otras entidades.

En los supuestos en que la Administración acude a otras entidades para pedir su colaboración en el ejercicio de alguna de las funciones públicas que le son propias, surge entre ellas un vínculo, cuya naturaleza está muy próxima a una relación contractual, pero que habría de incluirse en los denominados convenios de colaboración del artículo 3.1.d), que se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de la LCAP para resolver las dudas y lagunas que pudieran plantearse.

Señala en este sentido, asimismo, el Tribunal Supremo (Sentencia de 17 de noviembre de 2000) que la utilización de la técnica autorizatoria en relación con la encomienda a estas entidades de determinadas funciones cuyo ejercicio puede tener respecto de los terceros inspeccionados una inmediata eficacia jurídico-administrativa en el ámbito de la seguridad industrial, no encaja en el ámbito de las relaciones contractuales; no nos encontramos, por tanto, en presencia de un régimen concesional, ni de cualquier otro en que haya unas relaciones bilaterales de naturaleza contractual.

Por ello, entiende este Centro Directivo que no podría calificarse esta actuación como un contrato administrativo típico de consultoría y asistencia, como señala la Intervención Delegada en su informe de fiscalización.

Por otra parte, ha de señalarse que el Letrado de Gabinete Jurídico informó favorablemente el proyecto de convenio, con fecha 2 de mayo y 27 de junio de 2001 (informes 127/2001-C y 200/2001C), sin que conste manifestación alguna en el sentido de calificar el expediente como contractual.



TERCERA.- No obstante lo anterior, a la vista del contenido de la Orden de 11 de julio de 2001 y del texto del convenio, ha de ponerse de manifiesto que:

- La Orden de 11 de julio de 2001 establece que el convenio se suscribirá entre los Organismos de Control, a través de “Y”, y la Consejería de “X”, es decir, que la Asociación actuará en su propia representación y en la de estos organismos, los cuales han de ser determinados en el propio convenio, todo ello según lo exigido por el artículo 4 de la citada norma. Por ello, deberá expresarse en el convenio la doble representación con la que actúa “Y”, acreditándose documentalmente la misma.

- La norma reguladora determina que las inspecciones de seguridad industrial serán realizadas por los Organismos de Control, no por “Y”. Por tanto, el contenido del punto 1 del apartado I: “Programas de Inspección”, del texto del convenio deberá adecuarse a lo dispuesto en aquélla, por cuanto éste prevé que: “Y” se compromete a ejecutar los programas de inspección...”, cuando las entidades que ha de comprometerse serán los Organismos de Control, que son quienes gozan de la autorización administrativa para la ejecución de estas funciones públicas.

- Debieran indicarse, en el texto del convenio, los criterios objetivos que se utilizarán para designar a los Organismos de Control que ejecutarán las inspecciones encomendadas.

CUARTA.- La segunda de las cuestiones debatidas en el presente trámite es la relativa a los precios medios unitarios que se establecen en cada programa de inspección, por cuanto la Intervención entiende que con los fijados en el convenio, en base a lo que determina el artículo 4 de la Orden de 11 de julio de 2001, se vulnera lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 25/2001.

Alega el órgano discrepante que la valoración económica del convenio se ha efectuado de conformidad con las tarifas comunicadas en base a los tiempos esperados en la ejecución de una inspección media y que se ha definido un precio unitario común que, en todos los casos, cae dentro de los notificados por cada uno de los organismos.

Resulta evidente que el artículo 19 del Decreto 25/2001 establece un sistema de precios comunicados, dado que señala que previamente al inicio de su actividad los Organismos de Control deben haber comunicado a la Dirección General de “Z” las tarifas que se proponen aplicar en cada uno de sus ámbitos de actuación, con desglose de las partidas de coste que las componen; debiendo comunicar, igualmente, cualquier modificación que de las mismas se pretenda realizar. Establece, asimismo, el citado precepto que: “Los Organismos de Control están obligados a aplicar las tarifas comunicadas en la contraprestación de los servicios de inspecciones periódicas reglamentarias, así como en las actuaciones de inspección y control realizados a solicitud de los titulares o a requerimiento de la Administración en la ejecución de los Planes Generales o Sectoriales de inspección que con carácter general hayan sido aprobados por la Administración”. Por otra parte, indica que “todas las demás actuaciones requeridas por la Administración a los Organismos de Control en el ejercicio de funciones de inspección y control reglamentario serán sufragadas por la propia Administración a los Organismos de Control en la cuantía que corresponda según el servicio requerido y la tarifa comunicada”.

El artículo 4 de la Orden de 11 de julio de 2001 no contradice dicha regulación, ya que sólo menciona a estos efectos que los convenios que se suscriban para la articulación de la gestión, desarrollo y ejecución de los planes de inspección definirán su valoración económica.

Por ello, dicha cuantificación habrá de adecuarse a lo establecido en el artículo 19 del Decreto 25/2001.

No obstante, dado que no se relacionan en el expediente los Organismos de Control que habrán de realizar las inspecciones, ni se aporta documentación acreditativa de sus tarifas comunicadas, este Centro Directivo no dispone de los datos imprescindibles para entrar a conocer del asunto cuestionado.

Aún así, es evidente que dada la regulación contenida en el Decreto, las tarifas comunicadas son de obligada aplicación a los planes de inspección aprobados por la Administración y que, en el caso de que las tarifas hayan sido objeto de modificación, existe el deber de los Organismos de Control de comunicar, con carácter previo, la citada modificación a la Administración; sin que pueda compartirse, por tanto, la afirmación del órgano discrepante, según la cual las tarifas sólo se aplican en inspecciones reglamentarias y no en ejecución de planes de inspección, dado que esta aseveración contradice el propio Decreto 25/2001.

En consecuencia, esta Intervención General, en base a los antecedentes y consideraciones expuestos y de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/1988, de 5 de abril,

RESUELVE

Rectificar el punto número 1 del informe de fiscalización de disconformidad emitido por la Intervención Delegada en la Consejería de "X", de fecha 19 de septiembre de 2001, sin emitir pronunciamiento respecto al punto 3º del mismo, al no disponer de los datos suficientes para ello, debiéndose, en cualquier caso, aplicar las tarifas comunicadas a la Administración para la valoración económica en el convenio de las actuaciones de inspección, por disponerlo así el Decreto 25/2001, de 13 de febrero, por el que se regula las actuaciones de los organismos de control en materia de seguridad de los productos e instalaciones industriales.

No obstante, de no estar conforme con la presente Resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se podrán trasladar las actuaciones, para su definitiva resolución, al Consejo de Gobierno, por razón de su cuantía, comunicándolo a la Consejera de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del citado Reglamento.

SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

IV. CONTROL.

IV.1. CONTROL INTERNO.

IV.1.1. FUNCIÓN INTERVENTORA.

IV.1.1.1. Informe de la Intervención General de la Administración del Estado, de 27 de abril de 2001, por el que se resuelve discrepancia sobre expediente de gasto correspondiente a la recepción y la liquidación provisional de un contrato de obras complementarias.

IV.1.1.2. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 19 de diciembre de 2001, sobre designación de representantes de la Intervención General en los actos de recepción de las actuaciones realizadas por empresas públicas.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, DE 27 DE ABRIL DE 2001, POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA SOBRE EXPEDIENTE DE GASTO CORRESPONDIENTE A LA RECEPCIÓN Y LA LIQUIDACIÓN PROVISIONAL DE UN CONTRATO DE OBRAS COMPLEMENTARIAS

Se ha recibido en esta Intervención General, en virtud de lo dispuesto en el artículo 98.1 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, discrepancia planteada por la Dirección General de "C" con el reparo formulado por la Intervención Delegada en el Ministerio de "Y", en relación con el expediente de gasto correspondiente a la liquidación provisional del contrato de "obras complementarias en circunvalación, ensanche de puentes, desvío y protección de acequias. Carretera N-120 de Logroño a Vigo, p.k., 13,000. Tramo: Navarrete-Límite provincia de Burgos".

Del examen de las actuaciones remitidas se ponen de manifiesto los siguientes:

ANTECEDENTES

El contrato de la obra principal fue adjudicado mediante resolución de 9 de diciembre de 1993 a la empresa X, S.A., por un importe de 958.103.521 pesetas.

En cumplimiento de la orden de la Dirección General de "C" de 14 de noviembre de 1995, se redactó un proyecto de obras complementarias, en el que se contemplaban entre las "obras a proyectar" las relativas a la: "Adecuación de una parcela de 300 x 100 m. para aparcamiento de peregrinos del Camino de Santiago, mediante la construcción de un vial longitudinal y 3 transversales".

Sometido el expediente de gasto relativo a la adjudicación del contrato por la Dirección General de "C" a la preceptiva fiscalización previa por parte de la Intervención Delegada en el Ministerio de "Y", es fiscalizado favorablemente, adjudicándose las obras complementarias al contratista de la obra principal al amparo de lo dispuesto en el artículo 153 del Reglamento General de Contratación.

Ejecutadas las obras, con fecha 11 de noviembre de 1999, se procede a su recepción provisional con la asistencia del representante designado por la Inspección General del Ministerio de "Y", el Director de la obra, el representante del contratista adjudicatario y el Interventor Regional de la Delegación de Economía y Hacienda de la Rioja y su asesor, designados al efecto por la Intervención General de la Administración del Estado, suscribiéndose el correspondiente acta en la que se pone de manifiesto:



"El facultativo Director de las obras expone que, en cumplimiento del contrato, las obras han sido ejecutadas sensiblemente de acuerdo con el Proyecto vigente, ajustándose a las condiciones contractuales y Prescripciones Técnicas aplicables, expresando que la relación valorada de la Medición General y Definitiva producirá un adicional de obra menor del 10%, respecto al Presupuesto Vigente, por aumentos volumétricos.

Terminado el reconocimiento, coinciden todos los asistentes en que las obras se encuentran en buen estado de conservación sin que se aprecien defectos o vicios. El Interventor hace constar que el proyecto de obras complementarias que se recibe, incluye una actuación "Construcción de aparcamiento de peregrinos en Santo Domingo de la Calzada" que ni por su ubicación, ni finalidad u objeto guarda relación con los de la obra principal, por lo que no se trata de una obra complementaria, se ejecuta sobre terrenos de propiedad municipal y para su utilización.

El Director de la obra hace constar que de dicho aparcamiento no ha sido posible ejecutar la totalidad por razones justificadas, habiéndose realizado aproximadamente en sus 2/3. Dicha incidencia se refleja en la liquidación.

En consecuencia, el facultativo designado en representación de la Administración contratante, da por recibida provisionalmente la obra 22-LO-2471 de referencia, comenzando, desde esta fecha, el plazo de garantía de 2 años".

Sometido el expediente de gasto correspondiente a la liquidación provisional del contrato a la preceptiva fiscalización previa, la Intervención Delegada del Ministerio de "Y", con fecha 22 de agosto de 2000, emite informe desfavorable, señalando que "una vez examinado, se observa que la inversión realizada no se adecua al contenido del correspondiente contrato, tal y como se indica en el artículo 28 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, según manifestaciones del Interventor asistente a la recepción provisional".

El 21 de febrero de 2001 se formula nueva propuesta de liquidación por el Centro Gestor adjuntando un nuevo informe de la Demarcación de "C" del Estado en la Rioja y señalando, alternativamente a la fiscalización favorable del gasto por parte de la Intervención Delegada, que "no obstante, si esa Intervención se reitera en los argumentos expuestos en sus informes de fiscalización anteriores, teniendo en cuenta que las obras están recibidas de conformidad, el gasto realizado y a fin de evitar un enriquecimiento injusto de la Administración, debería emitirse el informe previsto en el artículo 32.2 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de Diciembre, a los efectos de la posterior convalidación del gasto en el Consejo de Ministros".

Examinada la misma, la Intervención Delegada, con fecha 12 de marzo de 2001, pone de manifiesto que "dicho expediente fue informado desfavorablemente con fechas 22 de agosto, 3 de octubre y 29 de diciembre de 2000 en el trámite de fiscalización previa del gasto y reconocimiento de la obligación correspondiente a la liquidación de la obra referenciada, por no constar en el expediente la comprobación material de la inversión favorable.

En consecuencia procedería seguir el trámite recogido en el artículo 16 del RD 2188/1995, de 28 de diciembre, para lo cual el Órgano Gestor dispone de un plazo de quince días.

Por lo que se refiere a (...) la posibilidad de tramitar el informe previsto en el artículo 32.2 (...) esta Intervención Delegada considera que sería necesaria la acreditación de la existencia de una comprobación material de la inversión para que dicho informe fuera también favorable.

En consecuencia, de acuerdo con las normas antes expresadas, esta Intervención Delegada fiscaliza desfavorablemente el gasto propuesto".

Disconforme el Centro Gestor con el reparo formulado por la Intervención Delegada, eleva el asunto en discrepancia ante esta Intervención General, poniendo de manifiesto:

"Tanto la doctrina del Consejo de Estado como la jurisprudencia del Tribunal Supremo han asimilado en numerosos dictámenes y sentencias, la recepción de las obras con la verificación de las obras, entendiéndola ésta como "la comprobación de que la obra se ha realizado de conformidad al proyecto", o como dice el artículo 170 RGCE "si se encuentran las obras en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas". Esto implica, como afirma (sensu contrario) la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de Febrero de 1980, "la necesidad de una correcta relación (en su caso) de faltas y defectos que supongan incumplimiento del proyecto aprobado", o como ha declarado el Consejo de Estado la "confrontación por la Administración del hecho de que el contratista efectivamente ha cumplido con la prestación que le incumbe".

Así, la Administración para aceptar la obra deberá comprobar, como dice el artículo 130 del RGCE que "ésta se ha realizado con estricta sujeción a las cláusulas estipuladas en el contrato y al proyecto que sirve de base al mismo".

En este sentido, conviene matizar, aunque pueda resultar obvio, que el único que recibe la obra es la Administración, mediante "un funcionario técnico designado por la Administración contratante" (artículo 170 RGCE) que en el caso de que emita, previa verificación de la obra y confrontación con el proyecto aprobado, un juicio positivo de aprobación de la obra, tendrá como lógica consecuencia, la toma de posesión de ésta por la Administración, con el fin de poder ser destinada al uso o servicio público previsto.

Es más, y así se ha declarado por la sentencia de 8 de Diciembre de 1997, del Tribunal Supremo, el acta es un requisito de la recepción provisional "ad probationem" y no, por tanto, un requisito constitutivo de la misma, admitiéndose la recepción tácita de las obras, cuando sin suscribirse la correspondiente acta, la Administración ha realizado actos que implican una voluntad de aprobar y hacerse cargo de la obra.

De manera que, existiendo, o bien, una favorable recepción provisional expresa (mediante la oportuna acta) o una tácita, a partir de los nueve meses de cualquiera de estas circunstancias, surgiría para la Administración la obligación del pago de la liquidación provisional y, en caso de impago, el abono de la misma con el correspondiente interés legal, previa intimación del pago (artículo 172 RGCE).

Por lo tanto, y así lo entiende este Centro Gestor, la presencia de un representante de la Intervención queda justificada, únicamente, en la "fiscalización de la inversión", como afirma el artículo 170 RGCE, o en la comprobación material de la inversión, según el artículo 28 del Real Decreto 2188/1995, no implicando, en ningún caso, que una observación en el



acta de recepción (como así se ha hecho) suponga, una recepción desfavorable de la obra, si existe una manifestación expresa de aprobación por parte de la Administración.

Por otra parte, el apartado 1º del citado artículo 28 acota o delimita, en que debe consistir dicha comprobación material de la inversión, entendiéndose ésta como la "verificación material de la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato".

Esta afirmación implica en la práctica, y descendiendo al supuesto concreto que nos ocupa, que existiendo en el proyecto de las obras complementarias una actuación, consistente en la construcción de un aparcamiento, con las condiciones y especificación que allí se recogen; actuación cuya ejecución, por otra parte, se asumió por el contratista adjudicatario al suscribir el contrato de las obras, no cabe cuestionarse en un acta de recepción el carácter o no de obras complementarias y otro tipo de cuestiones, como así hizo el Interventor. Su actuación debió, por tanto, en ese momento procedimental, quedar limitada, como dice el precepto, a comprobar que el aparcamiento se hizo efectivamente de acuerdo con las prescripciones del proyecto y que lo realmente ejecutado se correspondía con la cantidad prevista al efecto en el proyecto.

Las cuestiones que plantea el Interventor Territorial en el acta de recepción, pudieron haber sido objeto de debate en el momento de fiscalización previa del gasto y de la adjudicación, llevada a cabo por la Intervención Delegada en el Departamento y sin embargo, nada se objetó por ésta al respecto; o también, podrían ser dignas de consideración, si procediera, a través del control posterior efectuado en fase de auditoría por la Intervención (artículo 21 del RD 2188/1995). Lo que resulta, a juicio de este Centro Directivo, claramente extemporáneo e improcedente, es utilizar el acta de recepción y sin aportar ni un mínimo indicio de prueba, cuestionarse el carácter de complementarias de una de las obras incluidas en el proyecto o discutir derechos de propiedad sobre terrenos que son de una extraordinaria complejidad.

Por otra parte, la actuación de la Intervención Delegada en el Departamento que, en todo caso, supedita su informe de fiscalización favorable sobre la liquidación provisional a que el Interventor Territorial corrigiera su manifestación en el acta de recepción y señalara que la inversión estaba correctamente realizada, ha provocado una situación que no se justifica, desde luego, desde una óptica del control del gasto público (...).

Con el fin de resolver la discrepancia planteada, esta Intervención General considera necesario realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

Tal y como se pone de manifiesto por la Dirección General de "C", la denominada comprobación material de la inversión por parte del representante designado por la Intervención General de la Administración del Estado realizada con ocasión de la recepción del objeto de un contrato administrativo, es una manifestación del ejercicio de la función interventora (artículo 93 LGP, artículos 7, 10 y 28 RD 2188/1995) teniendo por objeto verificar materialmente la "efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato".

El resultado de dicha comprobación material deberá reflejarse en el correspondiente acta, suscrita por todos los asistentes al acto de recepción, "haciendo constar, en su caso, las deficiencias apreciadas, las medidas a adoptar para subsanarlas y los hechos y circunstancias relevantes del acto de recepción", pudiendo los concurrentes expresar, en dicha acta o en informe ampliatorio, las opiniones que estimen pertinentes.

De conformidad con lo dispuesto en la Instrucción cuarta, apartado tercero, de la Circular 3/1996, de 30 de abril, por la que se dictan instrucciones sobre función interventora, el delegado designado por la Intervención General para asistir a la recepción, cuando las obras, suministros o servicios se encuentren en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, deberá suscribir el acta que se levante acreditando el resultado de dicha comprobación material. Si por el contrario no se encontraran en buen estado o no se ajustaran a las condiciones generales o particulares previstas en el contrato, deberán hacerse constar las deficiencias apreciadas, las medidas a adoptar y el plazo concedido por la Administración para subsanarlas, así como los hechos y circunstancias relevantes del acto de recepción, procediéndose, expirado el plazo concedido, a efectuar un nuevo reconocimiento para comprobar si se han subsanado las deficiencias.

El Interventor delegado en el órgano gestor, en el momento de efectuar la intervención de la liquidación, deberá comprobar, en su caso, si los defectos señalados en el acta de recepción han sido subsanados, si por no ser susceptibles de subsanación se han tenido en cuenta al efectuar la valoración final de la inversión ejecutada, o si, dada su trascendencia, son causa de reparo suspensivo en virtud de lo dispuesto en los artículos 97 d) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y 15 d) del Real decreto 2188/1995.

De los antecedentes obrantes en el expediente que ha dado lugar al planteamiento de la presente discrepancia se desprende que la observación realizada por el Interventor designado por este Centro fiscal para asistir al acto de recepción, no hace realmente referencia a la efectiva realización del objeto de las obras complementarias, sino que cuestiona el carácter complementario de una parte del objeto de tales obras, la relativa a la "construcción de aparcamiento de peregrinos en Santo Domingo de la Calzada".

Ahora bien, dicha observación, como se pone de manifiesto por el Centro gestor, no afecta a la verdadera finalidad del acto de recepción, que es constatar la efectiva realización del objeto contrato de conformidad con las estipulaciones del mismo. En tal sentido, en un informe complementario a la recepción de la obra de referencia elaborado por el Interventor Regional en La Rioja con fecha 11 de febrero de 2000, puso de manifiesto que, en base a la documentación técnica y administrativa y a la comprobación física ulterior de las obras realizadas, "la Intervención Regional actuante entiende adecuado informar:

PRIMERO.- Las obras están realizadas en lo esencial de conformidad con los proyectos vigentes, con la excepción, que consta en Acta, de cierta obra complementaria (Aparcamiento), por lo que deben recibirse de conformidad.

A continuación, en el punto SEGUNDO de dicho informe, se pone en duda el pretendido carácter complementario de algunas de las actuaciones incluidas (entre las que figura las relativas al Aparcamiento de peregrinos), pero tales observaciones deben ser en todo caso entendidas como complementarias, sin afectar por tanto a la recepción de las obras como tal.



Así, en la medida en que la "construcción de aparcamiento de peregrinos en Santo Domingo de la Calzada" era una de las actuaciones incluidas en el proyecto como parte del objeto de las obras complementarias a recibir y su ejecución se ajuste a lo determinado en el mismo, la observación realizada sobre la verdadera naturaleza de las mismas no puede dar lugar a la formulación de un reparo suspensivo al amparo de lo dispuesto en los artículos 97 d) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y 15 d) del Real Decreto 2188/1995, no siendo el acta de recepción el lugar adecuado para realizar dicha observación.

A juicio de esta Intervención General, tanto del tenor literal del propio acta de recepción, como de los informes complementarios realizados por la Demarcación de "C" del Estado y el Interventor asistente al acto de recepción, se desprende que las obras sí "han sido ejecutadas sensiblemente de acuerdo con el Proyecto vigente ajustándose a las condiciones contractuales y prescripciones técnicas", con la observación, en este caso sí referida directamente a la ejecución material, de no haber sido ejecutado el aparcamiento en su totalidad, incidencia que se señala que tendrá su reflejo en la liquidación.

En consecuencia, de conformidad con lo previsto en la Instrucción cuarta de la Circular 3/1996, de 30 de abril, en la medida en que las obras, de acuerdo con el acta suscrita por los asistentes al acto de recepción, se encuentran en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, no cabe formular reparo suspensivo al amparo de lo dispuesto en los artículos 97. d) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y 15. d) del Real Decreto 2188/1995 sobre la base de la observación realizada por el Interventor asistente al acto de recepción en relación con la naturaleza de la actuación "construcción de aparcamiento de peregrinos en Santo Domingo de la Calzada", pues dicha observación no guarda relación con la comprobación material de la inversión.

Por lo que respecta a la no ejecución en su totalidad del aparcamiento, nos encontramos ante una modificación del proyecto tal y como éste fue aprobado; no obstante, siempre que sea debida a la variación en el número de unidades de obra ejecutadas y tenga su reflejo en la correspondiente liquidación, dentro del límite fijado por la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado, no cabe hablar de omisión de fiscalización, no siendo por tanto necesaria su convalidación por el Consejo de Ministros al amparo de lo dispuesto en el artículo 32 del Real Decreto 2188/1995.

A la vista de las anteriores consideraciones, esta Intervención General de la Administración del Estado llega a la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede resolver la discrepancia entre la Dirección General de "C" y la Intervención Delegada en el Ministerio de "Y" en el siguiente sentido:

La observación realizada por el Interventor designado por este Centro fiscal para asistir al acto de recepción del contrato de "obras complementarias en circunvalación, ensanche de puentes, desvío y protección de acequias. Carretera N-120 de Logroño a Vigo, p.k., 13,000. Tramo: Navarrete-Límite provincia de Burgos", en relación con la naturaleza de la actuación



incluida dentro de las mismas consistente en la “construcción de aparcamiento de peregrinos en Santo Domingo de la Calzada”, no hace referencia a la efectiva realización del objeto de las obras complementarias, sino que cuestiona el carácter complementario de una parte del objeto de tales obras incluido dentro del proyecto. En consecuencia, sobre la base de dicha observación, no cabe formular reparo suspensivo al amparo de lo dispuesto en los artículos 97. d) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y 15. d) del Real Decreto 2188/1995 al no guardar relación con la comprobación material de la inversión, debiendo remitirse nuevamente el expediente a la Intervención Delegada para su fiscalización de acuerdo con lo manifestado por esta Intervención General.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 19 DE DICIEMBRE DE 2001, SOBRE DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTES DE LA INTERVENCIÓN GENERAL EN LOS ACTOS DE RECEPCIÓN DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS POR EMPRESAS PÚBLICAS

La Consejería de "X" tiene actualmente planteadas ante esta Intervención General diversas cuestiones relativas a la designación de representantes en los actos de recepción de otras tantas actuaciones llevadas a cabo por diferentes empresas públicas. Las mencionadas cuestiones se han suscitado en los expedientes que se pasan a relacionar, a través de los documentos que igualmente se detallan:

A. Expediente: 197/98/M/00, denominado: "Mejora de la infraestructura de viveros forestales de la Comunidad Autónoma de Andalucía".

- Solicitud de designación de representante de la Intervención General, recibida en este Centro Directivo el día 03/09/01.

- Escrito de 07/09/01 (R.S. 5021) de la Intervención General, dirigido al Coordinador General de Z de la Dirección General de M, solicitándose concreción sobre el régimen jurídico de las obras ejecutadas.

- Escrito de 01/10/01 (R.S. 17444) del mencionado Coordinador General, que, en respuesta al anterior, solicita de la Intervención General informe sobre la procedencia de considerar si la regulación de los encargos de ejecución a la empresa pública "Y", contenidos en el artículo 19 de la Ley 1/2000, de 27 de diciembre, debe enmarcarse, como ha venido entendiendo la Consejería de "X", dentro de la ejecución por Administración y por tanto, habría de solicitarse representante en los casos previstos, o si bien el nuevo régimen se configura como una regulación independiente. También se solicita, en el referido escrito, la determinación sobre la necesidad de solicitar representante de la Intervención General en los actos de recepción respecto de los trabajos llevados a cabo, mediante convenio, por la empresa pública estatal "T", así como su filial "TT, que actúan al igual que "Y" como medios propios de la Consejería, pero no son empresas de la Junta de Andalucía, por lo que no entrarían en la regulación prevista en la Ley 1/2000.

- Este último escrito ha sido reiterado mediante escrito del Secretario General Técnico de la Consejería de "X" de fecha 15/11/01 (R.S. 22193) y del Coordinador General de fecha 07/12/01 (R.S. 031006).



B. Expediente denominado “Tratamientos selvícolas en Montes del Marquesado en el P. N. de Sierra Nevada”.

En este expediente, y tras la petición formulada por la Consejería de “X” para la designación de representante de la Intervención General en el acto de recepción del encargo realizado a la Empresa Pública “Y”, se emitió informe por la Intervención General, mediante escrito de 01/06/01 dirigido al Coordinador General de Z (R.S. 3382), en el que, tras las consideraciones que constan en el mismo, se concluía la improcedencia jurídica del ejercicio de la función interventora en materia de aplicación de fondos públicos con respecto a los actos de recepción derivados de encargos de ejecución a favor de la empresa pública “Y”, por lo que no se designaba representante alguno en dicha recepción.

Recibido el anterior informe, el mencionado Coordinador General, mediante escrito de 08/06/2001 (R.S. 10919), solicitó de esta Intervención General la aclaración sobre dos distintas cuestiones: si dicha no-designación corresponde solo a “Y” o, por el contrario, es extensiva al resto de empresas públicas como “T”, o “D”; y si este régimen relativo a las inversiones encargadas a empresas públicas, era extensible a expedientes de obras, servicios, suministros, consultorías y asistencias.

Antes de abordar las diversas cuestiones planteadas, resulta necesario efectuar un análisis general del régimen jurídico de tres diferentes instituciones: la ejecución de actuaciones por la propia Administración, los encargos de ejecución y la función interventora en la aplicación de los fondos públicos.

El nuevo Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, dedica varios preceptos a lo que genéricamente se podría denominar como *“actuaciones por la propia Administración”*. Así, en su Libro II, el último Capítulo, el IV, del Título I, sobre contrato de obras, alude a la *“ejecución de las obras por la propia Administración”* (arts. 152 a 153). Esta regulación ya venía recogida en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y, asimismo, en términos muy parecidos, por la Ley de Contratos de Estado de 1965. Por otra parte, en la vigente normativa sobre contratación pública también se regula, dentro del contrato de suministro, la *“fabricación de bienes muebles por parte de la Administración”* (arts. 194 y 195). Finalmente, en sede de contratos de consultoría y asistencia y de los de servicios, dentro del artículo 199 relativo a la contratación centralizada, en su último inciso, también se alude a que *“podrá el servicio llevarse a cabo por la propia Administración con la colaboración de empresas, aplicándose en este caso y en lo procedente el artículo 194”*. Estos últimos preceptos, correspondientes a suministros y servicios por Administración, no tienen antecedentes en la Ley de 1965 y encuentran su primer precedente en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. De estas diferentes figuras de actuaciones por la propia Administración, y reconociéndose la inexistencia en todas ellas de un vínculo estrictamente contractual, solo debe destacarse su expresa regulación en la actual Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, fuera de todo ámbito contractual y, por supuesto, al margen de la vigente legislación sobre contratación pública, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha regulado la figura de los *“encargos de ejecución”* de diversas actuaciones competencia de las Consejerías y Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía, a favor de sus empresas. La vigente regulación de tal figura viene contemplada en el artículo 19.Tres de la Ley 1/2000,

de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2001. Igual precepto, de la correspondiente Ley para el ejercicio de 2000, fue el primer precedente, en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma, de tal singular regulación.

Por último, es preciso recordar que el concreto procedimiento administrativo que forma parte de la función interventora y que se refiere a la **intervención de las inversiones públicas**, viene contemplado en el artículo 80.1.d) de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Tal precepto ha tenido dos importantes desarrollos reglamentarios: el primero en la Sección Primera, del Capítulo V, Título I, del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía (arts. 29 a 36), y el segundo mediante Orden de 22 de febrero de 1993, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se regula las funciones de intervención de la aplicación o empleo de cantidades destinadas a obras, suministros, adquisiciones y servicios. De toda la descrita regulación jurídica, este Centro Directivo quiere poner de relieve la necesaria relación que de ella se deriva entre la referida función interventora y los actos de recepción previstos y regulados en la legislación sobre contratación (arts. 29, último inciso del Reglamento de Intervención y 3.1 de la Orden de 22 de febrero de 1993). En este concreto aspecto también se debe recordar que la vigente Ley de Contratos contempla, en el artículo 110, el acto formal y positivo de la recepción como requisito de cumplimiento de todo contrato, así como la participación en el mismo del órgano interventor. En lo relativo a las obras por la propia Administración, y mientras no entre en vigor la previsión contenida en el artículo 179 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Contratos de las Administraciones Públicas, será aplicable la idéntica previsión, en cuanto al reconocimiento y comprobación de las obras ejecutadas en tal régimen, recogida en el artículo 192 del aún vigente Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.

Tras este somero repaso por la normativa legal vigente en nuestra Comunidad Autónoma en relación con las cuestiones planteadas, es posible ahora abordar las mismas, según el siguiente desarrollo sistemático:

1. RELACIONES EXISTENTES ENTRE LA FIGURA DE LAS ACTUACIONES EJECUTADAS POR LA PROPIA ADMINISTRACIÓN Y LOS ENCARGOS DE EJECUCIÓN, ASÍ COMO LA INCIDENCIA DE TAL CUESTIÓN EN LA DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTE DE LA INTERVENCIÓN GENERAL EN ACTOS DE RECEPCIÓN O COMPROBACIÓN.

En consideración de esta Intervención General, las regulaciones jurídicas actualmente existentes sobre las actuaciones por la propia Administración contempladas en la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por una parte, y sobre los encargos de ejecución previstos en el artículo 19.3 de la Ley autonómica 1/2000, por otra, son claramente independientes y autónomas y, aunque contemplan supuestos fácticos similares, representan cauces de actuación perfectamente diferenciados a los que la Administración podrá acudir indistintamente, siempre que concurren los supuestos de hecho y jurídicos contemplados en cada una de dichas regulaciones legales. En efecto, cada uno de dichos cauces cuenta con una propia y singular normativa que viene a regular, para cada una de las figuras mencionadas, los requisitos jurídicos o supuestos para su utilización, así como sus respectivas consecuencias jurídicas.



Desde una perspectiva aún más general, se puede afirmar que el ordenamiento jurídico vigente en la Comunidad Autónoma de Andalucía ofrece cuatro diferentes cauces para instrumentar las relaciones de colaboración entre las Consejerías y las empresas públicas. Estos cuatro cauces representan cuatro distintos marcos jurídicos para llevar a cabo la instrumentalidad que dichas empresas significan para la Administración. Como ya se ha puesto de manifiesto, son marcos jurídicos distintos e independientes que nunca deben acumularse en una misma actuación, y su concreta identificación se efectúa en la siguiente relación de supuestos:

a) La empresa pública contrata con la Administración sin actuar como medio propio de la misma, sino como cualquier otro adjudicatario. En este caso, se deberá aplicar las normas de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que corresponda a cada tipo de contrato. Este concreto cauce se encuentra prohibido para algunas empresas públicas por su norma constitutiva.

b) La empresa pública actúa como medio propio de la Administración, es decir, como si fuese la propia Administración, para llevar a cabo actuaciones sometidas y reguladas, igualmente, por la Ley de Contratos.

c) La empresa pública recibe encargos de ejecución, regulándose tal colaboración por el artículo 19.Tres de la Ley 1/2000. En este caso, no es de aplicación directa la legislación de contratos públicos, sino el mencionado artículo y, fundamentalmente, lo que establezca el propio encargo.

d) Finalmente, la empresa pública recibe el encargo de incluir en sus programas de actuación, inversión y financiación una determinada actuación que se podrá financiar, entre otras fuentes, por subvenciones de explotación y capital, a través de las transferencias de financiación. Estas actuaciones se colocan claramente fuera de la regulación contractual y a su régimen de financiación alude el propio artículo 19, apartado Dos, de la Ley 1/2000.

Todos estos cauces, por implicar procedimientos y efectos jurídicos diferenciados, deben ser objeto de una clara determinación, en cuanto a su empleo, por parte del órgano competente para ello. También por tal razón, no es jurídicamente aceptable, en opinión de este Centro Directivo, que una misma actuación llevada a cabo por una empresa pública de la Junta de Andalucía, a instancias de una determinada Consejería, se vea regulada de manera simultánea por dos o más diferentes bloques de normas que cuentan con contenidos claramente diferenciados. Es imprescindible, por tal motivo, que desde el comienzo de cualquier expediente administrativo en el que se vayan a contemplar actuaciones por parte de empresas públicas, quede meridianamente claro el concreto régimen jurídico con cargo al que se van a desarrollar las mismas.

Un claro ejemplo de las diferentes consecuencias jurídicas que se derivan de la adopción de uno u otro de los dos cauces legales ya descritos, es la incidencia de cada uno de ellos en la concreta función de control interno relativa a la intervención de las inversiones públicas. Así, cuando la Consejería de "X", en atención a las previsiones contenidas en las normas legales y reglamentarias constitutivas de la Empresa "Y", y de conformidad con los requisitos y supuestos contemplados en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para las "actuaciones por la propia Administración", le encomienda la ejecución de una determinada obra, tal inversión deberá ser objeto de un específico acto de reconoci-

miento y comprobación, y en relación con el mismo, en los supuestos contemplados en la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 22 de febrero de 1993, ser tramitada la designación de representante de esta Intervención General. Sin embargo, si tal encomienda se efectuase al amparo y con sometimiento al régimen de “encargo de ejecución” previsto en la Ley 1/2000, y como ya tiene resuelto esta Intervención General en otros supuestos similares relacionados con diferentes empresas públicas, tal designación no será necesaria ya que, como antes se argumentaba, el régimen de intervención de las inversiones públicas es ajeno, de conformidad con el vigente ordenamiento jurídico, a esta específica figura que no tiene carácter contractual.

El aludido régimen de los encargos de ejecución, en cuanto a la improcedencia de aplicar a los mismos el régimen de la intervención de las inversiones regulado en el RIJA y en la Orden de 22 de febrero de 1993, es igualmente atribuible, no sólo a los encargos efectuados a favor de cualquier otra empresa pública de la Junta de Andalucía, en los términos contemplados en el artículo 19 de la Ley 1/2000, en relación con el artículo 6 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino también en relación con cualquier actuación que aquellas puedan acometer en el marco de sus estatutos y objeto social, con excepción de los suministros (art. 19.Tres.b) de la Ley 1/2000).

2. APLICABILIDAD DEL RÉGIMEN DE LOS ENCARGOS DE EJECUCIÓN A LAS EMPRESAS PÚBLICAS NO PERTENECIENTES A LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

De todo lo dicho con anterioridad, y de conformidad con los estrictos términos del artículo 19.Tres de la Ley 1/2000, de 27 de diciembre, tanto el régimen de los encargos de ejecución en él contemplado, como la concreta consecuencia que tal régimen depara para la función fiscalizadora de intervención de las inversiones públicas, sólo es de aplicación a las empresas públicas previstas y contempladas en el artículo 6 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pero no al resto de entes públicos empresariales pertenecientes, como en el caso de “T” o “TT”, al Estado o a cualquier otra Administración distinta de la de la Junta de Andalucía. En tales casos, los cauces utilizados habrán debido ser, o los propios de cualquier contrato administrativo o privado, o los relativos a las actuaciones por la propia Administración, si ello fuese procedente. En cualquiera de estos dos supuestos, sería de aplicación lo previsto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, en consecuencia, sería necesario, en los casos previstos por la normativa ya vista, la petición de representante de la Intervención General en los actos de recepción o comprobación de las inversiones públicas.

SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

IV. CONTROL.

IV.1. CONTROL INTERNO.

IV.1.2. CONTROL FINANCIERO.

- IV.1.2.1. Escrito de la Oficina Nacional de Auditoría (División III) de la Intervención General de la Administración General del Estado, de 4 de enero de 2001, sobre tratamiento de retenciones en concepto de fianzas en proyectos cofinanciados con fondos FEDER.
- IV.1.2.2. Escrito de la Oficina Nacional de Auditoría de la Intervención General de la Administración del Estado, de 26 de febrero de 2001, relativo a cuestiones concernientes al FEDER.

ESCRITO DE LA OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA (DIVISIÓN III) DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, DE 4 DE ENERO DE 2001, SOBRE TRATAMIENTO DE RETENCIONES EN CONCEPTO DE FIANZAS EN PROYECTOS COFINANCIADOS CON FONDOS FEDER

CONSULTA

“En un control de FEDER sobre un proyecto ejecutado por la C.A. se ha observado que en los documentos contables de reconocimiento de la obligación y pago de las certificaciones al contratista en algunos de los expedientes de contratación de obras revisados, figuran retenciones en concepto de fianzas definitivas que responden a la garantía que presta el adjudicatario para el correcto cumplimiento del contrato y que están previstas en la LCAP. La suma imputada al proyecto es el importe bruto que figura en los documentos contables y, por tanto, incluye la fianza. Por lo que se refiere a este extremo, en su escrito de observaciones al acta de control financiero el ejecutor del proyecto indicó que: “Entendemos que estos documentos liberan totalmente la factura pagada. La retención de parte del precio libera a la empresa de tener que constituir la fianza por la totalidad del contrato, que entendemos independiente del pago de la actuación concreta”.

Desde el punto de vista contable presupuestario, el importe pagado por la certificación de obra es el bruto del documento contable correspondiente. Actualmente, el importe retenido como fianza figura en un concepto extrapresupuestario (fianzas depositadas) y cuando se libere por haber transcurrido el plazo de garantía no será en concepto de precio ligado a la ejecución del contrato, sino como devolución de fianza al contratista”.

RESPUESTA

“Se ha recibido en esta División con fecha..., escrito de esa Intervención General acerca del tratamiento que debería darse a las retenciones en concepto de fianzas definitivas que se han imputado a proyectos cofinanciados con fondos FEDER.

En relación con esta cuestión cabe señalar:

Las cantidades imputadas a un proyecto se deben corresponder siempre con gastos elegibles pagados conforme establece la ficha de elegibilidad n° 4 de la Decisión de la Comisión de 23 de abril de 1997, debiendo comprobarse si ha existido salida material de fondos. En el caso expuesto en su consulta no existe, en el momento de realizar la certificación de gastos FEDER, salida material de fondos por lo que debería imputarse al proyecto las cantidades efectivamente pagadas y no el importe bruto que aparece en los documentos contables.



En segundo lugar la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas cuando establece en su artículo 37 la obligación de los adjudicatarios de los contratos de constituir una garantía definitiva del 4 por 100 del importe de adjudicación señala la forma en que la misma debe constituirse. Así, en el caso en que la garantía se constituya en metálico, se depositará en las Entidades mencionadas en el artículo 36 de dicha Ley.

En cuanto al momento de constituirse la garantía definitiva, el artículo 42 de la Ley establece que “El adjudicatario deberá acreditar en el plazo de quince días, contados desde que se le notifique la adjudicación del contrato, la constitución de la garantía definitiva. De no cumplirse este requisito por causas imputables al adjudicatario, la Administración declarará resuelto el contrato”.

Por tanto, la práctica de retener la garantía definitiva de las cantidades a pagar al contratista, incumple lo establecido en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y desvirtúa la naturaleza de la garantía como cantidad que puede hacer efectiva la administración en caso de incurrir el adjudicatario en responsabilidad”.

ESCRITO DE LA OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, DE 26 DE FEBRERO DE 2001, RELATIVO A CUESTIONES CONCERNIENTES AL FEDER

CONSULTA

“Se está realizando el control de FEDER en la Sociedad “Y” se están planteando algunas dudas que se exponen para que se transmita un criterio al respecto.

1º.- Para la realización de las acciones... es necesario que el beneficiario, en este caso “Y”, tenga la disponibilidad de los terrenos en los que se va a actuar. Sin embargo se ha advertido que todos los gastos de regularización registral de los mismos han sido computados a efectos de justificación. En concreto estos gastos son: gastos de abogados por tracto registral, gastos de registro por expropiación, por segregación y por asientos de presentación de esos terrenos. ¿Podemos considerar estos gastos como elegibles, a pesar de que afectan directamente a terrenos cuya disponibilidad debería a ser previa?

2º.- De acuerdo con la Resolución de la Comisión, se computarán como “gastos elegibles” los gastos comprometidos en el período que comienza el 8/08/96 hasta 31/12/99. Sin embargo, se han imputado como elegibles al ejercicio 96/97, gastos comprometidos en el ejercicio 95, es decir, antes de la fecha inicial (8/08/96) pero que se facturan y pagan con posterioridad a 8/08/96. Es decir, el contrato (fecha que fijamos como del compromiso de gasto) es anterior a dicha fecha, pero el pago del mismo se realiza sucesivamente en varias facturas: solo las posteriores a 8/08/96 se han imputado como gasto elegible. Este criterio según el beneficiario “Y” les fue transmitido verbalmente por la Unidad Administradora del FEDER. ¿Podemos considerar estos gastos como elegibles?”

RESPUESTA

“Se ha recibido en esta División con fecha..., consulta de esa Intervención Regional en relación con diversos aspectos relacionados con FEDER. Realizado su estudio por esta División, se realizan las siguientes observaciones:

En la primera de las cuestiones planteadas y de acuerdo con los datos aportados por esa Intervención Regional, la disponibilidad de los terrenos en los que se va a actuar es un requisito previo al inicio de las correspondientes actuaciones. La cuestión en este caso sería si los gastos de abogados y registro se han pagado con anterioridad al inicio del período de elegibilidad y, como consecuencia, no podrían considerarse elegibles o bien se han abonado los gastos a los que se hace referencia en su escrito en un momento posterior. En todo caso se deberá estar a lo que diga la Decisión de la Comisión.



En relación con la segunda de las cuestiones planteadas, de acuerdo con lo establecido en las fichas de elegibilidad aprobadas por Decisión de la Comisión de 23 de abril de 1997, “la fecha inicial de elegibilidad únicamente se fija en la normativa en lo que concierne a los gastos efectivos soportados por los beneficiarios finales (ficha nº 2 apartado 1.1)... Por lo que se refiere a los proyectos para los que se hayan contraído compromisos antes de la fecha de inicio de la forma de intervención (F.I.), es decir, la fecha de recepción de la correspondiente solicitud de ayuda del Estado miembro por parte de la Comisión, ésta considera elegibles los gastos en que se haya incurrido para estos proyectos/acciones, siempre y cuando:

1.- Los gastos no se hayan realizado antes de la fecha de recepción por parte de la Comisión de la correspondiente solicitud de ayuda (apartado 2 del artículo 15 del Reglamento de coordinación).

2.- Los proyectos o acciones se hayan incluido debidamente en la F.I. (es decir, hayan sido seleccionados por la autoridad designada para la ejecución de la F.I.) antes de la fecha final de los compromisos” (ficha nº 2 apartado 1.4).

La referencia a los gastos que se hace en esta ficha nº 2 debe entenderse en el sentido descrito en la ficha nº 5, según la cual, “los gastos efectivos realizados deben corresponder a pagos efectuados por los beneficiarios finales, justificados mediante facturas o documentos de valor probatorio equivalente”.

Para el caso concreto que se plantea, como la fecha inicial de elegibilidad, de acuerdo con lo anteriormente señalado, se refiere a los gastos efectivos soportados por los beneficiarios finales, que se corresponden con los pagos efectuados por los mismos, deberán considerarse como elegibles los gastos pagados a partir de la fecha fijada en la Resolución de la Comisión”.