

Boletín informativo de la Intervención General

36
n.º

Boletín **informativo**

36
nº

Diciembre
1997



JUNTA DE ANDALUCÍA
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA
Intervención General

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA
INTERVENCIÓN GENERAL

Boletín
informativo
36

CONSEJO DE REDACCIÓN: MAGDALENA ÁLVAREZ ARZA, Consejera de Economía y Hacienda, JOSÉ SALGUEIRO CARMONA, Viceconsejero de Economía y Hacienda. **DIRECTOR:** EDUARDO LEÓN LÁZARO, Interventor General. **REDACTORES JEFES:** ANA ROBINA RAMÍREZ y FRANCISCO OTAL SALAVERRI, Interventores Adjuntos al Interventor General. **REDACCIÓN:** SERVICIO FISCAL: ROCÍO MARCOS ORTÍZ, Jefa de Servicio, MANUEL IZQUIERDO CUBERO, MIRIAM CANDEL LÓPEZ DE SA, IRENE FRIAZA PINILLA, PILAR ALTEMIR LARA, ENRIQUE MARTÍN MUÑOZ. **COORDINACIÓN:** M^a NIEVES DEL RÍO LÓPEZ. **MECANOGRAFÍA:** M^a LUZ SÁNCHEZ DELGADO, JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ GRANDE.

ÍNDICE

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

I. DE LA INTERVENCIÓN GENERAL.

I.1. Instrucción nº 6/1997, de 7 de julio, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se establecen normas para la comprobación del cumplimiento de las medidas de prevención ambiental.

11

II. DE LA INTERVENCIÓN GENERAL Y OTROS CENTROS.

II.1. Instrucción conjunta nº 1/1997, de 1 de diciembre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la Dirección General de Fondos Europeos, por la que se establecen determinadas medidas de control y seguimiento de los proyectos de inversión cofinanciados por el Fondo de Cohesión.

17

II.2. Instrucción conjunta nº 1/1997, de 30 de diciembre, de la Dirección General de Presupuestos, de la Dirección General de Tesore-

ría 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.

21

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 19 de noviembre de 1997, sobre determinadas cuestiones relacionadas con la indemnización a la que tienen derecho los titulares de cargos nombrados por Decreto cuando con motivo de su nombramiento o cese trasladen de población su domicilio familiar.

27



II.1.4. PERSONAL FUNCIONARIO.

II.1.4.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 11 de septiembre de 1997, sobre la imposibilidad de acreditar derechos económicos complementarios a funcionario adscrito al Régimen General de la Seguridad Social que permaneció en situación de incapacidad temporal con anterioridad al 1 de enero de 1997. 31

II.1.4.2. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 10 de octubre de 1997, por el que se resuelve discrepancia respecto al órgano competente para autorizar la realización de servicios extraordinarios por funcionarios de una Delegación Provincial y su compensación mediante el abono de gratificaciones. 33

II.1.4.3. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 15 de diciembre de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con la devolución de complementos personales transitorios absorbidos como consecuencia del incremento anual en las retribuciones funcionariales. 37

II.1.4.4. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 18 de diciembre de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con la propuesta de restitución de un complemento personal transitorio que fue absorbido como consecuencia de cambio de puesto de trabajo. 43

II.1.5. PERSONAL LABORAL.

II.1.5.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 14 de julio de 1997, sobre la necesidad de la previa autorización del trabajo a turnos para proceder al abono de los complementos por trabajos nocturnos y en domingos y festivos, siempre que dichos trabajos sean consecuencia directa del establecimiento de aquel régimen. 49

II.1.5.2. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 18 de julio de 1997, sobre compensación y absorción del complemento por "antigüedad congelada" que percibía personal laboral transferido a la Administración de la Junta de Andalucía, así como

sobre la improcedencia de que ésta reconozca los servicios previos correspondientes al período que retribuía aquel complemento. 53

II.1.5.3. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 5 de agosto de 1997, acerca de los requisitos fundamentales que deben exigirse para proceder al reconocimiento de los servicios previos alegados por personal laboral. 57

II.1.7. OTRO PERSONAL.

II.1.7.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 1 de julio de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con la propuesta de reconocimiento de un complemento personal transitorio a personal sanitario local que se integra de manera voluntaria en un Equipo Básico de Atención Primaria. 63

II.1.7.2. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 1 de julio de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con la propuesta de reconocimiento de un complemento personal transitorio a Celadores-conductores que venían percibiendo indebidamente el complemento específico correspondiente a otra categoría profesional. 67

II.1.7.3. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 31 de julio de 1997, acerca de los órganos competentes para gestionar las diversas modalidades de ayudas de acción social a las que tiene derecho el personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud. 71

II.1.7.4. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 16 de septiembre de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con el abono a contratada laboral temporal de un complemento transitorio al que tiene derecho el personal de los Centros e Instituciones Sanitarias de las Diputaciones Provinciales transferido a la Junta de Andalucía que opte por su integración en el régimen estatutario de la Seguridad Social. 73

II.1.7.5. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 3 de diciembre de 1997, por el que se resuelve discrepancia

- en relación con el reingreso provisional al servicio activo de personal estatutario de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social. 79
- II.1.7.6.** Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 18 de diciembre de 1997, por el que se resuelve discrepancia respecto a la contratación de personal médico por los Centros e Instituciones Sanitarias bajo la modalidad de contrato laboral temporal por lanzamiento de nueva actividad. 85
- II.1.7.7.** Informe del Servicio de Régimen Jurídico de Personal de la Secretaría General para la Administración Pública, de 15 de septiembre de 1997, sobre la improcedencia de abonar la parte proporcional de las vacaciones anuales no disfrutadas al personal interino que cesa en el servicio de la Junta de Andalucía. 89
- II.2. CONTRATOS.**
- II.2.1. CONTRATOS EN GENERAL.**
- II.2.1.1.** Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 29 de octubre de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con la necesidad de dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía en los supuestos de prórrogas contractuales. 93
- II.2.1.2.** Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 17 de diciembre de 1997, sobre el momento procedimental oportuno para la presentación de los certificados de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social en aquellos supuestos en que los licitadores pueden aportar en su lugar las solicitudes de dichos certificados. 99
- II.2.2. CONTRATOS DE OBRAS.**
- II.2.2.1.** Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de 18 de diciembre de 1996, acerca de la posibilidad de embargar certificaciones de obra sin limitación alguna, aunque aquéllas deriven de contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo. 103
- II.2.2.2.** Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de 18 de diciembre de 1996, sobre diversas cuestiones relacionadas con la transmisión o cesión de certificaciones de obra y con las actuaciones del órgano de contratación en caso de embargo de aquéllas. 107
- II.2.4. CONTRATOS DE CONSULTORÍA Y ASISTENCIA, DE SERVICIOS Y DE TRABAJOS ESPECÍFICOS Y CONCRETOS NO HABITUALES.**
- II.2.4.1.** Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de 18 de diciembre de 1996, acerca del órgano competente para visar los proyectos de obra objeto de contratos de consultoría y asistencia, así como la posibilidad de que el precio de estos contratos no se ajuste a las tarifas oficiales de honorarios profesionales. 113
- II.2.4.2.** Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de 18 de diciembre de 1996, acerca de la calificación de aquellos contratos celebrados con personas físicas para la impartición de cursos como contratos de trabajos específicos y concretos no habituales. 119
- II.2.5. OTROS CONTRATOS.**
- II.2.5.1.** Sentencia de 17 de febrero de 1997, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, acerca de la naturaleza y régimen jurídico de un contrato de arrendamiento de local de negocio directamente vinculado al desenvolvimiento regular de un servicio público. 125
- II.3. SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS.**
- II.3.1.** Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 12 de agosto de 1997, sobre la concreción del momento en que debe quedar probado el cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social por los beneficiarios de subvenciones, al efecto de determinar la vigencia de las certificaciones que acreditan dicho requisito. 131



II.3.2. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 2 de julio de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con expediente de concesión de una subvención de carácter excepcional instrumentada a través de un Convenio de colaboración.	137	1997, por el que se resuelve discrepancia respecto a la posibilidad de que un Director General perteneciente a la misma Sección a la que se imputa el gasto pueda suscribir una propuesta de documento contable "A" sin ser el responsable del programa presupuestario.	145
II.6. PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL GASTO.			
II.6.1. PROCEDIMIENTO GENERAL.			
II.6.1.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 7 de julio de		II.6.1.2. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 18 de diciembre de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con el pago de indemnizaciones derivadas de expedientes de responsabilidad patrimonial cuya cobertura ha sido objeto de aseguramiento mediante póliza de seguro.	149



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

I. DE LA INTERVENCIÓN GENERAL.

- I.1. Instrucción nº 6/1997, de 7 de julio, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se establecen normas para la comprobación del cumplimiento de las medidas de prevención ambiental.

INSTRUCCIÓN Nº 6/1997, DE 7 DE JULIO, DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, POR LA QUE SE ESTABLECEN NORMAS PARA LA COMPROBACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN AMBIENTAL.

La defensa del medio ambiente y de la calidad de vida constituye uno de los objetivos de la Junta de Andalucía, que como Comunidad Autónoma integrante del Estado español coincide con el interés creciente de la Unión Europea sobre dicha materia.

En este sentido durante los últimos años se ha configurado un conjunto de normas y disposiciones legales tanto en el ámbito comunitario como en el Estado español con la finalidad de reforzar la intervención de las instituciones en materia de medio ambiente. La Comunidad Autónoma de Andalucía se adhiere a esta tendencia y mediante la Ley 7/1994, de 18 de mayo (BOJA núm. 79, de 31 de mayo), de Protección Ambiental de Andalucía, contempla distintas actividades con el objetivo común de preservar la calidad ambiental de Andalucía.

En el título primero se refiere a la Prevención ambiental y determina el régimen de las actuaciones a desarrollar por las Administraciones públicas andaluzas para evaluar anticipadamente las repercusiones sobre el medio ambiente de determinadas actividades. Tales actuaciones tienen como elemento común el carácter preceptivo de ciertos informes, que han de ser emitidos por los órganos ambientales que determina la citada Ley, para la realización de las actividades, tanto públicas como privadas, relacionadas en los Anexos a la misma.

La denominación de estos informes, las competencias y el procedimiento para su emisión difieren según la naturaleza de las actividades a que afecta en función del mayor o menor grado de repercusión de las mismas sobre el medio ambiente.

Los proyectos de actuaciones que puedan tener repercusiones importantes han de someterse a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental que culmina con la llamada Declaración de Impacto Ambiental. Las actividades a que afecta se relacionan en el Anexo I de la Ley 7/1994, desarrollada en este aspecto por el Decreto 292/1995, de 12 de diciembre (BOJA núm. 166, de 28 de diciembre), por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Un segundo grupo de actividades, las contenidas en el Anexo segundo de la Ley 7/1994, han de someterse al denominado Informe Ambiental cuyo régimen y procedimiento ha sido igualmente desarrollado por el Decreto 153/1996, de 30 de abril (BOJA núm. 69, de 18 de junio), por el que se aprueba el Reglamento de Informe Ambiental.

Finalmente, el tercer grupo de actividades queda sometido a la llamada "Calificación Ambiental", cuyo régimen ha sido objeto de desarrollo mediante Decreto 297/1995, de 19



de diciembre (BOJA núm. 3, de 11 de enero), por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental. La relación de actuaciones a que afectan se incluye en el Anexo Tercero de la Ley.

La incidencia de las anteriores exigencias normativas en los diversos procedimientos de ejecución del gasto público afectado exige de los Interventores competentes las debidas actuaciones de control tendentes a comprobar la concurrencia en los respectivos expedientes administrativos de las correspondientes medidas de prevención ambiental.

No obstante, el carácter innovador de la normativa jurídica implantada en la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como la vigencia relativamente reciente de la misma, aconseja una aplicación coordinada por parte de los órganos de control de las exigencias derivadas de la referida normativa a fin de armonizar adecuadamente los principios de legalidad y eficacia en la actuación de la Administración Pública.

Así, con el fin de dar cumplimiento a las normas antes mencionadas, se desarrollan las siguientes instrucciones para su observancia por las distintas Intervenciones en la fiscalización de los expedientes que se vean afectados por los informes antes citados.

PRIMERO: Medidas de Prevención Ambiental.

De conformidad con la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía, los planes, programas y proyectos de construcción, instalaciones u obras públicas o privadas deberán someterse a las medidas de prevención ambiental relativas a la Declaración de Impacto Ambiental, el Informe Ambiental o la Calificación Ambiental en los términos previstos en la misma.

SEGUNDO: Declaración de impacto ambiental.

1. En los expedientes de gastos que tengan por objeto la realización de las actividades comprendidas en el Anexo Primero de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, y en el Anexo del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, tanto las efectuadas directamente a través de las correspondientes inversiones como aquéllas que hayan de realizarse por vía indirecta mediante el otorgamiento de subvenciones, créditos o cualquiera otros beneficios públicos, deberá acreditarse el sometimiento al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental mediante la Declaración de Impacto Ambiental.

Lo establecido en el apartado anterior será igualmente de aplicación a los expedientes de gastos para la ejecución de proyectos de modificaciones, reformas o ampliaciones de las actuaciones citadas, siempre que de su realización puedan derivarse las incidencias medioambientales a que se refiere el artículo 2.1 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental.

2. La verificación de la Declaración de Impacto Ambiental se efectuará, con carácter general, en el momento de la fiscalización previa de los distintos expedientes, teniendo la

misma el carácter de informe preceptivo a efectos de lo establecido en el artículo 7.1 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.

No obstante, cuando por razones justificadas, debidamente incorporadas al expediente, no pueda aportarse la Declaración de Impacto Ambiental en la citada fase, deberá acreditarse haber iniciado los trámites para su obtención, en cuyo caso, el órgano interventor lo hará constar mediante nota de observaciones y diferirá la exigencia de la Declaración al momento de la intervención formal del primer pago, en el que emitirá nota de reparos si persiste la irregularidad observada.

3. La existencia de la Declaración de Impacto Ambiental en los expedientes de subvenciones se comprobará en la intervención formal del pago, cuando sean de justificación previa, y en la fiscalización de la justificación del primer o único pago para el caso de subvenciones de justificación diferida. En todo caso, dicha declaración tendrá el carácter de "trámite esencial" a efectos de lo previsto en el artículo 83.c) de la L.G.H.P.

4. Corresponde a la Consejería de Medio Ambiente la competencia para tramitar y resolver el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de conformidad con lo previsto en el artículo 9 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, en relación con el apartado dos de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 8/1996, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma Andaluza para 1997.

TERCERO: Informe Ambiental.

1. Los expedientes que tengan por objeto la realización de las actuaciones públicas o privadas, incluidas en el Anexo Segundo de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, y en el Anexo del Reglamento de Informe Ambiental, habrán de acreditar el trámite de Informe Ambiental.

Lo establecido en el apartado anterior será de aplicación asimismo a los expedientes de gastos para la realización de ampliaciones, modificaciones o reformas de las actuaciones citadas siempre que se produzcan cualquiera de las incidencias medioambientales a que se refiere el artículo 3 del Reglamento de Informe Ambiental.

2. La verificación del Informe Ambiental se efectuará, con carácter general, en el momento de la intervención formal del primer pago, teniendo dicho Informe el carácter de "trámite esencial" a efectos de lo establecido en el artículo 83.c) de la L.G.H.P.

3. La existencia del Informe Ambiental se comprobará en la fiscalización de la justificación del primer o único pago, para el caso de subvenciones de justificación diferida.

4. Son órganos competentes para emitir el Informe Ambiental las Comisiones Interdepartamentales Provinciales de Medio Ambiente o el Director General de Protección



Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente en los términos previstos en el Reglamento de Informe Ambiental.

CUARTO: Calificación Ambiental.

1. Los expedientes que tengan por objeto las actuaciones relacionadas en el Anexo Tercero de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, habrán de acreditar el trámite de la Calificación Ambiental.

2. El cumplimiento del citado trámite se efectuará, con carácter general, en el momento de la intervención formal del primer pago, teniendo el mismo el carácter de “trámite esencial” a efectos de lo establecido en el artículo 83.c) de la L.G.H.P.

3. La existencia de la Calificación Ambiental se comprobará en la fiscalización de la justificación del primer o único pago para el caso de subvenciones de justificación diferida.

4. La competencia para emitir la Calificación Ambiental corresponderá al Ayuntamiento o la entidad local competente para el otorgamiento de las licencias municipales.

QUINTO: Control Financiero.

En las actuaciones de control financiero que, en relación a las subvenciones y ayudas concedidas, se lleven a efecto por las distintas Intervenciones en cumplimiento del artículo 105 de la Ley General de Hacienda Pública, se comprobará expresamente la observancia de las exigencias ambientales impuestas en la Declaración de Impacto Ambiental, Informe Ambiental o Calificación Ambiental según proceda.

El incumplimiento de los requisitos ambientales impuestos se considera como incumplimiento de las condiciones de la subvención a los efectos previstos en el artículo 112 de la citada Ley General de Hacienda Pública.

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

II. DE LA INTERVENCIÓN GENERAL Y OTROS CENTROS.

- II.1.** Instrucción conjunta nº 1/1997, de 1 de diciembre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la Dirección General de Fondos Europeos, por la que se establecen determinadas medidas de control y seguimiento de los proyectos de inversión cofinanciados por el Fondo de Cohesión.
- II.2.** 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.

INSTRUCCIÓN CONJUNTA Nº 1/1997, DE 1 DE DICIEMBRE, DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS, POR LA QUE SE ESTABLECEN DETERMINADAS MEDIDAS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN COFINANCIADOS POR EL FONDO DE COHESIÓN.

El artículo 1 del Reglamento (CE) 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo, crea el Fondo de Cohesión para contribuir a la consolidación de la cohesión económica y social de la Comunidad Europea y, en particular, para reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 130 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

El artículo 2.2 del citado Reglamento (CE) establece que hasta finales de 1999 España puede ser beneficiaria de ayudas de este Fondo para la ejecución de proyectos, o fases de proyectos que sean técnica o financieramente independientes, o grupo de proyectos vinculados a una estrategia visible que formen un conjunto coherente, y que contribuyan a la realización de los objetivos fijados en el tratado de la Unión Europea, en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas de infraestructuras de transportes.

La Comisión de la Unión Europea, de común acuerdo con el Estado Español, es quien determina los proyectos que van a financiarse con cargo al Fondo, quedando sujetos los proyectos aprobados al cumplimiento de las disposiciones de los tratados, los actos adoptados en virtud de los mismos y las políticas comunitarias, incluidas las de protección del medio ambiente, transporte, redes transeuropeas, competencia y adjudicación de contratos públicos.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía las acciones cofinanciadas con el Fondo de Cohesión carecen aún de normas específicas de fiscalización económico contable, por lo que se estima necesario colmar ese vacío con la finalidad de controlar la correcta ejecución de los gastos elegibles.

En consecuencia, la Intervención General de la Junta de Andalucía en uso de las facultades atribuidas por el artículo 89.b) de la Ley General de la Hacienda Pública, y la Dirección General de Fondos Europeos en virtud de la competencia atribuida por el artículo 13 del Decreto 264/1996, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, en materia de programación, coordinación, seguimiento y evaluación de las intervenciones de los Fondos Estructurales, y concretamente, del Fondo de Cohesión, dictan las siguientes reglas:



PRIMERA. La Dirección General de Fondos Europeos remitirá a la Intervención General de la Junta de Andalucía copia de todas las Solicitudes de Ayuda al Fondo de Cohesión, en las que constará el detalle de los proyectos presentados. Asimismo, trasladará copia de las Decisiones adoptadas por la Comisión de la Unión Europea en virtud de las cuales se aprueben tales proyectos para ser financiados con el Fondo de Cohesión.

SEGUNDA. La Intervención General remitirá copia de las Solicitudes de Ayudas y de las Decisiones a las Intervenciones Delegadas competentes, para que puedan comprobar en la fiscalización de los expedientes de gastos que se financien con el Servicio 14, que los gastos son elegibles y forman parte del proyecto aprobado por la Comisión, así como la correcta imputación a los respectivos códigos de proyectos.

TERCERA. La contabilización de los expedientes de gasto en sus distintas fases a los respectivos códigos de proyectos del Anexo de Inversiones, correspondientes al Servicio 14, estará condicionada a la previa introducción de los correspondientes Códigos de Acciones en el Sistema por la Dirección General de Fondos Europeos.

Por tanto, no podrá incluirse en las certificaciones a que se refiere la Regla Séptima ningún expediente de gasto sin que previamente se haya vinculado el proyecto del Anexo de Inversiones con la acción cofinanciada por el Fondo de Cohesión.

Sin perjuicio de lo expresado anteriormente, podrán certificarse gastos de proyectos imputados inicialmente en otra fuente financiera, cuando la materialización de los pagos se haya producido durante el período que media entre la fecha de recepción de la Solicitud de Ayuda por parte de la Comisión Europea y la fecha de la Decisión de Aprobación.

CUARTA. Una vez vinculado un proyecto del Anexo de Inversiones con la acción cofinanciada del Fondo de Cohesión, se habilitarán los procedimientos necesarios a fin de que los proyectos inicialmente ejecutados en otros Servicios puedan ser traspasados a la fuente de financiación del Servicio 14.

En consecuencia, no podrán incluirse en las Certificaciones, a que se refiere la Regla Séptima, gastos realizados en otros Servicios cuando no hayan sido imputados al Servicio 14.

QUINTA. Los órganos interventores verificarán en la fiscalización previa de tales expedientes, entre otros extremos, que las propuestas de documentos contables soportan gastos elegibles conforme a las acciones subvencionables establecidas en el Reglamento del Consejo por el que se aprueba el Fondo de Cohesión, y de acuerdo con el contenido de las Solicitudes de Ayudas correspondientes a los proyectos presentados a la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda

o, en su caso, presentados y aprobados por la Comisión de la Unión Europea, mediante las respectivas Decisiones.

SEXTA. Para la fiscalización favorable de las propuestas de pago que se tramiten por el Servicio 14 será necesaria la previa aprobación de los proyectos por Decisión de la Comisión. Los Interventores Delegados deberán comprobar que corresponden a gastos efectuados dentro del período inicial y final temporal de elegibilidad, mencionados explícitamente en las Decisiones por la que se aprueban los proyectos subvencionados por el Fondo de Cohesión, no pudiendo ser fiscalizada favorablemente, en consecuencia, ninguna actuación fuera de tales plazos sin que conste la prórroga oportuna.

SÉPTIMA. Las Certificaciones de los gastos realizados serán expedidas de forma automática a través del Subsistema informático de Programación, Ejecución y Control de los Fondos Europeos (EUROFON) por la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda, para su posterior justificación ante la Comisión de la Unión Europea.

OCTAVA. Dado que las certificaciones de los gastos realizados se expedirán de forma automática mediante el Subsistema EUROFON, será de suma importancia que los expedientes de gastos se imputen correctamente a los códigos de proyectos que figuren en el Anexo de Inversiones, atendiendo a la literalidad de las descripciones con que se definan.

NOVENA. Asimismo, habrá de verificarse la correcta imputación presupuestaria de los códigos de proyectos al ejercicio corriente con motivo de los traspasos de anualidades futuras e incorporación de remanentes comprometidos que se realicen procedentes del Fondo de Cohesión.

DÉCIMA. La Intervención General, en uso de las competencias que tiene atribuidas en el artículo 3 de la Orden de 22 de febrero de 1993, considerará especialmente las inversiones financiadas con recursos del Fondo de Cohesión en la designación de representantes a los actos de recepción.

Igualmente, y en el ámbito del Plan anual de Control de Subvenciones, podrá establecerse un programa específico de control sobre las empresas públicas beneficiarias de ayudas financiadas, total o parcialmente, con cargo a los citados recursos.

DÉCIMO PRIMERA. Las actividades financiadas con ayudas comunitarias que se realicen a través de la formalización de contratos administrativos han de ser objeto de publicidad conforme a las Directivas Comunitarias en materia de adjudicación de contratos públicos.



Por tanto, si se apreciaran los supuestos en que, de conformidad con los artículos 135, 178, 204 y 206 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, es obligatoria la publicación de licitaciones y adjudicaciones de contratos en el D.O.C.E. y en el B.O.E., se efectuará una especial comprobación de estos trámites.

Igualmente, los proyectos financiados por el Fondo de Cohesión han de ser objeto de publicidad, de conformidad con la Decisión de la Comisión de 25 de junio de 1996 adoptada en virtud del Reglamento (CE) nº 1164/94 del Consejo.

DÉCIMO SEGUNDA. Las reglas anteriormente enumeradas serán de aplicación a todos los proyectos que se tramiten por el Servicio 14, con independencia de que la ejecución de las inversiones se inicie o termine con otras fuentes de financiación, dependiendo de la selección y, en su caso, aprobación o no por la Comisión de los proyectos presentados.

DÉCIMO TERCERA. Con objeto de dar conocimiento a las Intervenciones Delegadas de las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Medio Ambiente tanto de los proyectos en ejecución, Decisiones aprobadas por la Comisión Europea, como de las Solicitudes presentadas ante dicho órgano europeo, a fin de facilitar las tareas de fiscalización, se adjuntan a la presente Instrucción los siguientes anexos:

Anexo I: Proyectos en ejecución financiados por el Fondo de Cohesión vinculados a los respectivos códigos de acciones.

Anexo II: Relación de proyectos financiados con cargo al Fondo de Cohesión y Decisiones de la Comisión Europea.

Anexo III: Solicitudes de Ayudas presentadas ante la Comisión Europea pendientes de aprobación.

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.

Durante los últimos años las empresas de la Junta de Andalucía han adquirido un protagonismo creciente como entidades a través de las que se ejecutan un volumen importante de inversiones de la Junta de Andalucía.

Se trata de actuaciones de las empresas no financiadas por Subvenciones de Explotación o Subvenciones de Capital previstas en sus Programas de actuación, inversión y financiación (P.A.I.F.), y que se acometen por éstas en ejecución de expedientes de gastos tramitados por las distintas Consejerías y Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía. Tales expedientes adoptan diversos tipos y naturaleza jurídica, siendo los más frecuentes los relativos a convenios, encomiendas de gestión y ejecución de obras por Administración.

Son, pues, inversiones reales no gestionadas directamente por la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos, sobre las que, sin embargo, ostentan su titularidad, por lo que se estima procedente su clasificación económica en los créditos del Capítulo VI del Presupuesto de Gasto.

De los referidos expedientes surgen, consecuentemente, obligaciones económicas a cargo de la Junta de Andalucía y a favor de sus empresas, obligaciones que integran la Hacienda de la Comunidad Autónoma y a las que es aplicable, por tanto, el régimen previsto en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (L.G.H.P.).

En este sentido, los órganos de gestión del Presupuesto de Gasto de la Junta de Andalucía, al ejercer las funciones que les reconoce el artículo 10 de la L.G.H.P., entre otras, las de contraer obligaciones económicas en nombre o por cuenta de la Junta y proponer el pago de las mismas al Consejero de Hacienda, han de proceder conforme a lo preceptuado en la citada Ley.

Al respecto, el artículo 25.3 de la L.G.H.P. establece, con carácter general y como requisito necesario para la procedencia del reconocimiento y pago de obligaciones que tengan por causa prestaciones y servicios a la Comunidad Autónoma, el principio del servicio cumplido, principio que es desarrollado posteriormente en el artículo 52.2, mediante el cual



es obligada la acreditación previa del cumplimiento por el acreedor de su correlativa obligación, o, en su defecto, la constitución de la correspondiente garantía.

Como excepciones al citado principio de servicio hecho, se contemplan en la L.G.H.P., únicamente, los llamados pagos “a justificar” regulados en el artículo 53 y cuyas características no son atribuibles al reconocimiento y propuestas de pago de obligaciones por las distintas Consejerías y Organismos Autónomos a favor de empresas públicas para la realización, a través de las mismas, de sus inversiones.

De lo anterior se infiere que los referidos pagos propuestos a favor de las empresas públicas, al amparo de las distintas figuras jurídicas reconocidas en derecho, han de ser expedidos en firme, previa acreditación de la realización efectiva de las correspondientes prestaciones y adjuntando los documentos acreditativos de los costes reales incurridos. Tratándose de inversiones financiadas con fondos de la Unión Europea la normativa comunitaria exige, asimismo y con carácter inexorable, para su certificación como gasto elegible, la acreditación de la efectividad de los pagos satisfechos a los ejecutores directos de las mismas.

No obstante, y con carácter opcional, el artículo 25.3 citado permite habilitar ciertas cantidades en concepto de anticipo, importes que, dado el considerable volumen de recursos presupuestarios destinados a la inversión pública y al objeto de no provocar distorsiones de Tesorería, han de ser necesariamente limitados en su cuantía y referidos exclusivamente a determinadas actividades preparatorias a realizar con carácter inmediato. Por el contrario, y dada la naturaleza de las entidades destinatarias de tales anticipos, integrantes de la organización de la Junta de Andalucía, no se estima necesario que los mismos hayan de ser garantizados.

En consonancia con lo expuesto, y con el fin de concretar el cumplimiento de los preceptos indicados de la L.G.H.P., ha de precisarse tanto el régimen de financiación de tales inversiones, que vendrá determinado por el nivel de ejecución de las mismas, como los documentos justificativos y los requisitos que han de contener a efectos de posibilitar la realización de pagos con cargo al Presupuesto de Gasto de la Junta de Andalucía.

A tal efecto y en virtud de las competencias reconocidas a la Dirección General de Presupuestos como centro directivo competente en la determinación de la clasificación económico-presupuestaria de los gastos públicos, a la Dirección General de Tesorería y Política Financiera como centro gestor de los recursos financieros y Ordenación General de Pagos de la Junta de Andalucía, a la Dirección General de Fondos Europeos como centro gestor de los ingresos procedentes de las intervenciones europeas y a la Intervención General como centro de control interno de la actividad económico-financiera de la Junta de Andalucía, se dictan las siguientes reglas:

PRIMERA. Presupuestación.

1. Los expedientes de gastos que las Consejerías y Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía tramiten a favor de las empresas públicas para la ejecución por éstas de inversiones reales de las que aquéllos sean titulares, se imputarán a créditos del Capítulo VI del Presupuesto de Gastos de la respectiva Consejería u Organismo Autónomo.

Habrán de estar referidos a inversiones reales específicas y consignar las anualidades presupuestarias correspondientes en concordancia con el nivel de ejecución con el que hayan de desarrollarse temporalmente las mismas, considerándose a tal efecto el ritmo de obligaciones que previsiblemente fueran a reconocerse de acuerdo con las consideraciones expresadas en la presente Instrucción.

2. A efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, se considerarán como inversión real los gastos que figuran clasificados como tales en el Anexo IV de la Orden de 31 de mayo de 1995, por la que se dictan normas para la elaboración del presupuesto de 1996.

SEGUNDA. Régimen de financiación.

La financiación de los gastos se adecuará al siguiente régimen de pagos:

1. En concepto de anticipo y una vez formalizadas las distintas modalidades de gestión a través de las que se transfieren fondos a las empresas públicas, podrán autorizarse pagos hasta el límite máximo del 10% de la primera anualidad correspondiente a la inversión.

2. El importe restante de la inversión se abonará previa acreditación de los justificantes requeridos en la Regla siguiente, debiendo quedar regularizado el anticipo, en todo caso, con la justificación del último pago, al que se adjuntará, asimismo, el certificado de recepción de conformidad de la inversión ejecutada.

TERCERA. Régimen de justificación.

1. 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.

2. Las justificaciones estarán integradas por la documentación relativa a los gastos realmente realizados, constituida por certificaciones de obras y facturas que hubiera de abonar la empresa de la Junta de Andalucía, conforme a lo establecido en el Real Decreto 2.402/1985, de 18 de diciembre, por el que se regula el deber de expedir y entregar facturas que incumbe a empresarios y profesionales.

Los gastos de personal que fuesen necesarios acometer para la realización de inversiones serán objeto de justificación mediante los documentos que acrediten su percepción efectiva por los destinatarios finales y su imputación directa a la ejecución del proyecto.



CUARTA. Certificación de gastos elegibles.

1. La elegibilidad de los gastos ejecutados por las empresas públicas correspondientes a inversiones financiadas por fondos europeos de las que las Consejerías y Organismos Autónomos sean titulares y, en consecuencia, organismos responsables de su ejecución ante la Unión Europea, será certificada por el Gerente o Director de cada empresa, en cuanto a la relación de los gastos acometidos con el proyecto aprobado y a su consideración de elegibilidad, y por el cargo que en cada empresa tenga encomendada funciones de tesorería, en cuanto al pago efectivo de los gastos realizados.

Dicha certificación será remitida al Centro Directivo responsable de la Acción Comunitaria en cada Consejería u Organismo Autónomo, para que, a su vez, sea este centro quien certifique a la Dirección General de Fondos Europeos, o a la unidad responsable para su certificación final, los gastos efectivos realizados.

La Dirección General de Fondos Europeos o la citada unidad responsable, a la vista de la documentación recibida y tras realizar las oportunas comprobaciones, certificará los gastos realizados ante la Administración Central para su posterior certificación a la Unión Europea.

2. Las certificaciones se expedirán de acuerdo con el concepto y las precisiones que sobre los gastos elegibles se indican en las fichas de la Decisión de la Comisión de 23 de abril de 1997, sobre la elegibilidad de los gastos en el marco de los Fondos Estructurales, y en especial en las fichas identificadas con los números 1, 4 y 5.

3. Los documentos justificativos de la realización de los gastos elegibles soporte de las certificaciones emitidas, quedarán, en todo caso, sujetos a las actuaciones de inspección y control que se acometan por la Dirección General de Fondos Europeos y por la Intervención General de la Junta de Andalucía.

QUINTA. Disposición final.

La presente Instrucción será de aplicación, en ausencia de normativa expresa de carácter general, al régimen de financiación y pago de las inversiones que se acometan a partir del ejercicio 1998.

No obstante, los gastos elegibles que se certifiquen a partir de la aprobación de esta Instrucción, correspondientes, en su caso, a inversiones iniciadas con anterioridad a dicha fecha, se regirán por lo establecido en la Regla Cuarta.

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 19 de noviembre de 1997, sobre determinadas cuestiones relacionadas con la indemnización a la que tienen derecho los titulares de cargos nombrados por Decreto cuando con motivo de su nombramiento o cese trasladen de población su domicilio familiar.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 19 DE NOVIEMBRE DE 1997, SOBRE DETERMINADAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA INDEMNIZACIÓN A LA QUE TIENEN DERECHO LOS TITULARES DE CARGOS NOMBRADOS POR DECRETO CUANDO CON MOTIVO DE SU NOMBRAMIENTO O CESE TRASLADEN DE POBLACIÓN SU DOMICILIO FAMILIAR.

Se ha recibido su escrito nº 8.850, de fecha 14 de octubre pasado, en el que se expone que los artículos 23 a) y b), y 25.1 del Decreto 54/1989, de 21 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía, establecen una indemnización equivalente al 10% de las retribuciones íntegras anuales para los titulares de cargos nombrados por Decreto cuando con motivo del nombramiento o del cese trasladen de población su domicilio familiar. Se consulta qué debe entenderse por traslado del domicilio familiar y qué documentación debe adjuntarse en orden a justificar ese traslado.

En relación con la cuestión planteada, este Centro Directivo entiende que la expresión domicilio familiar empleada por el Decreto 54/1989 se refiere a la población o término municipal en el que residen habitualmente los cónyuges y los hijos que vivan a sus expensas o, en su caso, la persona física que constituya unidad familiar unipersonal. La voluntad de residir y de constituir el domicilio o sede jurídica de la familia en una población determinada se objetiva mediante la ocupación de una vivienda, donde la familia convive.

En cuanto a la documentación a aportar, el artículo 41 del Decreto 54/1989 dispone que la justificación de las indemnizaciones por traslado se realizará del modo siguiente:

- a)** En los supuestos de los apartados a) y b) del artículo 23, deberá aportar el interesado justificación suficiente de haber efectuado el traslado efectivo del domicilio familiar. En el supuesto del apartado b) se deberá acreditar, además, mediante certificación del órgano correspondiente, que el interesado no tiene derecho a la percepción de indemnización por traslado en su nuevo destino.

Compete al órgano gestor que tramita el expediente de gasto de indemnización valorar los medios de prueba que acrediten el traslado efectivo del domicilio familiar.

Como indica en su escrito esa Secretaría General Técnica, cabrían diversos medios probatorios (padrón municipal, censo electoral, documentación fiscal y tributaria, certificado de residencia efectiva expedido por la autoridad municipal...).



No obstante, esta Intervención General entiende que sería suficiente el contrato de arrendamiento, compraventa o cualquier otro título jurídico que justifique el uso de la nueva vivienda, documento acreditativo del pago del traslado o nueva adquisición de muebles y enseres, caso de que la nueva vivienda no fuese amueblada, y declaración responsable del interesado a efectos de lo dispuesto en los artículos 23, 25.1 y 41 del Decreto 54/1989, en que haga constar que ha llevado a cabo el traslado efectivo del domicilio familiar.

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 11 de septiembre de 1997, sobre la imposibilidad de acreditar derechos económicos complementarios a funcionario adscrito al Régimen General de la Seguridad Social que permaneció en situación de incapacidad temporal con anterioridad al 1 de enero de 1997.
- II.1.4.2. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 10 de octubre de 1997, por el que se resuelve discrepancia respecto al órgano competente para autorizar la realización de servicios extraordinarios por funcionarios de una Delegación Provincial y su compensación mediante el abono de gratificaciones.
- II.1.4.3. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 15 de diciembre de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con la devolución de complementos personales transitorios absorbidos como consecuencia del incremento anual en las retribuciones funcionariales.
- II.1.4.4. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 18 de diciembre de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con la propuesta de restitución de un complemento personal transitorio que fue absorbido como consecuencia de cambio de puesto de trabajo.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 1997, SOBRE LA IMPOSIBILIDAD DE ACREDITAR DERECHOS ECONÓMICOS COMPLEMENTARIOS A FUNCIONARIO ADSCRITO AL RÉGIMEN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL QUE PERMANECIÓ EN SITUACIÓN DE INCAPACIDAD TEMPORAL CON ANTERIORIDAD AL 1 DE ENERO DE 1997.

En referencia a su escrito del pasado 19 de mayo solicitando informe acerca de la procedencia de reintegrar a D. "Z" las cantidades deducidas de sus haberes durante el período comprendido entre los meses de noviembre de 1995 a septiembre de 1996 como consecuencia de haber permanecido en situación de incapacidad temporal en el Régimen General de la Seguridad Social, se realizan las siguientes consideraciones:

PRIMERO. De la documentación que se acompaña a la citada solicitud de informe, y en concreto de la misma instancia presentada por el interesado reclamando el reintegro de las cantidades arriba aludidas, se desprende la inclusión de su relación de aseguramiento en el Régimen General de Seguridad Social.

SEGUNDO. Que, como también se desprende de la comunicación remitida por la Directora General de Organización Administrativa e Inspección General de Servicios fechada en septiembre de 1996, la acreditación de derechos económicos complementarios a los reconocidos en dicha fecha a los funcionarios adscritos al Régimen General de la Seguridad Social, era posible exclusivamente en relación a los funcionarios procedentes de Organismos Autónomos del Estado en cuyos Estatutos y derecho transitorio mantenido por la derogación o modificación de éstos así lo tengan determinado expresamente, circunstancia ésta que no parece concurrir en el funcionario solicitante y que no es alegada por el mismo.

TERCERO. Que con posterioridad, la Disposición Adicional Octava de la Ley 8/1996, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1997, estableció con carácter general para el personal funcionario e interino de la Administración de la Junta de Andalucía el derecho a percibir la diferencia entre las prestaciones económicas que reciba del Régimen de Seguridad Social al que estuviera acogido y las retribuciones fijas y periódicas en su vencimiento que tuviera acreditadas el día anterior a la baja.

Esta Disposición entró en vigor tal como establece la Disposición Final Tercera de la propia Ley el 1 de enero de 1997.

En consecuencia, y a la vista de las mencionadas consideraciones, procede informar desfavorablemente el reintegro de las cantidades reclamadas, ya que con anterioridad a la



Ley de Presupuestos para 1997 no concurrían en el funcionario los requisitos exigidos para la procedencia de los derechos económicos reclamados, y nada justifica con posterioridad a la entrada en vigor de la misma, su aplicación retroactiva a una situación extinguida en septiembre de 1996, lo que en todo caso hubiera requerido una disposición expresa al efecto.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 10 DE OCTUBRE DE 1997, POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA RESPECTO AL ÓRGANO COMPETENTE PARA AUTORIZAR LA REALIZACIÓN DE SERVICIOS EXTRAORDINARIOS POR FUNCIONARIOS DE UNA DELEGACIÓN PROVINCIAL Y SU COMPENSACIÓN MEDIANTE EL ABONO DE GRATIFICACIONES.

Con fecha 30 de septiembre pasado se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia que tramita el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Medio Ambiente frente a la nota de reparo formulada por la Intervención Provincial de Cádiz a la nómina de incidencias de gratificaciones por servicios extraordinarios correspondiente a los meses de enero y febrero de 1997 de diversos funcionarios de la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente de dicha provincia.

De la documentación aportada al expediente se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. La Intervención Provincial de Cádiz, por escrito de salida nº 8964-5, de fecha 13 de mayo de 1997, formuló reparo a la nómina de gratificaciones por servicios extraordinarios antes indicada, fundamentándose en que no se acredita la competencia del Ilmo. Sr. Delegado Provincial de la Consejería de Medio Ambiente para conceder dichas gratificaciones a los funcionarios, ya que la Orden de 2 de enero de 1997, sobre delegación de competencias se refiere a gestión económica y no a gastos de personal.

SEGUNDO. La Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente de Cádiz entabló discrepancia frente al mencionado reparo por escrito de salida de 16 de julio, en el que fundamentalmente alega:

- a) Que el Delegado Provincial tiene competencia para conceder gratificaciones por servicios extraordinarios a los funcionarios destinados en la Delegación en virtud de lo establecido en el artículo 5.1 del Decreto 349/1996, de 16 de julio, por el que se regulan las diversas formas de prestación del tiempo de trabajo del personal funcionario en la Administración de la Junta de Andalucía.
- b) Que el Delegado Provincial tiene atribuida esta competencia desde el 28 de julio de 1996, fecha siguiente a la publicación en el B.O.J.A. del citado Decreto



349/1996, por lo que se incluyen en esta discrepancia los servicios extraordinarios prestados en el Plan INFOCA-96 a partir del 28 de julio pasado año.

TERCERO. Esta Intervención General, con fecha 24 de julio de 1997, devolvió sin tramitar el expediente de discrepancia a la Delegación Provincial de origen por entender que la competencia para interponerla no corresponde a la Delegación, sino al Viceconsejero conforme a lo dispuesto en el artículo 84.1.B) de la Ley de Hacienda Pública, en la redacción dada al mismo por el artículo 29 cuatro de la Ley 7/1996, de 31 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1996.

El Ilmo. Sr. Viceconsejero de Medio Ambiente reproduce la discrepancia por escrito de fecha 29 de septiembre de 1997.

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

CONSIDERACIONES

PRIMERA. El escrito discrepancia se ha formulado una vez transcurrido el plazo de diez días para disentir a que se refiere el art. 13 del Decreto 149/1988, que aprueba el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.

No obstante, del examen de la documentación aportada se deduce que la Delegación Provincial no dejó paralizado el expediente, sino que antes de formalizar dicho escrito llevó a cabo ante sus Servicios Centrales determinadas actuaciones encaminadas a resolver el pago de las gratificaciones reparadas.

Por ello, este Centro Fiscal, a pesar de la extemporaneidad en la interposición, estima procedente entrar en el fondo de la cuestión planteada.

SEGUNDA. El artículo 23 de la Ley 6/1985, de 28 de diciembre, de ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, determina que las retribuciones complementarias de los funcionarios públicos serán las siguientes: complementos de destino, específico y de productividad, y gratificaciones por servicios extraordinarios fuera de la jornada normal.

El artículo 5º del Decreto 349/1996, de 16 de julio, regula la realización y compensación de los servicios extraordinarios en los siguientes términos:

- “1. En casos de urgencia e inaplazable necesidad y para el buen funcionamiento de los servicios, previa autorización del Viceconsejero, Director o Presidente de Organismo Autónomo o, en su ámbito el Delegado de Gobernación o Delegado Provincial correspondiente podrán realizarse por los funcionarios servicios extraordinarios.*
- 2. Los servicios extraordinarios que se realicen fuera del horario habitual se compensarán preferentemente mediante la reducción del tiempo empleado en los mismos*

en los días posteriores más próximos en que así pueda hacerse. Dicho tiempo se incrementará en un 75% del efectivamente realizado.

3. En los supuestos en que no sea posible la compensación a que se refiere el apartado anterior, los servicios extraordinarios habrán de compensarse mediante el abono de gratificaciones...”.

Conforme a la redacción del artículo antes transcrito, no hay duda de que los Delegados Provinciales de las Consejerías tienen atribuida expresamente la competencia para autorizar la realización de servicios extraordinarios por los funcionarios destinados en la Delegación.

Una vez autorizados y realizados estos servicios, la Administración deberá compensarlos y para ello el mencionado artículo establece las siguientes reglas:

- a) Preferentemente, reducción de jornada en días posteriores.
- b) Subsidiariamente, si la reducción no es posible, abono de gratificaciones.

El Decreto 349/96 no hace distinción ninguna entre la competencia para autorizar la realización de servicios extraordinarios y la competencia para formular la declaración de que no es posible la compensación en descanso, por lo que hay que entender que ambas están atribuidas al mismo órgano. En el supuesto concreto objeto de la presente discrepancia, al Delegado Provincial de la Consejería de Medio Ambiente.

TERCERA. En cuanto a las gratificaciones correspondientes al Plan INFOCA-96, hay que tener en cuenta que la nota de reparo que se adjunta a la discrepancia se refiere concretamente a las “Nóminas incidencias gratificaciones servicios extraordinarios funcionarios enero-febrero 97”. Expediente nº 1997/080191 y otros. Importe: 167.535.– 6.968.– 260.764.– 63.969.”

Igualmente el escrito de discrepancia, en su encabezamiento, se refiere exclusivamente al mismo expediente que la nota de reparo.

Por otra parte, no se incorpora al presente expediente de ningún documento relativo a la tramitación de las gratificaciones por servicios extraordinarios correspondientes al Plan INFOCA-96.

En consecuencia, no procede hacer en la resolución de esta discrepancia pronunciamiento alguno sobre esta cuestión.

En virtud de cuanto antecede esta Intervención General

RESUELVE

PRIMERO. Rectificar el reparo formulado por la Intervención Provincial de Cádiz, que se identifica en el antecedente primero de esta Resolución, en el sentido de declarar que el



Delegado Provincial de la Consejería tiene reglamentariamente atribuida competencia para autorizar la realización de servicios extraordinarios y para formalizar, en su caso, la declaración de que no es posible la compensación en descanso, sino mediante el abono de una gratificación económica.

Todo ello sin perjuicio de que el órgano gestor deba acompañar al documento de propuesta de pago, si no lo hizo en su momento, la documentación exigible para la tramitación de las gratificaciones por servicios extraordinarios.

SEGUNDO. No formular pronunciamiento alguno sobre las gratificaciones correspondientes al Plan INFOCA-96, a que se refiere la anterior Consideración tercera.

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, al Consejo de Gobierno, si la cuantía del gasto excede de veinticinco millones de pesetas, o a la Comisión General de Viceconsejeros, en caso contrario, comunicándolo a la Consejera de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del citado Reglamento.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 15 DE DICIEMBRE DE 1997, POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA EN RELACIÓN CON LA DEVOLUCIÓN DE COMPLEMENTOS PERSONALES TRANSITORIOS ABSORBIDOS COMO CONSECUENCIA DEL INCREMENTO ANUAL EN LAS RETRIBUCIONES FUNCIONARIALES.

Con fecha 19 de noviembre pasado se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia que tramita el Viceconsejero de Salud frente a la nota de reparo de la Intervención Provincial de Sevilla de fecha 14 de octubre de 1997 a la nómina de incidencias de la Delegación Provincial de Salud de devolución del complemento personal transitorio (C.P.T.) absorbido.

De la documentación aportada al expediente se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. La Intervención Provincial de Sevilla formuló reparo con fecha 14-10-97 a la propuesta de pago de la nómina de incidencias de devolución del importe del C.P.T. que le fue absorbido con efectos de 1 de enero de 1995 al personal de la Delegación Provincial de Salud, basándose en las siguientes razones:

a) Deberán aportarse las sentencias en que el órgano gestor fundamenta la nómina, se deberá acreditar que han adquirido firmeza y se deberá acompañar resolución del órgano competente, acordando el cumplimiento de las mismas.

b) En cualquier caso las sentencias sólo afectan a los funcionarios expresamente citados en las mismas.

c) La Resolución de la Delegación Provincial de Salud, por la que acuerda revocar las absorciones del C.P.T. y abonar las cantidades indebidamente absorbidas carece de valor efectivo por ir en contra de la Resolución de la Dirección General de Presupuestos, que es órgano jerárquicamente superior.

SEGUNDO. Frente a la mencionada nota de reparo tramita discrepancia ante esta Intervención General el Viceconsejero de Salud, en la que argumenta lo siguiente:



- a) La absorción del C.P.T. por el importe del incremento retributivo del 3,5% para el ejercicio 1995 se acordó por la Delegación Provincial al ordenar la confección de la nómina conforme a los criterios de la Resolución de la Dirección General de Presupuestos de 12-01-95. Por tanto, lo que se revoca es un acto de la Delegación Provincial, no la Resolución de la Dirección General.
- b) La Delegación Provincial de Salud, en base al artículo 2.1 de la Orden Conjunta de las Consejerías de Gobernación y Justicia y Economía y Hacienda sobre confección de nóminas, solicitó de las Direcciones Generales de Presupuestos y de la Función Pública autorización para la confección de una nómina complementaria que se indentificaba en los siguientes términos:
- Nómina:** complementaria del mes de agosto/97
Causa: abono cantidades en concepto de complemento personal transitorio indebidamente absorbido desde 1/1/95 a 31/8/97, según resolución del Delegado Provincial de Salud de Sevilla de fecha 10/7/1997.
Importe íntegro: 10.830.712 pesetas
- Las mencionadas Direcciones Generales autorizaron la confección de dicha nómina, lo que implica dar conformidad a la revocación acordada por la Delegación Provincial.
- c) La Resolución de la Dirección General de Presupuestos de 12-01-95, al no haber sido publicada en B.O.J.A., no tiene naturaleza de disposición reglamentaria de carácter general, por lo que ha sido derogada expresamente por la autorización concedida por la misma Dirección General con fecha 12-08-97 para confeccionar la nómina complementaria a que se refiere el anterior apartado b).
- d) La nota de reparo indica que deberán aportarse las sentencias en que se pretende fundamentar la nómina y que en todo caso dichas sentencias sólo afectarían al personal citado en ellas. Sin embargo, la Intervención Territorial incurre en error, ya que la resolución administrativa particular de revocación de la resolución de absorción del incremento del 3,5% de las retribuciones por C.P.T., en ningún caso invoca los fallos de las sentencias 18-11-96 y 03-02-97 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sino la transcendencia normativa que el Derecho (art. 1.6. C.C.) reconoce a la función interpretativa de los Jueces para completar el ordenamiento jurídico con una función integradora.
- e) La absorción del C.P.T. por el incremento retributivo del 3,5% supone una desigualdad de trato entre unos funcionarios y otros, contra lo establecido en el artículo 14 de la Constitución, ya que quienes tenían C.P.T. no experimentan incremento alguno mientras que los demás ven incrementadas sus retribuciones en el porcentaje establecido con carácter general.

Por otra parte, la Dirección-Gerencia del S.A.S. dictó Resolución de fecha 14-04-97 por la cual se procedió a revocar las absorciones de los C.P.T. que se hubieran realizado desde enero/95 y a ordenar la devolución de las cantidades indebidamente absorbidas desde 01-01-95 a 31-03-97. De no adoptarse la misma medida para los funcionarios de la Delegación Provincial de Salud, que se encuentran en

las mismas circunstancias que los de servicios centrales del S.A.S., se incurriría en otro motivo de discriminación contrario al citado artículo 14 de la Constitución.

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

CONSIDERACIONES

PRIMERA. El Consejo de Gobierno, por Acuerdo de 20 de diciembre de 1994, procedió a retirar el proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía presentado al Parlamento para el año 1995, por lo que, en aplicación del artículo 36.1. de la Ley General de la Hacienda Pública de nuestra Comunidad Autónoma, a partir de 1 de enero de 1995 quedó automáticamente prorrogado el presupuesto de 1994.

El Decreto 472/1994, de 27 de diciembre, que reguló diversos aspectos de la prórroga presupuestaria, estableció en su Disposición Adicional que:

“Las retribuciones del personal del sector público de la Comunidad Autónoma Andaluza, excepto el sometido a la legislación laboral, experimentarán, en su caso, respecto a las devengadas a 31 de diciembre de 1994, el incremento que se establezca para la Administración del Estado a cuenta del que, en su caso, pueda fijarse en la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1995”.

Y en su Disposición Final que:

Se autoriza a la Consejería de Economía y Hacienda a dictar las normas necesarias en aplicación y desarrollo del presente Decreto, que entrará en vigor el día 1 de enero de 1995.

La Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, establecía un incremento del 3,5% en las retribuciones del personal al servicio del sector público, en el artículo 18, bajo la denominación “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público”, expresando literalmente que resulta de aplicación al personal al servicio de las Comunidades Autónomas.

Con el fin de aplicar el incremento establecido por la Ley 41/1994 con criterios uniformes dentro del ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, la Dirección General de Presupuestos emitió la Resolución de 12 de enero de 1995, por la que se dictan Instrucciones en relación con las nóminas del personal para 1995. La Instrucción 2ª dispone:

“Los complementos personales y transitorios y cualquier otro concepto retributivo distinto de los previstos en el artículo 46 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía que, con otra denominación cumplan una función análoga a aquellos, incluidos los complementos transitorios de antigüedad, serán absorbidos por el incremento retributivo del 3.5 por ciento contemplado en la instrucción 1ª anterior, así como por cualquier otro que se produzca a lo largo del ejercicio, incluidos los



derivados de la modificación de los complementos de destino o específico de determinados puestos de trabajo”.

Dicha Instrucción transcribe literalmente el artículo 6 tres c) de la Ley 9/1993, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1994. Este precepto tiene su origen en la Disposición Adicional Décima de la Ley 30/94 en relación a la Disposición Transitoria Primera punto 2 de la Ley 6/85, que señalan que el funcionario cuyos ingresos anuales sufran una disminución por razón de aplicación del nuevo régimen retributivo, tendrá derecho a un **complemento personal y transitorio (C.P.T.) que será absorbible por cualquier futura mejora retributiva, según los criterios que establezcan las sucesivas leyes de Presupuestos.**

Es claro que, al no haberse aprobado Ley del Presupuesto para 1995, el criterio de absorción aplicable en ese ejercicio es el establecido en la Ley del Presupuesto de 1994, que por imperativo legal prorroga su vigencia durante todo el ejercicio 1995.

Por consiguiente, no tiene sentido cuestionar si la meritada Resolución de la Dirección General de Presupuestos tiene carácter de disposición reglamentaria o de Instrucción de Servicio, a que se refiere el art. 21 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que el criterio de absorción del C.P.T. ha sido establecido por una disposición con rango de Ley: **el artículo 6.3.c) de la Ley 9/1993 en relación con el artículo 36.1 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma Andaluza.**

La Resolución de la Dirección General de Presupuestos de 12-01-95, dictada en el ejercicio de las competencias que le atribuye el Decreto 269/1996, de 4 de junio, sobre estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, aclara a los órganos administrativos encargados de la elaboración de las nóminas de personal cuál es el criterio de absorción que la Ley ordena, pero no establece por sí misma ningún criterio distinto del legal.

En materia de criterios de absorción legisla el Parlamento de Andalucía en virtud de sus propias competencias y no tiene por qué coincidir con los de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. De hecho, en diversos ejercicios a partir de 1988 se han aplicado criterios distintos en el Estado y en nuestra Comunidad Autónoma, casi siempre más favorable para el personal en nuestra Comunidad Autónoma, sin que esta diversidad haya suscitado hasta ahora polémica alguna.

En consecuencia, este Centro Fiscal entiende que la Resolución de la Delegación Provincial de Salud de 10-07-97, por la que se revoca la absorción del C.P.T. efectuada en el ejercicio 1995, constituye una infracción manifiesta del artículo 6 Tres c) de la Ley 9/1993, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1994, con vigencia prorrogada durante 1995.

SEGUNDA. La Orden conjunta de las Consejerías de Gobernación y Justicia y de Economía y Hacienda de 18 de abril de 1997 sobre confección de nóminas dispone en su artículo 2:

“1. Cada mes se confeccionará una sola nómina general.

Excepcionalmente, podrá confeccionarse durante un mismo mes una nómina

complementaria de la anterior previo informe favorable de la Dirección General de la Función Pública y de la Dirección General de Presupuestos, quien lo pondrá en conocimiento de la Dirección General de Tesorería y Política Financiera”.

Como consta en el expediente, la Delegación Provincial de Salud solicitó de las Direcciones Generales citadas en el precepto anterior autorización para confeccionar una nómina extraordinaria que tendría como objeto el abono de cantidades en concepto de C.P.T. indebidamente absorbido desde 01-01-95 a 31-08-97 y ambas Direcciones Generales concedieron dicha autorización.

Ahora bien, como se deduce de la lectura del artículo 2 de la Orden citada, se trata de una autorización formal o de procedimiento para que el órgano gestor pueda elaborar y tramitar una nómina complementaria a la ordinaria mensual, pero en modo alguno dicha autorización supone una aprobación de lo que la futura nómina, aún no confeccionada, pueda contener, ni mucho menos se puede concluir, como pretende el órgano discrepante, que la autorización concedida por la Dirección General de Presupuestos implique una derogación de la Resolución de 12-01-95 sobre confección de nóminas.

TERCERA. En cuanto al ámbito subjetivo de las sentencias que se aducen como argumento en el escrito de discrepancia, cuyas copias se aportan al expediente como documentos números 5 y 6, es claro que las mismas solamente producen efectos respecto de aquellos funcionarios que han interpuesto recurso contencioso-administrativo y han sido parte en el proceso en el que dichas resoluciones judiciales se han dictado.

Tales sentencias no se pueden hacer extensivas a otros funcionarios distintos de los comprendidos en ellas, ni mucho menos pueden servir de fundamento para que la Administración de la Junta de Andalucía declare no aplicable con carácter general a los funcionarios de ella dependientes una regla de absorción establecida por el Parlamento Andaluz con rango de Ley y con una claridad tan tajante que no admite otra interpretación que la literal que se deduce de los términos en que está redactada. Nos referimos, como es obvio, al tantas veces repetido artículo 6 Tres c) de la Ley 9/1993, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1994, prorrogado para 1995.

Por otra parte, acatando en su ámbito personal las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que se citan y sin perjuicio de los recursos que procedan, hay que tener en cuenta que en otros casos sentencias del Tribunal Supremo se han pronunciado conformes a la absorción del complemento personal transitorio como consecuencia de los sucesivos aumentos generales de retribuciones funcionariales, pudiéndose citar las de 26 de octubre y 2 de diciembre de 1994.

CUARTA. Finalmente, estimamos que la regla de absorción establecida por el Parlamento Andaluz en la Ley 9/1993 no conculca el principio de igualdad de trato sancionado por el artículo 14 de la Constitución.

En efecto, el incremento retributivo del 3,5% se aplica sin discriminación a todo el personal al servicio del sector público, incluidos aquellos funcionarios que tienen C.P.T.



Otra cosa distinta es que el legislador, en el legítimo ejercicio de sus competencias, establezca normas de absorción de los C.P.T. Con ello no se trata de discriminar a unos funcionarios respecto de otros, sino de regular dos realidades distintas: incrementos retributivos generales y tratamiento de los C.P.T., que por su propia naturaleza son transitorios y por tanto absorbibles.

Más aún, la absorción de los C.P.T. es un paso positivo hacia la igualdad. En efecto el fundamento lógico de las reglas de absorción del C.P.T. es acelerar el proceso dirigido a ir limando las diferencias de remuneración que, a igualdad de puesto de trabajo, se produzcan entre diferentes personas en función de su diversa procedencia, situación que rompe claramente el principio de “a igual función, igual salario”.

Tampoco cabe hablar de desigualdad de trato con respecto a determinados funcionarios de servicios centrales del S.A.S., ya que la Resolución de la Dirección- Gerencia de 14-04-97, que se cita en el escrito de discrepancia, ha sido revocada por el mismo órgano que la dictó por otra de 25-11-97.

En virtud de cuanto antecede, esta Intervención General

RESUELVE

Ratificar el reparo de la Intervención Provincial de Sevilla de fecha 14 de octubre de 1997 a la nómina de incidencias de la Delegación Provincial de Salud de devolución del C.P.T. absorbido.

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 de la Comunidad Autónoma de Andalucía y 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, por razón de su cuantía, comunicándolo a la Consejera de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del citado Reglamento.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 18 DE DICIEMBRE DE 1997, POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA EN RELACIÓN CON LA PROPUESTA DE RESTITUCIÓN DE UN COMPLEMENTO PERSONAL TRANSITORIO QUE FUE ABSORBIDO COMO CONSECUENCIA DE CAMBIO DE PUESTO DE TRABAJO.

Con fecha 19 de noviembre pasado se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia, que tramita el Viceconsejero de Salud, frente a la nota de reparo formulada por la Intervención Central del S.A.S. a la variación en nómina del mes de septiembre de 1997 relativa a Dña. "Z" con motivo de su toma de posesión derivada de resolución del concurso de traslado.

De la documentación aportada al expediente se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. Al aprobarse la Relación de Puestos de Trabajo (R.P.T.) del S.A.S., Dña. "Z", del Cuerpo de Auxiliares Administrativos, fue adscrita al puesto de trabajo denominado "G...".

SEGUNDO. La aprobación y consiguiente adscripción a la R.P.T. llevó consigo la aplicación del nuevo régimen retributivo previsto en la Ley 6/85, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía. Dado que la interesada venía percibiendo retribuciones superiores a las que le correspondían por el nuevo régimen, le fue acreditado un complemento personal transitorio por la diferencia, por importe de 61.513.- ptas.

TERCERO. Con fecha 15 de mayo de 1992 Dña. "Z" paso a ocupar el puesto de trabajo "A..." con carácter provisional en virtud del artículo 30 de la Ley 6/85. Al tener este puesto retribuciones superiores al que venía desempeñando, le fue absorbido parcialmente el C.P.T. por el importe del incremento de retribuciones obtenido.

CUARTO. Posteriormente, vicisitudes de la R.P.T. del organismo determinaron que la ocupación provisional por art. 30 se mantuviera en el puesto "S...". Las retribuciones de este nuevo puesto dieron lugar a la absorción del C.P.T. en su importe total.



QUINTO. Como consecuencia de concurso de traslado, el puesto “S...” es ocupado por su titular reglamentario, por lo que Dña. “Z” retorna al puesto que tenía reservado con carácter definitivo, que ahora se denomina “N...”.

SEXTO. Al retornar a su puesto de origen, el órgano gestor, en la variación de la nómina del mes de septiembre de 1997, acredita a la interesada un C.P.T. de 56.930.- ptas., que es el que tenía en un principio disminuido en el importe de la absorción correspondiente a la aplicación del Decreto 142/95, por el que se establecen medidas de adecuación del complemento específico, única absorción habida durante todo este período de tiempo.

SEPTIMO. La Intervención Central del S.A.S., con fecha 11 de septiembre de 1997, formula nota de reparo a la mencionada variación, basándose en las siguientes razones:

- a) Existe discordancia entre las fechas de las correspondientes diligencias, ya que, si bien la inscripción registral del cese se produce con efecto 17 de junio, la resolución de cese tiene fecha 19 de junio, y la toma de posesión en el nuevo puesto se realiza el 18 de junio.
- b) Se ha procedido a restituir a la interesada un C.P.T. que había resultado absorbido en su día, lo que contraviene la normativa aplicable al caso.

OCTAVO. Frente a la mencionada nota de reparo tramita escrito de discrepancia ante esta Intervención General el Viceconsejero de Salud, en el que acepta la discordancia entre las fechas de las diligencias a que se refiere el apartado a) del punto anterior, pero se mantiene en la procedencia de reanudar el C.P.T., argumentando lo siguiente:

- a) La nota de reparo se fundamenta en “la normativa aplicable al caso”, pero sin especificar cuál es esta normativa supuestamente conculcada. Entiende el órgano discrepante que la Intervención se referirá a la “Instrucción Conjunta de las Direcciones Generales de la Función Pública y Presupuestos sobre aplicación de la normativa de la Ley 4/92, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1993, a efectos de la determinación de los complementos personales transitorios”.
- b) La referida Instrucción es de fecha 17 de marzo de 1993 y por tanto no puede aplicarse a una situación que se produjo el 15-05-92 –fecha en que la interesada pasó a desempeñar el puesto “A...”–, ya que ni la Instrucción contempla efectos retroactivos ni tampoco podría tenerlos, en cuanto supondría una restricción de un derecho individual preexistente.

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

CONSIDERACIONES

El C.P.T. en cuestión tiene su origen en la Disposición Transitoria Décima de la Ley 30/84, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en relación con la Disposición Transitoria Primera 2 de la Ley 6/85, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, que establecen que los funcionarios que, como consecuencia de la aprobación de la relación de puestos de trabajo y de su adscripción a los mismos, experimenten una disminución en el total de sus retribuciones anuales, tendrán derecho a un complemento personal y transitorio por la diferencia, que será absorbido por cualquier futura mejora **retributiva según los criterios que establezcan las sucesivas Leyes de Presupuestos.**

Pues bien, las sucesivas Leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía han venido contemplando expresamente como una de las causas de absorción del C.P.T. los incrementos retributivos que se produzcan como consecuencia del cambio de puesto de trabajo.

Cuando la interesada pasó a ocupar el puesto "A..." el 15-05-92 estaba vigente el artículo 9.uno,c) de la Ley 3/1991, de 28 de diciembre, del Presupuesto de nuestra Comunidad Autónoma para 1992, que establecía: "Los complementos personales y transitorios... serán absorbibles por cualquier otra mejora retributiva que se produzca en el ejercicio, **incluso las derivadas del cambio de puesto de trabajo**".

Con posterioridad, la Ley del Presupuesto para 1993 mantiene el mismo texto anterior. Asimismo, las Leyes 9/1993, 7/1996 y 8/1996 del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1994, 1996 y 1997, respectivamente, establecen el principio general de que los C.P.T. serán absorbidos por los incrementos retributivos de cualquier clase que se produzcan a lo largo del ejercicio. Para no incurrir en una reiteración innecesaria no se hace mención expresa de los incrementos retributivos derivados del cambio de puesto de trabajo, pero es evidente que con el nuevo texto se mantiene como causa de absorción del C.P.T. como un incremento retributivo más.

De conformidad con las Leyes antes citadas, siempre que exista una mejora retributiva que sea consecuencia de un cambio de puesto de trabajo, se produce la absorción del C.P.T.

Las Leyes del Presupuesto no distinguen ni hacen excepción alguna en relación con los distintos procedimientos previstos en la normativa vigente sobre ocupación de puestos de trabajo, por lo que es obligado concluir que en los casos de ocupación de un puesto en virtud del artículo 30 de la Ley 6/85 también opera el mecanismo de la absorción.

Por otra parte, dado el carácter transitorio –que significa temporal o preterido según el Diccionario de la Real Academia– que la norma creadora atribuye a este complemento, hay que entender que, una vez absorbido, no se rehabilita por un cambio de puesto, cambio en el que no se reproduce la situación legalmente contemplada para su reconocimiento.

En consecuencia, esta Intervención General entiende que la absorción del C.P.T. de Dña. "Z" no se ha producido en virtud de la Instrucción conjunta de las Direcciones Genera-



les de Función Pública y de Presupuestos de 17-03-93, que tiene un valor interpretativo, sino por aplicación de la Ley 3/1991, del Presupuesto para 1992, por lo que carece en absoluto de relevancia plantearse la retroactividad o no de la mencionada Instrucción.

En virtud de lo expuesto, esta Intervención General

RESUELVE

RATIFICAR el reparo formulado por la Intervención Central del S.A.S. a la rehabilitación del C.P.T. a favor de Dña. "Z", introducida en la variación en nómina del mes de septiembre de 1997.

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 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, 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

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 14 de julio de 1997, sobre la necesidad de la previa autorización del trabajo a turnos para proceder al abono de los complementos por trabajos nocturnos y en domingos y festivos, siempre que dichos trabajos sean consecuencia directa del establecimiento de aquel régimen.
- II.1.5.2. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 18 de julio de 1997, sobre compensación y absorción del complemento por “antigüedad congelada” que percibía personal laboral transferido a la Administración de la Junta de Andalucía, así como sobre la improcedencia de que ésta reconozca los servicios previos correspondientes al período que retribuía aquel complemento.
- II.1.5.3. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 5 de agosto de 1997, acerca de los requisitos fundamentales que deben exigirse para proceder al reconocimiento de los servicios previos alegados por personal laboral.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 14 DE JULIO DE 1997, SOBRE LA NECESIDAD DE LA PREVIA AUTORIZACIÓN DEL TRABAJO A TURNOS PARA PROCEDER AL ABONO DE LOS COMPLEMENTOS POR TRABAJOS NOCTURNOS Y EN DOMINGOS Y FESTIVOS, SIEMPRE QUE DICHS TRABAJOS SEAN CONSECUENCIA DIRECTA DEL ESTABLECIMIENTO DE AQUEL RÉGIMEN.

Se ha recibido en esta Intervención General consulta planteada de forma concurrente por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales y por la Intervención Provincial del I.A.S.S. en Jaén, en la que se cuestiona si para la realización y abono de horas nocturnas, domingos y festivos es preceptiva la autorización de la Secretaría General para la Administración Pública o si por el contrario fuese suficiente la autorización del Delegado Provincial correspondiente y la certificación de la efectividad de los servicios, suscrita por los Directores de los respectivos centros.

La presente consulta viene derivada del reparo formulado por el referido Interventor Provincial, con respecto a la inclusión en la nómina del mes de enero de los complementos retributivos de nocturnidad y de domingos o festivos del personal de los Centros de Menores y Drogodependientes de la provincia de Jaén.

En relación con la cuestión planteada, y para un mejor análisis de la misma, se interesó por esta Intervención General, el pasado día 13 de mayo, que por la Secretaría General Técnica de Asuntos Sociales se recabase de los centros afectados certificación suscrita por los respectivos Directores, comprensiva de todos los trabajadores a los que se acreditaba nocturnos y festivos, en la que constase el concreto horario diario de trabajo prestado por los mismos durante los meses de enero, febrero, marzo y abril del presente año. El pasado día 16 de junio, en respuesta al referido requerimiento, tuvo entrada en este Centro Directivo la información solicitada, si bien hemos de manifestar que los certificados fueron emitidos sin atender al tenor de lo solicitado, es decir, concreto horario diario, a pesar de lo cual, de los mismos se deduce que los trabajadores están sujetos a la modalidad de trabajo a turnos, prevista en el artículo 36 del Estatuto de los Trabajadores y en el 24 del V Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía.

Centrándonos en el estudio de la consulta planteada, observamos que la presente materia se encuentra regulada en distintos textos legales. Así, con carácter general, el Estatuto de los Trabajadores y el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, establecen el marco mínimo de garantías para las jornadas especiales, trabajo a turnos y nocturnos.

En el ámbito que nos ocupa, es decir, personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, y en coherencia con la referida normativa estatal, el V Convenio Colectivo citado con anterioridad regula la presente cuestión en distintos apartados de su articulado:



1. En el art. 24.2, ubicado en el Capítulo VIII dedicado a jornada y horario, se define la jornada a turno como aquella forma de organización del trabajo en equipo mediante la cual los trabajadores desempeñan sucesivamente las mismas funciones o tareas, según un cierto ritmo, continuo o discontinuo, realizándose obligatoriamente de forma rotativa por los componentes del grupo laboral afectado.
2. En el apartado 5º del mismo art. 24 se establece que cuando los turnos comprendan el trabajo en domingos y festivos el trabajador podrá optar entre compensar la jornada prestada en tales días con un descanso adicional o percibir por ello el correspondiente complemento por trabajos en domingos o festivos.
3. En el Capítulo XIV, dedicado a la estructura salarial, concretamente en el art. 54.8, se prevé que la cuantía del complemento por trabajos en domingos o festivos será la fijada en el anexo V.
4. El art. 54.11 define el complemento de turnicidad como aquél que retribuye la realización de trabajo en turno rotativo, cuantificándose en el 20 por 100 del salario base del grupo al que pertenezca el trabajador. Correspondiendo a la Secretaría General para la Administración Pública la autorización, previa y necesaria, para desarrollar el trabajo en tal régimen.
5. Por último, en cuanto al complemento por trabajos nocturnos, el apt. 7º del referenciado art. 54 señala que procederá la retribución de los trabajos realizados entre las 22 horas y las 6 horas, en la cuantía que figura en el anexo IV.

De la aplicación de toda la normativa referenciada al supuesto que nos ocupa, se deducen las siguientes conclusiones:

PRIMERA. Si la autorización de la Secretaría General para la Administración Pública se configura como un requisito previo y necesario para el desarrollo del trabajo en turnos rotativos, su ausencia debe determinar no sólo la imposibilidad jurídica de acreditar a los trabajadores afectados el específico complemento de turnicidad, sino también el de aquellos otros complementos como el de trabajos nocturnos o el de domingos y festivos, cuya justificación guarda una directa y estrecha interdependencia con el régimen a turno.

Es cierto que el vigente Convenio Colectivo no condiciona la realización de trabajos en horas nocturnas, ni en domingos y festivos, a la tramitación y obtención de una específica autorización, pero tal régimen hay que entenderlo aplicable sólo en aquellos supuestos excepcionales donde dichos trabajos no sean consecuencia directa del establecimiento de un régimen a turno.

SEGUNDA. Dado que en el escrito del Secretario General Técnico de la Consejería de Asuntos Sociales, del pasado día 24 de abril, se manifestaba que se había solicitado a la Secretaría General para la Administración Pública la preceptiva autorización respecto al complemento de turnicidad para los distintos centros, hemos de recordar que conforme al precitado art. 54.11 la referida autorización además de preceptiva es previa, no procediendo el abono del mencionado complemento sin que conste autorización expresa. Lo contrario supondría no sólo una vulneración de las condiciones establecidas en el Convenio sino

una conculcación del principio de legalidad, dado el valor jurídico del que está investido el Convenio.

TERCERA. De las certificaciones emitidas por los Directores de los centros afectados se deduce que los domingos, festivos y noches cuyo abono se pretende derivan de la modalidad a turnos a que está sujeta la jornada laboral en los referidos centros. Por lo que entendemos que hasta que no conste la preceptiva autorización de trabajo a turnos no procede el abono del complemento por trabajos nocturnos ni por trabajos en domingos y festivos. A sensu contrario, una vez emitida la oportuna autorización por la Secretaría General para la Administración Pública, no existe traba jurídica para el abono de los referidos complementos y ello en coherencia con la normativa estudiada que en ningún apartado de su articulado exige procedimiento formal ni autorización específica para la realización de los mismos. Siendo el único presupuesto de hecho exigido, para la procedencia de las retribuciones, la efectiva realización del trabajo bien entre las 22 horas y las 6 horas, o en domingos o festivos, según se trate de complemento por nocturnidad o complemento por domingos y festivos, respectivamente. Extremos que deberán acreditarse, para su inclusión en nómina y posterior abono, mediante la oportuna certificación suscrita por el correspondiente órgano gestor, a tenor de lo establecido en el art.80.2.b) de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 18 DE JULIO DE 1997, SOBRE COMPENSACIÓN Y ABSORCIÓN DEL COMPLEMENTO POR “ANTIGÜEDAD CONGELADA” QUE PERCIBÍA PERSONAL LABORAL TRANSFERIDO A LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, ASÍ COMO SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE QUE ÉSTA RECONOZCA LOS SERVICIOS PREVIOS CORRESPONDIENTES AL PERÍODO QUE RETRIBUÍA AQUEL COMPLEMENTO.

Con fecha 3 de julio del corriente se ha recibido en esta Intervención General consulta formulada por la Intervención Provincial de “P”, con ocasión de la fiscalización del expediente de servicios previos promovido por personal transferido de la Oficina Nacional de Turismo e Intercambio de Jóvenes y Estudiantes (T.I.V.E.), y relativo al período que como antigüedad congelada venía percibiendo en forma de complemento personal no absorbible.

De la documentación aportada se deducen los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO: Da “Y” y Da “Z” vienen en la actualidad prestando sus servicios como personal laboral en la Delegación Provincial de “X”.

SEGUNDO: El referido personal fue transferido a nuestra Comunidad mediante Real Decreto 1408/1995, de 4 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de juventud (T.I.V.E.).

TERCERO: Con posterioridad y con motivo del Decreto 369/1996, de 29 de julio, se integran en la relación de puestos de trabajo de la Consejería de “X” y se homologan sus retribuciones con el Convenio Colectivo de la Junta de Andalucía. En ese proceso de integración desaparece el complemento personal que venían percibiendo en su Administración de origen y que retribuía un periodo de antigüedad denominado “antigüedad congelada”.

CUARTO: Ante esta situación las mencionadas laborales solicitan, mediante escrito a la Dirección General de Función Pública y a la Delegada Provincial de “X”, se les abone el referido complemento personal objeto de absorción tras su integración en la Administración Andaluza.



QUINTO: La Dirección General de Función Pública, el pasado 10 de diciembre de 1996, mediante informe suscrito por la Jefa del Servicio de Personal Laboral, desestima la referida pretensión fundamentándola en las siguientes consideraciones:

- a) La mencionada integración se efectúa conforme al contenido del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores relativo a la sucesión de empresa, y la consiguiente homologación salarial se lleva a cabo de acuerdo con los principios recogidos en el art. 6 del IV Convenio Colectivo para el personal laboral de la Junta de Andalucía, en el que se prescribe que todas las condiciones establecidas en el mismo, sean o no de naturaleza salarial, sustituyen, compensan y absorben, en su conjunto, y en cómputo anual, a todas las existentes a la fecha de entrada en vigor, cualquiera que fuese la naturaleza, origen o denominación.
- b) Los conceptos retributivos de aplicación a este personal son los determinados en el mencionado Convenio Colectivo sin que el complemento de “antigüedad congelada” conste en el mismo, ni su aplicación resulte del Decreto de integración, habiéndose operado la absorción y compensación a que se refiere el art. 6º, al ser superiores las retribuciones derivadas de la aplicación del Convenio a las retribuciones de origen.
- c) Por último se señala que si las interesadas no están conformes con los servicios previos reconocidos, al ser los mismos que les reconoció el Estado, deberán dirigirse a la Administración para la que prestaron servicios.

SEXTO: Ante esta situación el personal afectado insta el reconocimiento, como servicios previos, del periodo que venimos refiriendo como de antigüedad congelada, ante la Delegación Provincial de “X”, en base al contenido del art. 54.1 del Convenio Colectivo, en el que tras definir el complemento de antigüedad se afirma que el tiempo de trabajo en cualquier Administración será reconocido como servicios previos.

SÉPTIMO: Por último y como fundamento a la consulta formulada se cita el carácter inalterable del que está investido el C.P.N.A. conforme al art. 54.2 del Convenio.

En base a los antecedentes expuestos y asumiendo las argumentaciones contenidas en el referenciado informe de Función Pública, este Centro Fiscal formula las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA: El complemento personal relativo a la “antigüedad congelada”, objeto de estudio, surge con la aplicación del Acuerdo Marco para el personal laboral de la Administración del Estado, Organismos Autónomos y Administración de la Seguridad Social, aprobado por Resolución de 31 de enero de 1986 de la Dirección General de Trabajo, en cuyo Preámbulo se afirma que el contenido del mismo procura la mayor homogenización y unificación de las relaciones laborales de la Administración Pública, siendo el Acuerdo un ins-

trumento para establecer recíprocas contraprestaciones entre la Administración y el personal laboral a su servicio.

En este ámbito de negociación colectiva y con el indiscutible valor normativo del que está investido el mismo, en la Disposición Transitoria Segunda, apartado a), se establece que las cantidades que, a 31 de diciembre, viniera percibiendo mensualmente cada trabajador, en concepto de antigüedad, se mantendrán inalterables en sus cuantías, y se consolidarán como complemento personal no absorbible (C.P.N.A.).

La transformación de los complementos de antigüedad devengados en C.P.N.A. se derivan, por tanto, de un periodo de servicios previamente reconocidos por el Estado.

SEGUNDA: Hemos de subrayar que, como se afirma en el informe de Función Pública, la transferencia e integración de este personal se efectúa de acuerdo con el procedimiento y las garantías previstas en los artículos 44 del Estatuto de los Trabajadores y 6º del IV Convenio Colectivo de la Junta de Andalucía, esto es, homologándoseles sus retribuciones de acuerdo con la estructura salarial prevista en el Capítulo XIII del Convenio Colectivo, en aquel momento en vigor, y que supuso la supresión del complemento por “antigüedad congelada”, pero sin que ello conlleve un perjuicio económico para el personal dado que, como ha podido constatar este Centro Fiscal tras recabar la oportuna información ante la Intervención Provincial afectada, el montante total de las retribuciones devengadas por este personal es superior tras la homologación.

TERCERA: En los expedientes de servicios previos, iniciados por las afectadas tras la desestimación por Función Pública del abono del C.P.N.A., constan los preceptivos certificados de servicios prestados suscritos por el Secretario General del Organismo Autónomo Instituto de la Juventud, en los que expresamente se afirma que en el supuesto de Dª “Z”: “TIENE RECONOCIDOS: 3 trienios de antigüedad congelada y 4 nuevos” y en el de Dª “Y” que: “TIENE RECONOCIDOS: 3 trienios de antigüedad congelada y 3 nuevos”. De tales afirmaciones se deduce que el periodo de antigüedad congelada ha sido ya objeto de reconocimiento lo que imposibilita la tramitación de un nuevo expediente de reconocimiento, dado que conforme al art. 1º apartado 2º del Real Decreto 1461/1982, de 25 de junio, por el que se dictan normas de aplicación de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración pública, “ningún periodo de tiempo podrá ser computado más de una vez”. En base a lo cual debemos concluir que no procede la fiscalización de conformidad del expediente objeto de consulta.

En este punto resulta de interés distinguir entre periodo reconocido y efectos económicos del mismo. Es indiscutible que el periodo de antigüedad que se reivindica ya ha sido reconocido por el Estado, si bien sus efectos económicos han quedado diluidos por el transcurso de distintos acontecimientos. En primer lugar por un proceso de negociación colectiva formalizada en un Acuerdo Marco que congeló el complemento de antigüedad transformándolo en C.P.N.A., y en un segundo momento por la transferencia e integración en la Administración Andaluza, llevada a cabo conforme a Derecho y sin perjuicio económico para los trabajadores, y como consecuencia de la cual el mencionado C.P.N.A. se vio absorbido.

Además, de prosperar la pretensión formulada se produciría un enriquecimiento, entendemos que injusto, de los trabajadores afectados puesto que la equivalencia económica



de la antigüedad congelada con el valor trienio dado por nuestro Convenio para la correspondiente categoría laboral, es superior al importe del C.P.N.A. que por el mismo periodo se le venía abonando desde primeros de enero de 1986 en la Administración Estatal.

CUARTA: Por último ante la referencia al art. 54.2 del Convenio para fundamentar el carácter inalterable del C.P.N.A., hemos de manifestar que si bien en el mencionado artículo se recoge un concepto retributivo denominado C.P.N.A., el mismo compensa la disminución que experimentaron algunos trabajadores en el complemento de antigüedad como consecuencia de la homogenización salarial, con la entrada en vigor del I Convenio Colectivo para el personal laboral de la Junta de Andalucía. Por lo tanto el C.P.N.A. contemplado en Convenio trae causa y va dirigido a un colectivo que nada tiene que ver con el supuesto que nos ocupa y la garantía de inalterabilidad está referenciada a la cuantía que se viniese percibiendo a la fecha de entrada en vigor del referido I Convenio Colectivo.

Por lo expuesto y como conclusión, este Centro Fiscal entiende que no procede el reconocimiento como servicios previos al personal del T.I.V.E. del periodo que como antigüedad congelada venían percibiendo en forma de C.P.N.A. en su Administración de origen, por tratarse de un periodo ya reconocido por la Administración del Estado, y ello conforme al contenido del art. 1.2 del R.D. 1461/1982, que no permite que un periodo de tiempo pueda ser computado más de una vez.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 5 DE AGOSTO DE 1997, ACERCA DE LOS REQUISITOS FUNDAMENTALES QUE DEBEN EXIGIRSE PARA PROCEDER AL RECONOCIMIENTO DE LOS SERVICIOS PREVIOS ALEGADOS POR PERSONAL LABORAL.

Se ha recibido en esta Intervención General consulta formulada por la Intervención Provincial de "Z", con ocasión de la fiscalización del expediente de servicios previos promovido por la Delegación Provincial de Cultura en esa provincia, correspondiente al personal laboral, grupo V, D. "Y".

De la documentación aportada se deducen los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO: Se adjunta fotocopia del expediente de servicios previos tramitado, comprobándose que la documentación constitutiva del mismo consiste en un certificado expedido por el Jefe de Sección de Deportes de la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente en "Z", de fecha 7 de agosto de 1992, al que se acompañan diversos recibos, firmados por el interesado, de gratificaciones en concepto de los servicios prestados.

SEGUNDO: La Intervención actuante manifiesta su duda acerca de si procede el reconocimiento de tales servicios y ello basado en que si bien es cierto que el carácter de colaborador con que fueron prestados los servicios impide considerar la relación jurídica como inmersa en alguno de los tipos legales previstos en la Ley 70/78, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración pública, ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que la documentación de una retribución mensual en concepto de gratificación induce a presumir la existencia de una relación jurídica contractual.

En base a los antecedentes expuestos, este Centro Fiscal informa que aún no pudiéndose dar respuesta a la cuestión de fondo planteada por esa Intervención Provincial, por carecer de elementos de juicio suficientes como a continuación se expondrá, entendemos que no procede el reconocimiento de los servicios previos solicitados, y ello en base a las siguientes :



CONSIDERACIONES

PRIMERA: El certificado emitido por el Jefe de la Sección de Deportes de la Delegación de Cultura en ningún caso puede sustituir al preceptivo certificado de servicios previos requerido por el artículo 3 del Real Decreto 1461/1982, de 25 de junio, por el que se dictan normas de aplicación de la Ley 70/1978, anteriormente citada, y ello no sólo por una mera cuestión formal de no adecuación al modelo legalmente previsto en el anexo I del referido Decreto, sino porque en el mismo se obvian requisitos fundamentales en el procedimiento, a saber: titular competente para la emisión del certificado, vínculo jurídico que le unía a la Administración durante la prestación del servicio y periodo computable expresado en años, meses y días.

SEGUNDA: En la Disposición Adicional Primera de la Ley 70/78 se establece que la certificación acreditativa de los servicios prestados deberá ser extendida por las **autoridades competentes**, siendo la autoridad competente, conforme al contenido del artículo 3º del R. D. 1461/1982, “los **jefes de las unidades de personal** de los correspondientes Ministerios”.

De lo expuesto se deduce que el Jefe de la Sección de Deportes de la Delegación Provincial de Cultura en “Z” carece de competencia para la emisión de una certificación de servicios prestados válida para la tramitación de un expediente de servicios previos, que debería ser expedida por el responsable en materia de personal en la referida Delegación.

TERCERA: Entrando a analizar el contenido de la certificación observamos que la misma se expresa en términos vagos y genéricos sin que se califique el vínculo jurídico existente durante el periodo objeto de reconocimiento, del que se limita a señalar que “ha venido desempeñando diversas funciones administrativas y organizativas como colaborador”, y por otro lado tampoco concreta con exactitud el periodo objeto de cómputo “desde febrero de 1980 a 1985 y desde 1985 a 1989”.

Conforme al contenido del R. D. 1461/1982, en la certificación de servicios previos se deberá contener el Cuerpo, Escala, plaza o plantilla en el que se han prestado los servicios, así como el vínculo o carácter con el que se prestaron (funcionario de carrera, en prácticas, de empleo interino, de empleo eventual, contratado laboral o contratado administrativo); además, conforme a la mencionada Disposición Adicional Primera, en las certificaciones acreditativas deberán constar: “los años, meses y días de servicios prestados”; todos ellos datos esenciales para el reconocimiento y la valoración de los trienios.

Es cierto que al expediente se adjuntan los justificantes de pagos, correspondientes a varios meses, en los que se hace constar que las gratificaciones se abonan por los servicios prestados como auxiliar mecanográfico. Pero tales justificantes, además de que no cubren la totalidad del periodo comprendido entre febrero de 1980 a 1989, en ningún supuesto pueden sustituir a la información que el propio certificado debe contener sobre el periodo de tiempo desempeñado y sobre el vínculo jurídico con el que se prestaron.

CUARTA: Es reiterada la referencia, a lo largo del articulado, tanto de la Ley 70/1978, como del Real Decreto 1461/1982 que la desarrolla, que el expediente de servi-



cios previos se iniciará a instancia del interesado. Observándose en la copia del expediente remitida a este Centro Fiscal el defecto de la referida solicitud. Resultando el mismo un documento imprescindible no sólo para el inicio de la tramitación del expediente, sino igualmente para la liquidación económica de los trienios, conforme al plazo de prescripción de las acciones laborales contenido en el artículo 59.2 del Real Decreto Legislativo 1/1995, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

QUINTA: Por último y en cuanto a la duda planteada por esa Intervención Provincial basada en que la acreditación de una retribución en concepto de gratificación induce a presumir la existencia de una relación jurídico contractual, hemos de manifestar que la mera existencia de una relación sinalagmática no es suficiente para calificar a tales servicios como computables a efectos de antigüedad, sino que es necesario acreditar el carácter laboral de esa relación jurídico contractual, a fin de poderla incluir dentro de los tipos legales previstos en la Ley 70/78, de 26 de diciembre.

Por lo expuesto y como conclusión esta Intervención General entiende que no procede el reconocimiento de servicios previos a favor de D. "Y", al no haberse sustanciado conforme al procedimiento formal legalmente previsto, sin que de la documentación aportada se pueda deducir el vínculo jurídico con el que se prestaron los servicios ni la duración de los mismos.

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 1 de julio de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con la propuesta de reconocimiento de un complemento personal transitorio a personal sanitario local que se integra de manera voluntaria en un Equipo Básico de Atención Primaria.
- II.1.7.2. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 1 de julio de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con la propuesta de reconocimiento de un complemento personal transitorio a Celadores-conductores que venían percibiendo indebidamente el complemento específico correspondiente a otra categoría profesional.
- II.1.7.3. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 31 de julio de 1997, acerca de los órganos competentes para gestionar las diversas modalidades de ayudas de acción social a las que tiene derecho el personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud.
- II.1.7.4. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 16 de septiembre de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con el abono a contratada laboral temporal de un complemento transitorio al que tiene derecho el personal de los Centros e Instituciones Sanitarias de las Diputaciones Provinciales transferido a la Junta de Andalucía que opte por su integración en el régimen estatutario de la Seguridad Social.
- II.1.7.5. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 3 de diciembre de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con el reingreso provisional al servicio activo de personal estatutario de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social.
- II.1.7.6. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 18 de diciembre de 1997, por el que se resuelve discrepancia respecto a la contratación de personal médico por los Centros e Instituciones Sanitarias bajo la modalidad de contrato laboral temporal por lanzamiento de nueva actividad.



- II.1.7.7.** Informe del Servicio de Régimen Jurídico de Personal de la Secretaría General para la Administración Pública, de 15 de septiembre de 1997, sobre la improcedencia de abonar la parte proporcional de las vacaciones anuales no disfrutadas al personal interino que cesa en el servicio de la Junta de Andalucía.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 1 DE JULIO DE 1997, POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA EN RELACIÓN CON LA PROPUESTA DE RECONOCIMIENTO DE UN COMPLEMENTO PERSONAL TRANSITORIO A PERSONAL SANITARIO LOCAL QUE SE INTEGRA DE MANERA VOLUNTARIA EN UN EQUIPO BÁSICO DE ATENCIÓN PRIMARIA.

Con fecha 4 de abril de 1997 se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia que formula el Director del Distrito Sanitario "X" frente a informe fiscal de disconformidad de la Intervención Central, de 17 de enero de 1997, en relación con la propuesta de reconocimiento de un complemento personal transitorio a favor de funcionario del Cuerpo de Médicos Titulares (A.P.D.).

De la documentación aportada al expediente se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. La Intervención Central del SAS, en virtud de avocación de competencias, conoció del expediente de reconocimiento de C.P.T. a favor de D. "Z", facultativo del Cuerpo de Médicos Titulares (A.P.D.), formulado por el Distrito Sanitario "X", con base en su integración en Equipo Básico de Atención Primaria. Emite, en dicho expediente, con fecha 17 de enero de 1997, informe de disconformidad basándose en que la integración en Zonas Básicas de Salud –acogiendo el criterio expresado en la Sentencia de la Sala 4ª del TS (en recurso de casación para unificación de doctrina) de fecha 18 de octubre de 1993–, es siempre un acto voluntario que excluye, de por sí, la previsión de nacimiento de cualquier complemento transitorio por disminución en las retribuciones. Igualmente se dice que este personal está excluido expresamente de la aplicación de la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto-Ley 3/87, de 11 de septiembre.

SEGUNDO. En relación con el mencionado reparo la Dirección del Distrito Sanitario, por medio del Viceconsejero de Salud entabla discrepancia ante la Intervención General de la Junta de Andalucía, pese a haber transcurrido un plazo superior al previsto en el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, en la que fundamentalmente argumenta:

- a) Que la propuesta de fiscalización de C.P.T. se hace en base a la Resolución 10/93, de 13 de abril, del Servicio Andaluz de Salud, sobre retribuciones de personal de Centros e Instituciones Sanitarias.



- b) Que la aplicación del nuevo sistema retributivo viene determinada por Resolución de Integración de la Dirección General de Gestión de Recursos del SAS, a pesar de que el interesado manifestó su disconformidad con la propuesta.
- c) Que existen otros complementos personales transitorios calculados y fiscalizados con el mismo criterio.

En base a los antecedentes expuestos y asumiendo las argumentaciones contenidas en la Resolución de discrepancia por parte de la Intervención Central del SAS, esta Intervención General formula las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Ni el Decreto 195/85, de 28 de agosto (BOJA 89, de 14 de septiembre), sobre ordenación de los Servicios de Atención Primaria de Salud en Andalucía, ni la Orden de 7 de enero de 1988 (BOJA 6, de 26 de enero) por la que se aprueba el Mapa de Atención Primaria en Andalucía, establecen más prevención acerca de la integración del personal funcionario de los Cuerpos de Sanitarios Locales que la de la Disposición Transitoria Tercera del Decreto que señala que "la integración de los funcionarios sanitarios locales en los Equipos Básicos de Atención Primaria se realizará mediante oferta de incorporación a todos los afectados por la creación de la Zona Básica. Excepcionalmente podrán autorizarse permutas entre los funcionarios que lo requieran...".

Dicha oferta de integración está regulada en ambos supuestos por Ordenes de 7 de noviembre de 1984 (BOJA 105, de 20 de noviembre), una referida a la integración y la otra a la integración mediante el sistema de permuta.

La primera de ellas, que afecta al presente caso directamente, por no tratarse del sistema de permutas aludido, señala que los funcionarios implicados pueden manifestar su aceptación o rechazo a la indicada integración (art. 2.2). La Circular 1/86, de 19 de enero, de la Consejería de Salud y Consumo, regula en sus Instrucciones 6 a 10, ambas inclusive, el procedimiento de integración de los sanitarios locales, volviendo a señalar (Instrucción 10.d) que los interesados deberán comunicar por escrito, en el plazo de quince días, su aceptación o rechazo de la oferta de integración.

La Instrucción Quinta de la Resolución 51/88, sobre integración de sanitarios locales, vuelve a reconocer dicha posibilidad al señalar que los funcionarios que no acepten la oferta de integración serán declarados en la situación de excedencia establecida en el artículo 4º de la Orden de 7 de noviembre.

De la conjunción de la normativa anterior ha de desprenderse, necesariamente, el carácter voluntario de la integración en tanto que se concede en todo caso la posibilidad de aceptar o rechazar la oferta de integración que se realiza.

SEGUNDA. Ninguna de las normas anteriores establece la posibilidad de percibir un complemento personal transitorio por la disminución retributiva que pueda experimentarse por mor de la integración.

TERCERA. El criterio que la Intervención Central acoge en su informe de disconformidad, contenido en la Sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo, de fecha 18 de octubre de 1993, recaída en recurso de casación para la unificación de doctrina, señala como primera premisa el entender que la integración es, precisamente, “siempre voluntaria”. Basándose en esta premisa, ha de aludirse a que como reiteradamente ha señalado la Jurisprudencia, y como de forma reiterada ha establecido esta Intervención, el Real Decreto-Ley 3/87 solamente es aplicable al personal incluido en los ámbitos de aplicación de los estatutos jurídicos que especifica el propio artículo 1º. Por tanto no es de aplicación a los funcionarios de los Servicios Sanitarios Locales.

En cualquier caso, la circunstancia de que pueda ser aplicable a este colectivo el texto sustantivo sobre régimen retributivo previsto en el Real Decreto-Ley en virtud de disposiciones de rango inferior de desarrollo, no implica que también le sea aplicable la Disposición Transitoria Primera ya que de su propio contenido, y de acuerdo con su naturaleza intertemporal que trata de armonizar la aplicación de la nueva normativa a los hechos acaecidos bajo el imperio de la antigua, se deduce que solamente puede ser dirigida al personal estatutario de la Seguridad Social, que es su destinatario natural, ya que en definitiva establece una garantía sobre el monto anual global retributivo de este personal, que como consecuencia de la aplicación del nuevo régimen retributivo experimente una disminución en el total de sus retribuciones, como se argumenta en la Sentencia citada.

Y además, la posible disminución acaecida no trae causa de la aplicación al mismo del nuevo modelo retributivo, sino de la integración en el Equipo de Atención Primaria, razón que no puede generar el nacimiento de ningún complemento personal, pues no se ha establecido así en las normas al efecto.

CUARTA. La Resolución 10/93 no puede producir los efectos jurídicos deseados, frente a terceros, cuando su contenido no ha sido objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, con la consiguiente merma de eficacia jurídica que ello comporta y, a mayor abundamiento, ni siquiera la Resolución de Integración establece la posibilidad de percepción de un complemento personal, señalando, por el contrario, que percibirá las retribuciones reglamentarias establecidas para los Equipos Básicos de Atención Primaria.

QUINTA. Respecto de la existencia de otros complementos personales calculados y fiscalizados, idénticos al caso que nos ocupa, y salvo revocación en la instancia pertinente de la presente Resolución y de los criterios expuestos en ella, sólo cabe predicar la revisión de los actos administrativos prevista en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para ajustar el proceder del organismo a la normativa aplicable a los supuestos en cuestión.

En virtud de cuanto antecede esta Intervención General

RESUELVE

Ratificar el informe fiscal de la Intervención Central del SAS de fecha 17 de enero de 1997.



De no estar conforme con la presente Resolución, y de conformidad con lo establecido en el artículo 84 de la Ley General de 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, al Consejo de Gobierno, si la cuantía del gasto excede de veinticinco millones de pesetas, o a la Comisión General de Viceconsejeros en caso contrario, comunicándolo a la Consejera de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del citado Reglamento.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 1 DE JULIO DE 1997, POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA EN RELACIÓN CON LA PROPUESTA DE RECONOCIMIENTO DE UN COMPLEMENTO PERSONAL TRANSITORIO A CELADORES-CONDUCTORES QUE VENÍAN PERCIBIENDO INDEBIDAMENTE EL COMPLEMENTO ESPECÍFICO CORRESPONDIENTE A OTRA CATEGORÍA PROFESIONAL.

Con fecha 3 de marzo de 1997 se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia que formula el Director del Distrito Sanitario "Z", de Sevilla, frente a la Resolución de 4 de septiembre de 1996 de la Intervención Central en relación con la propuesta de reconocimiento de un complemento personal transitorio a favor de varios Celadores-conductores.

De la documentación aportada al expediente se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. La Intervención Provincial del SAS en Sevilla, con fecha 11 de julio de 1996, emitió informe de disconformidad sobre la propuesta de pago de la nómina normal del mes de julio, y nómina complementaria de junio, del Distrito "Z", por incluir la misma diversos perceptores, en situación especial en activo, a los que se acredita un complemento personal transitorio calculado sobre la base de las retribuciones acreditadas mientras se permanece en situación especial en activo.

SEGUNDO. En relación con el mencionado reparo la Dirección del Distrito Sanitario entabla discrepancia ante la Intervención Central del SAS en la que fundamentalmente argumenta:

- a) Que los complementos personales transitorios traen causa en el Decreto 113/96 por el que se modificaron las retribuciones de determinadas categorías de personal de centros e instituciones sanitarias del SAS, que en el Distrito afecta a todos los Celadores-conductores que con anterioridad venían percibiendo el complemento específico correspondiente a la categoría de Celador-Conductor de Vehículo Especial-Camillero.
- b) Que la mencionada disposición no distingue entre situaciones de personal para establecer el reconocimiento del complemento personal transitorio que proceda, por disminución de retribuciones.



- c) Que este personal tenía reconocida su categoría, y sus funciones no han cambiado.
- d) Que no hay norma que excluya la posibilidad de percibir un complemento personal transitorio a quien se encuentra en situación especial en activo.

TERCERO. La Intervención Central del SAS ratifica el informe de disconformidad de la Intervención Provincial de Sevilla, mediante Resolución de 4 de septiembre de 1996, y frente a la misma, pese a haber transcurrido un plazo superior al previsto en el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, el Viceconsejero de Salud entabla la discrepancia planteada por el referido Distrito ante esta Intervención General, en la que se alega:

- a) No resulta incompatible el desempeño de un puesto mediante situación especial en activo con la percepción de un Complemento Personal Transitorio.
- b) El Decreto 113/96, cuyo contenido fundamental es modificar al alza ciertos complementos retributivos de algunas categorías profesionales, está amparando situaciones de hecho como las de los Celadores-conductores que tradicionalmente tenían asignado el complemento específico establecido para los Celadores-conductores de vehículo especial y camilleros.
- c) Que la Intervención ha fiscalizado de conformidad otras propuestas en este sentido, con la salvedad de que el personal afectado no se encontraba en situación especial en activo.
- d) La categoría de celador comprende diversas subcategorías, las funciones de todas las cuales se desempeñan por el mismo personal.

En base a los antecedentes expuestos y asumiendo las argumentaciones contenidas en la Resolución de discrepancia por parte de la Intervención Central del SAS, esta Intervención General formula las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Reiterando las consideraciones contenidas en la Resolución de discrepancia de esta Intervención General de fecha 18 de septiembre de 1996, es cierto que la Disposición Transitoria 1ª del Real Decreto-Ley 3/87, de 11 de septiembre, prevé que, si, como consecuencia de la aplicación del régimen retributivo establecido en el mismo, el personal experimentase disminución del total de las retribuciones anuales, con exclusión de los conceptos que en el mismo precepto se indican, tendrá derecho a un complemento personal y transitorio por la diferencia, con carácter absorbible por futuras mejoras retributivas y según los criterios que establezcan las sucesivas normas presupuestarias.

No obstante, el citado Real Decreto-Ley no dice en modo alguno que la única causa por la que se pueda reconocer un C.P.T. al personal incluido en su ámbito de aplicación sea la disminución de sus retribuciones como consecuencia de la entrada en vigor del mismo.

En consecuencia, esta Intervención General considera que una disposición reglamentaria posterior al Real Decreto-Ley puede instrumentar idéntico mecanismo de complementos personales transitorios siempre que como consecuencia de su aplicación se produzca una disminución de retribuciones anuales, sin modificación del contenido sustancial del puesto de trabajo ni de las circunstancias en que se desempeñan las funciones inherentes al mismo.

En este sentido nada hay que objetar a la Disposición Adicional Única del Decreto 113/96 que literalmente dice: “al personal que como consecuencia de lo dispuesto en el presente Decreto pueda experimentar una disminución en las retribuciones que tenía asignadas, le será reconocido un complemento personal y transitorio por la diferencia”.

SEGUNDA. La cuestión se centra, pues, en dilucidar si en los supuestos que son objeto de la presente discrepancia concurre la circunstancia de “disminución de retribuciones que el personal tenía asignadas” prevista en la mencionada Disposición Adicional.

El Decreto 113/96 dispone en su artículo 6º que “el importe del complemento específico, factor F.R.P., de las categorías de Conductor y Celador-Conductor será único, correspondiéndole la cuantía que figura en el Anexo IV”. El Anexo IV en cuestión establece la cuantía del complemento específico en 16.115.– ptas. mensuales para ambas categorías.

Hasta la aprobación del Decreto 113/96 el complemento específico asignado a las categorías de Conductor y Celador-conductor era de 11.080.– ptas. mensuales y no como erróneamente se hace constar en los Anexos de cálculo del C.P.T. 25.316.– ptas. No ha habido, por tanto, disminución de retribuciones como consecuencia de lo dispuesto en el Decreto 113/96. En consecuencia, no dándose la condición necesaria, no procede reconocer ningún C.P.T. a Celadores-conductores que pasan a percibir el complemento específico en la cuantía establecida en el Decreto 113/96.

TERCERA. En realidad lo que ocurre es que a los Celadores-conductores a quienes se trata de reconocer el C.P.T., se les estaba abonando indebidamente el complemento específico correspondiente a la categoría de celador conductor de vehículo especial (25.316.– ptas. mensuales), categoría ésta que no contaba con ninguna plaza en plantilla ni era propia de los dispositivos sanitarios de Atención Primaria, lo que impedía de todo punto acreditar sus retribuciones a persona alguna.

El hecho de que se hubiera percibido una cuantía indebida no genera derechos a favor del perceptor y las cuantías a considerar para el hipotético cálculo del C.P.T. habrán de ser las que legal o reglamentariamente estén asignadas a la categoría que realmente se tuviera.

CUARTA. El que otras actuaciones erróneas de la Intervención Provincial pudiera haber dado lugar a resultados no permitidos, no puede acogerse como precedente vinculante para esta Intervención General y, en todo caso, a lo que obliga es a que el órgano gestor de las retribuciones indebidamente abonadas inste los oportunos reintegros en los términos establecidos en el Decreto 46/86, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Tesorería y Ordenación de Pagos, y en la Orden de 18 de abril de 1997, de



confección de nóminas de la Junta de Andalucía, para evitar perjuicios a la Hacienda Pública y eliminar los agravios comparativos que son esgrimidos por el órgano discrepante.

En virtud de cuanto antecede, esta Intervención General

RESUELVE

Ratificar la Resolución de la Intervención Central del SAS de fecha 4 de septiembre de 1996 en relación con la propuesta de reconocimiento de un C.P.T. a varios Celadores-conductores del Distrito Sanitario "Z".

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, al Consejo de Gobierno, si la cuantía del gasto excede de veinticinco millones de pesetas, o a la Comisión General de Viceconsejeros en caso contrario, comunicándolo a la Consejera de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del citado Reglamento.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 31 DE JULIO DE 1997, ACERCA DE LOS ÓRGANOS COMPETENTES PARA GESTIONAR LAS DIVERSAS MODALIDADES DE AYUDAS DE ACCIÓN SOCIAL A LAS QUE TIENE DERECHO EL PERSONAL ESTATUTARIO DEL SERVICIO ANDALUZ DE SALUD.

El pasado día 12 de junio tuvo entrada en esta Intervención General, remitido mediante comunicación del Secretario General para la Administración Pública, el informe de la Dirección General de la Función Pública, suscrito conjuntamente por los Jefes de Servicio de Acción Social y Régimen Jurídico, sobre "**Acción Social del Servicio Andaluz de la Salud y su posible asunción por la Consejería de Gobernación y Justicia**", y ello en contestación a la solicitud de informe instada por este Centro Directivo sobre dicha materia.

Se adjunta copia del referido informe, cuyo contenido se asume por esta Intervención General.

En concordancia con el mismo y dada la diversidad de ayudas contempladas, así como la distinta competencia orgánica y naturaleza jurídica de las mismas, mediante el presente informe se pretende sistematizar la gestión administrativa y económica de los distintos tipos de ayudas, así como establecer un régimen transitorio de gestión hasta tanto se efectúen las oportunas modificaciones presupuestarias y en todo caso hasta el 31 de diciembre del presente año fecha de finalización del vigente ejercicio presupuestario, y ello de acuerdo con las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA: Conforme al contenido de la Disposición Adicional Única de la Orden de la Consejería de Gobernación de 10 de julio de 1996, por la que se aprueba el Reglamento de Ayudas de Acción Social para el personal funcionario y no laboral al servicio de la Junta de Andalucía, se faculta a la Dirección General de la Función Pública para efectuar las oportunas convocatorias, dictar las resoluciones necesarias, determinar las cuantías de las diversas ayudas y realizar cuantas actuaciones sean necesarias en desarrollo y aplicación de la referida Orden.

El artículo segundo del Reglamento de Ayudas de Acción Social incluye, expresamente, dentro de su ámbito personal de aplicación al personal estatutario indicado en la Disposición Transitoria Tercera, apartado 2, de la Ley 6/85, de 28 de noviembre, por la que se aprueba la Ley de la Función Pública de la Junta de Andalucía.



De la normativa expuesta se deduce que **la gestión de ayudas de acción social instada por el personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud es competencia de la Dirección General de la Función Pública**. Ahora bien esta afirmación ha de ser objeto de matizaciones ya que, como apuntábamos al inicio del presente informe, es diversa la tipología de ayudas de las que viene siendo beneficiario, hasta la fecha, el personal estatutario del S.A.S.. En consecuencia y en atención a la naturaleza jurídica de las mismas el régimen de gestión será el que se expone en las consideraciones siguientes.

SEGUNDA: Constituirían un primer grupo de ayudas las modalidades de **guardería y el socorro por fallecimiento**, en relación a las cuales la competencia de la gestión se asume por la Consejería de Gobernación y Justicia, como se afirma expresamente en el Informe de Función Pública, debiendo adecuarse su tramitación administrativa al contenido del Reglamento de Ayudas de Acción Social aprobado por Orden de 10 de julio de 1996, vigente en la actualidad, en el que se contemplan expresamente estos dos tipos de ayudas, si bien el socorro por fallecimiento se recoge bajo la denominación de **ayuda por defunción**.

La efectividad de esta asunción de competencia, por parte de la Consejería de Gobernación, está condicionada por la aprobación de la oportuna transferencia de créditos. Una vez que la misma se produzca no podrá gestionarse ninguna ayuda de guardería ni de socorro por fallecimiento por el S.A.S., debiendo las Intervenciones competentes fiscalizar de disconformidad las mismas, si dicha gestión se produjese.

En todo caso y en el supuesto de que a lo largo del presente ejercicio dicha modificación presupuestaria no se llevase a cabo, el nuevo régimen administrativo y de competencia será exigido a partir del inicio del próximo ejercicio presupuestario.

TERCERA: Un segundo grupo de ayudas estaría conformado por el **plus de casado y las ayudas por hijos**, entendiéndose incluidas entre estas últimas las de **disminuidos psíquicos**. En estos supuestos, al tratarse de modalidades no contempladas por el vigente Reglamento de Ayudas de Acción Social, las mismas deberán desaparecer. No obstante y hasta la finalización del presente ejercicio presupuestario, se permitirá que el S.A.S. continúe con la gestión y concesión de las mismas.

En su consecuencia y a partir del 1 de enero de 1998 no podrá ser fiscalizada de conformidad por las Intervenciones del S.A.S. la concesión de ninguna de estas prestaciones.

CUARTA: Finalmente y en cuanto a la **pensión complementaria o complemento por jubilación**, conforme al mencionado informe de Función Pública, no se puede calificar como una modalidad de Acción Social *stricto sensu*, sino de una figura tipificable como de Previsión Social, por lo que queda fuera del ámbito competencial de la Consejería de Gobernación y, por consiguiente, podrá seguir gestionándose por el Servicio Andaluz de Salud conforme a lo dispuesto en el Estatuto de Personal Sanitario no Facultativo.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 1997, POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA EN RELACIÓN CON EL ABONO A CONTRATADA LABORAL TEMPORAL DE UN COMPLEMENTO TRANSITORIO AL QUE TIENE DERECHO EL PERSONAL DE LOS CENTROS E INSTITUCIONES SANITARIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES TRANSFERIDO A LA JUNTA DE ANDALUCÍA QUE OPTA POR SU INTEGRACIÓN EN EL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Se ha recibido en este Centro Directivo discrepancia formulada por la Consejería de Salud a la nota de reparos emitida por la Intervención del Hospital "X", en fecha 14 de abril de 1997, correspondiente a "Nómina Complementaria del mes de marzo de 1997".

De la documentación obrante en el expediente, se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. En fecha 14 de abril de 1997, la Intervención del citado hospital emitió nota de reparos a la nómina complementaria correspondiente al mes de marzo del presente año, al haberse acreditado en la misma la cantidad de 25.807 pts. a favor de Doña "Z", en concepto de complemento personal de integración, resultante de la diferencia retributiva entre el régimen laboral de la Diputación Provincial de Sevilla y el del personal estatutario.

Considera la Intervención que el abono de dicho complemento es sólo una consecuencia del proceso de integración en el régimen estatutario de la Seguridad Social, para lo cual las diversas Órdenes que regulaban la integración en éste del personal de los Centros e Instituciones Sanitarias de las Diputaciones Provinciales establecían que podía ejercitar la opción de integración el personal funcionario de carrera y laboral fijo transferido a la Junta de Andalucía en virtud del Decreto 127/1990, de 2 de mayo, de traspaso de competencias, funciones y servicios de las Diputaciones Provinciales.

Dichas disposiciones determinaban expresamente que no podía ejercitar el derecho de opción, entre otros, el personal laboral que no tenga la condición de fijo.

Puesto que Dña. "Z" mantenía un vínculo de contratación temporal no procede su integración en el régimen estatutario, por lo que se han de regularizar las retribuciones que de forma indebida se le hayan acreditado, solicitando de la interesada el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas a que haya lugar.



SEGUNDO. Recibida por el órgano gestor dicha nota de reparos, éste procedió a formular discrepancia ante la Intervención Central del Servicio Andaluz de Salud, en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 1 de julio de 1991, fundamentada en la consideración de que la interesada fue transferida con la condición de laboral fijo, según consta en el Anexo del Decreto 116/91, de 4 de junio, por el que se corrigen las omisiones producidas en el Decreto de 2 de mayo de 1990, de traspaso de competencias, funciones y servicios de las Diputaciones Provinciales de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén y Sevilla en materia de salud.

Indica sobre el particular que ha de tenerse en cuenta que el citado Decreto, según establece su artículo tercero, modifica, en los términos que figuran en el Anexo del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, las relaciones del personal traspasado a la Comunidad Autónoma.

Por tanto, al haber asumido la Administración de la Junta de Andalucía a la interesada como personal laboral fijo, reunía el requisito necesario para ejercitar la opción de integración en el régimen estatutario.

TERCERO. A fin de resolver la discrepancia formulada, la Intervención Central del Servicio Andaluz de Salud recabó los antecedentes del caso, de los que extrajo las siguientes conclusiones:

1ª. Dña. "Z" mantenía una relación laboral de carácter temporal con la Diputación Provincial en el momento del traspaso de medios personales que se produjo mediante el Decreto 127/1990, de 2 de mayo. Ello queda acreditado por las siguientes circunstancias:

a) La interesada suscribió, en fecha 14 de abril de 1988, contrato laboral de interinidad, al amparo del Real Decreto 2104/1984, de 21 de noviembre, para la sustitución de D. "Y", que se encontraba en situación de baja por ILT. Este contrato finalizó el 2 de octubre de 1989.

b) En fecha 2 de febrero de 1990 la interesada suscribió un nuevo contrato de interinidad, al amparo del Real Decreto antes citado, para ocupar la plaza vacante por invalidez provisional de D. "Y".

c) La certificación 1/94 de la Comisión de Integración de la Diputación Provincial de Sevilla rechazó la opción de integración de Dña. "Z" por su condición de personal interino, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.c) de la Orden de 6 de junio de 1990. No obstante, en fecha 23 de mayo de 1994, la Comisión Regional de Integración devolvió el expediente a la Comisión Técnica para su resolución, acordando la Mesa Técnica de Integración del personal procedente de las Diputaciones Provinciales, en fecha 11 de diciembre de 1995, su integración.

2ª. La Orden de 6 de junio de 1990, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, por la que se regula la integración del personal de los Centros e Instituciones Sanitarias de las Diputaciones Provinciales Andaluzas, transferidos a la Junta de Andalucía, en los regí-

menes estatutarios de la Seguridad Social, establece, en su artículo 2.c), que no podrán ejercitar la opción de integración, aún cuando estén prestando servicios en dichos Centros e Instituciones, el personal laboral que no tenga la condición de fijo.

3ª. La Orden de 23 de marzo de 1993 de las Consejerías de Gobernación y Salud (dictada al objeto de regular la integración del personal transferido a la Junta de Andalucía en virtud de los Decretos 127/1990, de 2 de mayo, sobre traspaso de competencias, funciones y servicios de las Diputaciones Provinciales de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén y Sevilla a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de salud, y 116/1991, de 4 de junio, por el que se modifican los medios adscritos a los Servicios de las citadas Diputaciones Provinciales, traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de salud), establece que podrá solicitar su integración el personal funcionario de carrera y laboral fijo, de conformidad con lo dispuesto en la Orden de 6 de junio de 1990.

4ª. La Sra. "Z", aún cuando figura en el Anexo de personal del Decreto 116/1991, no reúne ninguno de los requisitos necesarios para la integración según las normas dictadas al efecto, como queda acreditado. De ello se desprende que su inclusión ha de interpretarse como un error material, que la Administración hubiera debido subsanar, o como un acto dictado en contra de la normativa reguladora. Asimismo, la Resolución de integración, de fecha 20 de febrero de 1996, habrá de presumirse que adolece del mismo error material.

5ª. En consecuencia, no puede aplicársele a Dña. "Z" el régimen retributivo establecido para el personal estatutario en el Decreto-ley 3/87, ni procede reconocerle complemento transitorio de integración alguno; por tanto, se ratifica el informe de la Intervención Provincial Adjunta de Sevilla en el asunto de referencia y, en consecuencia, procede valorar y liquidar la posible deuda a favor de la Junta de Andalucía por las percepciones indebidas que se hayan acreditado a la Sra. "Z", instrumentando el oportuno procedimiento de reintegro.

CUARTO. La discrepancia formulada ante este Centro Directivo, a la vista de la Resolución dictada por la Intervención Central del S.A.S., se limita a reiterar las alegaciones efectuadas en la que se planteó previamente ante dicha Intervención Central.

A los antecedentes expuestos resultan de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. La cuestión que ha de dilucidarse se centra en determinar si la Sra. "Z" ostentaba la condición de personal laboral fijo que le habilitaría para, al amparo de las normas dictadas al efecto, integrarse en los regímenes estatutarios de la Seguridad Social.

Al respecto ha de señalarse que, pese a las argumentaciones vertidas por la Intervención Central del S.A.S. en el trámite previo de discrepancia, que se fundamentan en los



contratos laborales temporales suscritos entre la interesada y la Excm. Diputación Provincial de Sevilla, no se aporta por parte de esa Consejería documentación alguna que desvirtúe el carácter de temporalidad en la relación contractual debatida.

Por contra, la única alegación efectuada se limita a estimar que, dada la inclusión de la Sra. "Z" en el Anexo del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias a que se refiere el Decreto 116/1991, ha de entenderse que la interesada fue transferida con la condición de personal laboral fijo.

SEGUNDA. En este orden de cosas, ha de reiterarse que la Orden de 6 de junio de 1990 regulaba la opción de integración como un derecho que se otorgaba al personal que ostentara la condición de funcionario de carrera y laboral fijo, pues así lo establece su artículo 1; excluyendo expresamente, en su artículo 2, de la posibilidad de ejercitar tal derecho tanto al personal que preste servicios como funcionario interino, contratado administrativo o laboral que no tenga la condición de fijo.

TERCERA. Al no aportarse documentación alguna que acredite la existencia de una relación laboral de carácter fijo entre la interesada y la Diputación Provincial de Sevilla, capaz de desvirtuar la afirmación de que su vínculo era de carácter temporal, con base en los contratos que se citan en los antecedentes anteriores, habrá de sostenerse que, en función de la temporalidad de su relación contractual, no reunía el requisito fundamental habilitante para la integración, por lo cual no procede abonarle el debatido complemento personal de integración, otorgando así efectos a un acto viciado de origen por nacer contrario a las disposiciones aplicables.

CUARTA. Dadas las presentes circunstancias, y si no existe documento alguno que acredite la existencia de una relación laboral de carácter fijo en el presente caso, debería procederse a la revisión en vía administrativa de la Resolución de fecha 20 de febrero de 1996, dictada por el Director General de Gestión de Recursos del Servicio Andaluz de Salud.

Asimismo, ha de indicarse que la finalidad del Decreto 116/1991 no fue otra que la de corregir las omisiones y errores detectados en el Anexo al Decreto 127/1990, sin que ello signifique que la mera inclusión de Dña. "Z" en dicho Anexo, en el apartado de personal laboral fijo, altera por sí misma la naturaleza y características del vínculo contractual que ésta mantenía.

Por tanto, esta Intervención General, en base a los antecedentes y consideraciones expuestos, y de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Decreto 149/1988, de 5 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía,

RESUELVE

Ratificar la nota de reparos emitida por la Intervención Provincial Adjunta del Servicio Andaluz en Sevilla, de fecha 14 de abril de 1997, correspondiente a "nómina complementaria del mes de marzo de 1997", ya que no se aporta documento alguno acreditativo de la



existencia de una relación laboral de carácter fijo entre la Diputación Provincial de Sevilla y Dña. "Z" en el momento del traspaso de medios personales a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que ha de mantenerse que su contratación era temporal, en base al contrato de interinidad suscrito por la interesada en fecha 2 de febrero de 1990.

Por tanto, no procede el abono del complemento personal de integración, debiendo, en su caso, iniciarse el procedimiento de reintegro por las cantidades indebidamente percibidas por este concepto.

No obstante, de no estar conforme con la presente Resolución, en base a lo dispuesto en el artículo 84 de 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, por razón de su cuantía, comunicándolo a la Consejera de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del citado Reglamento.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 3 DE DICIEMBRE DE 1997, POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA EN RELACIÓN CON EL REINGRESO PROVISIONAL AL SERVICIO ACTIVO DE PERSONAL ESTATUTARIO DE INSTITUCIONES SANITARIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Con fecha 5 de noviembre de 1997 se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia que tramita el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Salud frente a la Resolución de la Intervención Central del S.A.S. de 1 de abril de 1997, por la que se ratifica la nota de reparo de la Intervención Provincial del S.A.S. de "T" de 29 de enero de 1997, recaída en el expediente de reingreso provisional al servicio activo del Médico de la Seguridad Social D. "Z".

De la documentación aportada al expediente se deducen los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO. La Intervención Provincial del S.A.S. de "T" formuló reparo con fecha 29-01-97 a la Resolución de la Gerencia Provincial de fecha 26-11-96, por la que se concedía el reingreso provisional en la plaza de Facultativo Especialista de Área de Traumatología del Hospital "X" a D. "Z".

El reparo se fundamenta en que el interesado fue nombrado Jefe de Sección de Traumatología y Ortopedia con fecha 18-04-77 y tomó posesión el 29-04-77, por lo que, al ser el nombramiento anterior a la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 5 de febrero de 1985, el reingreso ha de ser como Jefe de Sección en donde exista plaza vacante y no en plaza de Facultativo Especialista de Área.

Además de lo anterior, la nota de reparo hace constar que D. "Z" pasó a la situación de excedencia voluntaria con fecha 18-04-77 (se cita esta fecha por error; se quiere decir 01-11-83) y que estando en esta situación fue contratado con carácter interino como Jefe de Cupo de Traumatología desde 3-3-90 al 12-1-96. Entiende el Interventor actuante que existe una percepción indebida de retribuciones que ha de dar lugar, en todo caso, al inicio del oportuno expediente de reintegro, que alcance las abonadas dentro del período de prescripción de cinco años fijado para los derechos de la Hacienda Pública por la normativa vigente.

SEGUNDO. Ante dicha nota de reparo, el Delegado Provincial de la Consejería de Salud, en funciones de Gerente Provincial del S.A.S., por conducto de la Dirección Geren-



cia del Hospital "X", plantea discrepancia el 7 de febrero de 1997, basando la misma en las siguientes argumentaciones:

- a) El artículo 12 del Estatuto del Personal Médico de la Seguridad Social reconoce el derecho a solicitar el reingreso al servicio activo del personal al que le es de aplicación.
- b) El Real Decreto 118/91, de 25 de enero, en su Disposición Adicional Sexta establece que "el reingreso al servicio activo del personal que no tenga reservada plaza se efectuará mediante su participación en la convocatoria de concursos de traslado... Asimismo, el reingreso provisional podrá producirse con carácter provisional por adscripción a una plaza de la correspondiente categoría y especialidad, con ocasión de vacante..." En este mismo sentido se cita la Resolución de 2 de diciembre de 1991 del Servicio Andaluz de Salud. En consecuencia, el interesado tiene acreditado el que no tiene reserva de plaza y que cumple los requisitos del Estatuto, por lo que tiene derecho a reingresar provisionalmente siempre que exista plaza básica vacante presupuestada.
- c) Los puestos de Jefe de Servicio y Sección de Unidades de Atención Especializada tienen un sistema de provisión específico, regulado por la Orden de 5 de febrero de 1985 del Ministerio de Sanidad y Consumo. No se puede conceder un reingreso provisional en puesto de Jefe de Servicio y Sección, pues si el puesto se encuentra vacante, deberá concederse el reingreso definitivo.

TERCERO. La Intervención Central del S.A.S., mediante Resolución de 1 de abril de 1997, ratifica el informe de la Intervención Provincial basándose en los siguientes razonamientos:

- a) Los Jefes de Sección Facultativos que accedieron a dichas plazas con anterioridad a la Orden de 5 de febrero de 1985 tienen la condición de personal a extinguir y para ellos debe considerarse como plaza básica la de Jefatura de Sección. Así se deduce de la lectura de la Disposición Adicional de la Orden en cuestión, conjuntamente con el artículo 8.1 y el artículo 1 de la misma y del Real Decreto 2166/1984, de 28 de noviembre, que dispone que las plazas vacantes que en el futuro se provean tendrán la denominación única de Facultativo Especialista.
- b) El artículo 12 del Estatuto Jurídico del Personal Médico establece que el excedente voluntario no podrá desempeñar función alguna en la Seguridad Social mientras se encuentre en dicha situación. Dado que, de la documentación obrante en el expediente, se pone de manifiesto haberse vulnerado dicho precepto, procede confirmar el criterio de la Intervención Provincial de que ha existido una percepción indebida de retribuciones que debe originar la iniciación del oportuno expediente de reintegro a la Hacienda Pública, así como el inicio de las actuaciones conducentes a depurar las responsabilidades oportunas a tenor de las normas de responsabilidad de la Ley General de la Hacienda Pública.

CUARTO. Frente a la Resolución de la Intervención Central tramita discrepancia ante esta Intervención General el Viceconsejero de Salud, en la que argumenta lo siguiente:

- a) De conformidad con el artículo 12 del Estatuto Jurídico del Personal Médico, D. "Z" como personal médico de la Seguridad Social: Tiene derecho a solicitar la excedencia voluntaria; es personal estatutario que no tiene reservada plaza; y tiene derecho a reingresar al servicio activo transcurrido un año en dicha situación.
- b) A partir de la entrada en vigor de la Orden de 5 de febrero de 1985 los puestos de Jefatura de Sección de los Servicios Jerarquizados de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social se proveerán mediante el sistema que en la misma se establece.
- c) El Sr. "Z", como personal comprendido en el Estatuto Jurídico del Personal Médico, que no tiene reservada plaza, puede reingresar provisionalmente en una plaza básica de su correspondiente categoría (Facultativo Especialista de Área) y especialidad (Traumatología), porque así lo establece el Real Decreto 118/91 y la Resolución de 2 de diciembre de 1991, del Servicio Andaluz de Salud.
- d) La Resolución de la Intervención Central afirma que el único reingreso que cabe a este personal es "... siempre con carácter definitivo..." (en plazas de Jefe de Sección o Jefe de Servicio, se entiende), sin acreditar el precepto normativo en el que se basa para efectuar tal consideración.
- e) Resulta, al menos aventurado, requerir al interesado el reintegro de las retribuciones percibidas desde 1988, sin conocer las circunstancias que motivaron la situación en la que se encontraba el interesado, y más todavía, sin la apertura del preceptivo expediente en el cual se depuren las responsabilidades a que haya lugar.

En este sentido, es conveniente manifestar que, parece ser, el Sr. "Z", en situación de excedencia voluntaria desde 1983, solicitó el reingreso al servicio activo en 1988. Al estar ocupada la plaza de Jefe de Sección Jerarquizada, se le ofreció, en su lugar, una interinidad vacante en plaza de cupo.

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

CONSIDERACIONES

PRIMERA. El reingreso al servicio activo del personal estatutario de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social está regulado a la fecha de la Resolución de la Gerencia Provincial de "T" de 26-11-96 por la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto 118/1991, de 25 de enero, precepto de indubitada aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya que tiene carácter básico de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1, 16ª y 18ª de la Constitución, en aplicación del artículo 84.2 de la Ley General de Sanidad y en desarrollo del artículo 34.4 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

En relación con el reingreso provisional, que es el supuesto controvertido en la presente discrepancia, la citada disposición establece: **"Asimismo, el reingreso podrá producirse con carácter provisional por adscripción a una plaza de la correspondiente categoría y especialidad, con ocasión de vacante"**.



La Resolución de 2 de diciembre de 1991, del Servicio Andaluz de Salud, vigente en la fecha de concesión del reingreso, desarrolla el anterior precepto en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma y establece en su punto primero: **“el reingreso al servicio activo con carácter provisional del personal estatutario que no tenga reserva de plaza se producirá, previa solicitud del interesado, en plaza básica vacante y debidamente presupuestada de la correspondiente categoría y especialidad”**.

El contenido de ambas normas es sustancialmente idéntico. No hay exceso alguno del principio de jerarquía normativa cuando la Resolución alude a plaza “debidamente presupuestada”, pues ésta es una exigencia lógica de las normas presupuestarias y del gasto público.

Como se indica en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Sevilla, de 31 de mayo de 1996, los requisitos de igual categoría y especialidad deben entenderse cumplidos cuando se pertenece a un mismo grupo profesional al que se exige la misma titulación especializada. De las actuaciones del expediente resulta que D. “Z” desempeñó el puesto de Jefe de Sección de Traumatología y Ortopedia desde 29-04-77 al 01-11-83, por lo que no se cuestiona su cualidad de Médico Especialista de Traumatología y por tanto reúne los requisitos exigidos de identidad de categoría y especialidad para reingresar en una plaza básica de Facultativo Especialista de Área de Traumatología.

SEGUNDA. El reparo de la Intervención Provincial se fundamenta en una Nota Interior de la Oficina de Recursos Humanos Secretaría de Personal de 13-11-92 sobre aclaración a la Resolución de 2 de diciembre de 1991, que en su apartado d) dice:

“El reingreso provisional sólo se puede efectuar a una plaza básica vacante únicas en las que se pueden convocar concursos de traslado, por tanto, es imposible aplicar la mencionada Resolución en los reingresos a puestos de Jefes de Servicio y Sección que obtuvieron la plaza con anterioridad a la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 5 de febrero de 1985, en este sentido entendemos que si el puesto en que quedó excedente se encuentra vacante deberá concederse el reingreso definitivo no siendo procedente tramitar la solicitud de reingreso provisional en otra plaza distinta a la suya”.

La redacción de este apartado d), sacada de su contexto, es tan confusa y oscura que puede ser objeto de diversas interpretaciones y una de ellas podría ser que no cabe reingreso provisional en puesto de Jefe de Sección, que el reingreso definitivo no puede otorgarse conforme al procedimiento de los reingresos provisionales y que no cabe reingreso provisional en plaza distinta a la suya, es decir a la de Médico Especialista de Traumatología.

En cualquier caso, la normativa vigente en materia de reingreso provisional del personal estatutario de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social al 26-11-96 está constituida por la Disposición Adicional Sexta del R.D. 118/1991 y la Resolución de la Dirección-Gerencia del S.A.S. de 02-12-91, publicadas, respectivamente, en el B.O.E. de 07-02-91 y B.O.J.A. de 10-12-91.

La Nota Interior que se cita en el reparo de la Intervención Provincial está dictada por un órgano jerárquicamente inferior a la Dirección-Gerencia, no se acredita su publicación en el B.O.J.A. y ni siquiera se aporta copia de la misma, sino la mera transcripción de uno de sus apartados.

Además, la mencionada Nota Interior, en la interpretación que de ella hace la Intervención Provincial, no se limita a aclarar la Resolución de 02-12-91, sino que vulnera sustancialmente dicha Resolución y la Disposición Adicional Sexta del R.D. 118/1991.

Por consiguiente, carece de eficacia por infringir el principio de jerarquía normativa consagrado en los artículos 9.3 de la Constitución y 51 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como el principio de publicidad establecido en el artículo 52 de la mencionada Ley.

El propio Viceconsejero de Salud, en el escrito de discrepancia que ha tramitado ante esta Intervención General, mantiene un criterio frontalmente opuesto al de la citada Nota Interior, cuya aplicación en el futuro con el criterio interpretativo establecido por la Intervención Provincial quedaría desautorizada, al ser el Viceconsejero órgano jerárquicamente superior a la Oficina de Recursos Humanos.

TERCERA. En cuanto al razonamiento de la Resolución de la Intervención Central de que los Jefes de Sección Facultativos que accedieron a dichas plazas con anterioridad a la Orden de 5 de febrero de 1985 tienen la condición de personal a extinguir y para ellos debe considerarse plaza básica la Jefatura de Sección, se ha de tener en cuenta lo siguiente:

- a) El Real Decreto 2166/84, sobre provisión de plazas vacantes de personal facultativo en los Servicios Jerarquizados de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, que se cita como fundamento de dicho razonamiento, está expresamente derogado por el R.D. 118/1991.
- b) La Disposición Adicional de la Orden de 5 de febrero de 1985 dispone lo siguiente:

“Aquellos facultativos que en el momento de publicarse la presente Orden en el “Boletín Oficial del Estado”, desempeñen plaza en propiedad de Jefe de Departamento, Jefe de Servicio o Jefe de Sección de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, y que por su voluntad accedan a puesto de Jefe de Servicio o de Sección de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente Orden, en el caso de que dejaran de desempeñar dicho puesto, seguirán manteniendo la misma categoría y complemento de destino, establecidos para la plaza que ostentaban antes de acceder al nuevo sistema”.

Esta Disposición se refiere, como se deduce de su lectura, a quienes en el momento de publicarse la Orden estaban desempeñando en propiedad puestos de Jefatura de Sección o Servicio, pero nada dice de quienes en aquella fecha estaban en excedencia y solicitaron el reintegro con posterioridad.

CUARTA. La Resolución de la Intervención Central del S.A.S. confirma el criterio de la Intervención Provincial de que ha existido una percepción indebida de retribuciones que debe originar la oportuna iniciación del expediente de reintegro a la Hacienda Pública, así como el inicio de las actuaciones conducentes a depurar las responsabilidades oportunas a tenor de las normas de responsabilidad de la Ley General de la Hacienda Pública.



El acto que se sometió a fiscalización y que mereció en su día informe de disconformidad por parte de la Intervención Provincial fue la Resolución de la Gerencia Provincial del S.A.S. de 26-11-96, por la que se concedía reingreso provisional al servicio activo en plaza de Facultativo Especialista de Área de Traumatología a D. "Z".

No constituyen objeto del presente expediente los servicios que el interesado prestó como Jefe de Cupo de Traumatología durante el periodo 03-03-90 al 12-01-96, por lo que esta Intervención General entiende que el informe de fiscalización no debió pronunciarse sobre este extremo, que, en su caso, debería ser objeto de tramitación independiente del reparo que ha originado el presente expediente de discrepancia.

En cualquier caso, para que se dé el supuesto de responsabilidad contemplado en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, deberá haberse producido un perjuicio o menoscabo de contenido económico evaluable en los fondos públicos, según se deduce de los términos del artículo 98 de la mencionada Ley.

Con independencia de ello, y como también se dispone en el artículo antes citado, la responsabilidad disciplinaria en que se pueda haber incurrido deberá ser sustanciada y sancionada en su caso por el órgano que tenga atribuido en este supuesto concreto el ejercicio de la potestad disciplinaria.

En virtud de cuanto antecede, esta Intervención General

RESUELVE

Rectificar la Resolución de la Intervención Central del S.A.S. de 1 de abril de 1997, por la que se ratificaba el informe de la Intervención Provincial de "T" en el asunto de referencia, con los siguientes pronunciamientos:

- 1º.** Declarar que la Resolución de la Gerencia Provincial de "T" de fecha 26-11-96, por la que se concedía el reingreso provisional al servicio activo en la plaza de Facultativo Especialista de Área de Traumatología del Hospital "X", se ajusta a la legalidad vigente a la fecha en que se dictó.
- 2º.** Significar al órgano que ha tramitado la discrepancia, Ilmo. Sr. Viceconsejero de Salud, que en el presente expediente se ha puesto de manifiesto que el interesado, estando en situación administrativa de excedencia, prestó servicios como Jefe de Cupo de Traumatología con carácter de interino desde 03-03-90 al 12-01-96, por si considera procedente realizar actuaciones en orden a la existencia de una posible responsabilidad disciplinaria.

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 de la Comunidad Autónoma de Andalucía y 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, por razón de su cuantía, comunicándolo a la Consejera de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del citado Reglamento.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 18 DE DICIEMBRE DE 1997, POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA RESPECTO A LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL MÉDICO POR LOS CENTROS E INSTITUCIONES SANITARIAS BAJO LA MODALIDAD DE CONTRATO LABORAL TEMPORAL POR LANZAMIENTO DE NUEVA ACTIVIDAD.

Con fecha 5 de noviembre de 1997 se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia que tramita el Viceconsejero de Salud frente a la Resolución de la Intervención Central del S.A.S. de 4 de junio de 1997, por la que ratifica la nota de reparo de la Intervención Provincial de "Y" de fecha 10 de abril de 1997 a la propuesta de contratación laboral temporal de D. "Z", formulada por el hospital "X".

De la documentación aportada al expediente se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 10 de abril pasado, el Interventor Provincial de "Y" emite informe de disconformidad a la propuesta de contrato laboral temporal para lanzamiento de nueva actividad al amparo del Real Decreto 2.546/94, de 29 de diciembre, a favor de D. "Z", Licenciado en Medicina y Cirugía y Especialista en Cardiología, para atender las necesidades de la puesta en funcionamiento de la Unidad de Arritmia, dentro del Servicio de Cardiología.

En síntesis se formula el reparo por observarse que no queda justificada la excepcionalidad del vínculo laboral temporal, que se pretende nazca por la vía del artículo 5 del Real Decreto 2.546/94.

SEGUNDO. Ante dicha Nota de Reparación, la Dirección-Gerencia del hospital plantea discrepancia ante la Intervención Central del S.A.S., que basa fundamentalmente en lo siguiente:

- a) La Intervención sólo puede emitir nota de reparo con efectos suspensivos por las razones tasadas en el artículo . Uno del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía (R.I.J.A.).
- b) La interpretación que hace la Intervención del Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social en relación a la procedencia de contratos laborales temporales sólo en casos de alta especialización es excesivamente limitativa.



- c) La puesta en marcha de la Unidad de Arritmia es una nueva prestación ofrecida por el hospital, que ha de entenderse como ampliación de actividad con lanzamiento de nuevo servicio.

TERCERO. La Intervención Central del S.A.S. resuelve la discrepancia planteada mediante Resolución de 4 de junio de 1997, por la que ratifica el reparo de la Intervención Provincial de "Y".

CUARTO. Frente a la anterior Resolución, la Dirección-Gerencia del hospital, a través del Viceconsejero de Salud, entabla discrepancia ante esta Intervención General, en la que insiste en las alegaciones contenidas en la que planteó en su día ante el reparo de la Intervención Provincial y hace especial hincapié en que, al margen de las modalidades de vinculación previstas en el Estatuto Jurídico antes citado, los órganos gestores de la Seguridad Social pueden concertar con los médicos contrataciones puramente laborales al amparo del Estatuto de los Trabajadores, que fue promulgado por Ley 8/80 con posterioridad al Estatuto de Personal Médico.

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

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Frente a la argumentación en contrario del órgano discrepante, esta Intervención General considera que los efectos suspensivos del informe fiscal de disconformidad no se circunscriben a los supuestos taxativamente contemplados en el apartado Uno del artículo 7º del R.I.J.A., sino que dicho precepto hay que interpretarlo en relación con otros del mismo Reglamento y con los artículos 77, 80, 82 y 83 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, especialmente el artículo 80 que hace referencia a la intervención crítica de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico.

Al llevar a cabo esta intervención crítica, los órganos interventores valorarán la adecuación de los actos de la Administración que se someten a su control a las normas jurídicas que los conforman y regulan.

SEGUNDA. La cuestión de fondo que se plantea en el presente trámite de discrepancia es si los Centros e Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, integrados en nuestra Comunidad Autónoma en el Servicio Andaluz de Salud, pueden contratar los servicios del personal médico bajo cualquiera de las modalidades de contratación laboral reguladas en el Estatuto de los Trabajadores, incluidos los contratos temporales previstos en el artículo 15 del mismo, o dichos servicios han de prestarse necesariamente bajo el régimen establecido en el vigente Estatuto Jurídico del Personal Médico.

La cuestión viene resuelta en nuestro ordenamiento jurídico por el principio de legalidad, que consagra el artículo 9.3 de la Constitución. Conforme a este principio, las Admi-

nistraciones Públicas han de someterse en su actuación a la Ley y al Derecho, pero además la actuación administrativa para que alcance legitimidad necesita de una cobertura normativa o habilitación legal expresa. La Administración no puede llevar a cabo lo que no le esté expresamente permitido.

Aplicando este principio al asunto que ha originado el presente expediente, el S.A.S., a diferencia de una clínica privada, no puede contratar los servicios de un médico bajo cualquier modalidad de contratación laboral legítima conforme al Estatuto de los Trabajadores, sino que solamente podrá celebrar aquellos contratos para los que esté expresamente habilitado por el Estatuto Jurídico del Personal Médico u otra norma habilitante válidamente dictada.

El órgano discrepante no ha acreditado en el expediente que exista habilitación legal expresa para que los Centros e Instituciones Sanitarias puedan celebrar con el personal médico contratos laborales temporales por lanzamiento de nueva actividad, por lo que procede mantener el reparo que la Intervención Provincial formuló en su día.

En virtud de lo expuesto, esta Intervención General

RESUELVE

RATIFICAR la Resolución de la Intervención Central del S.A.S. de 04-06-97, por la que se ratificaba el reparo de la Intervención Provincial de "Y" de 10-04-97 a la propuesta de contratación laboral temporal de D. "Z".

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 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, por razón de su cuantía, comunicándolo a la Consejera de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del citado Reglamento.

INFORME DEL SERVICIO DE RÉGIMEN JURÍDICO DE PERSONAL DE LA SECRETARÍA GENERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 1997, SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE ABONAR LA PARTE PROPORCIONAL DE LAS VACACIONES ANUALES NO DISFRUTADAS AL PERSONAL INTERINO QUE CESA EN EL SERVICIO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

El artículo 105 de la Ley articulada de funcionarios civiles del Estado establece que “a los funcionarios de empleo (y por tanto, a los interinos), les será aplicable por analogía, y en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera, con excepción del derecho a la permanencia en la función, a niveles de remuneración determinados, o al régimen de clases pasivas”. Este artículo, parcialmente derogado por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no lo está en cuanto a que el régimen jurídico aplicable por analogía a los interinos es el funcional y, de ninguna manera, el laboral, que ampara a un colectivo con distintos derechos y deberes que el personal funcionario como establece la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987 y que tiene un carácter claramente tuitivo o de protección del personal de su ámbito de aplicación y del que carece el régimen jurídico funcional.

Determinada la inaplicabilidad del régimen laboral a los interinos, de la jurisprudencia estudiada aplicable al caso presente se desprende que las únicas sentencias favorables a la indemnización por el no disfrute de las vacaciones están motivadas por la oposición de la Administración a que la funcionaria disfrutara de sus vacaciones (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 21 de noviembre de 1995) o “a la desidia administrativa”, “a la extraordinaria pasividad del organismo”, a la “manifiesta dejación de sus funciones” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria), circunstancias que no se han producido en el caso que nos ocupa.

Por contra, la Sentencia de 22 de marzo de 1994, del Tribunal Superior de la Rioja, dice expresamente que “si no existe norma alguna que obligue a compensar económicamente a los funcionarios de carrera por el tiempo vacacional no disfrutado, ni a quienes pierden la condición de funcionario por la vacación correspondiente al tiempo servido en el año en que extingue su relación funcional, igual falta de obligación se ha de predicar cuando quien cesa es un funcionario interino”, Sentencia confirmada por la de 13 de abril de 1996, del mismo Tribunal, en la que se argumenta que el artículo 68 de la Ley de funcionarios de 1964 “lo que confiere al funcionario de carrera, mientras sirve su destino, y al interino, mientras no deja de serlo, es el derecho a la vacación retribuida, y no a la retribución correspondiente a una vacación no disfrutada. De la misma manera que el no disfrute de determinados permisos (retribuidos) a que tiene derecho el funcionario no genera un derecho económico a favor de éste”.



Asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 7 de noviembre de 1995, y refiriéndose al artículo 68, anteriormente citado, dice que no se puede interpretar que, dada la redacción del precepto legal, el disfrute efectivo de las vacaciones sea sustituido por el abono económico de las vacaciones anuales no disfrutadas, no existiendo ningún precepto legal de la normativa vigente, en materia de función pública, que permita compensar económicamente el no ejercicio del derecho a las vacaciones anuales, de manera que sólo es posible el disfrute efectivo de las vacaciones con anterioridad al cese, pero en ningún caso puede sustituirse el disfrute efectivo de las vacaciones por una compensación económica.

Establecida por las Sentencias anteriormente citadas la imposibilidad de compensación económica por la inexistencia de una norma que la permita, debe manifestarse que en la Comunidad Autónoma de Andalucía existen normas que expresamente la prohíben.

Así, el artículo 29.3 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, establece que los interinos “podrán ser cesados en cualquier momento por la autoridad que los haya nombrado, y deberán serlo en el momento de la toma de posesión o de la reincorporación del titular ordinario, en ambos casos sin derecho a indemnización” y el artículo 10.3 del Decreto 349/1996, de 16 de julio, por el que se regulan las diversas formas de prestación del tiempo de trabajo del personal funcionario en la Administración de la Junta de Andalucía dispone que “las vacaciones de los funcionarios públicos no podrán compensarse, por su no disfrute, en forma alguna”.

En consecuencia, no procede el pago de la parte proporcional de las vacaciones no disfrutadas a los interinos que cesan en el servicio de la Administración 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 de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 29 de octubre de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con la necesidad de dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía en los supuestos de prórrogas contractuales.

II.2.1.2. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 17 de diciembre de 1997, sobre el momento procedimental oportuno para la presentación de los certificados de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social en aquellos supuestos en que los licitadores pueden aportar en su lugar las solicitudes de dichos certificados.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 29 DE OCTUBRE DE 1997, POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA EN RELACIÓN CON LA NECESIDAD DE DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA EN LOS SUPUESTOS DE PRÓRROGAS CONTRACTUALES.

Con fecha 9 de octubre pasado se ha recibido en esta Intervención General escrito que tramita el Sr. Viceconsejero de Salud frente a la Resolución dictada por el Interventor Central del S.A.S. en la discrepancia del reparo de la Intervención Provincial del S.A.S. de Sevilla a la propuesta de prórroga entre 1 de mayo y 30 de junio de 1997 de los conciertos para la confección y dispensación de artículos ortopédicos a usuarios del S.A.S. adjudicados mediante concurso público 2/96.

De la documentación aportada se desprende los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 5 de mayo pasado la Intervención Provincial del S.A.S. de Sevilla fiscaliza de conformidad con observaciones los expedientes referidos, estimando necesaria la aportación del Dictamen del Consejo Consultivo con la fase de fiscalización formal del pago por entender las prórrogas propuestas como una modificación de los contratos sujeta a los requisitos legales para su Acuerdo y tramitación, ya que junto con la anterior prórroga el precio de los contratos iniciales superaba el 20% del contrato inicial.

Con fecha 11 de julio de 1997, la Intervención Provincial devuelve los documentos de pago con notas de disconformidad al no haberse cumplimentado el requisito del Dictamen mencionado en la nota de fiscalización con observaciones.

SEGUNDO. El 21 de julio de 1997 se formula por el Delegado Provincial de Salud de Sevilla discrepancia al reparo interventor en la que entiende que las prórrogas contractuales no requieren dictamen del Consejo Consultivo, y que de acuerdo con el criterio expuesto por este órgano Consultivo, las prórrogas son algo distinto de las modificaciones ya que en ellas no hay "necesidades nuevas", y que tampoco se produce en las mismas cambio en el objeto del contrato, requisitos ambos que constituyen presupuestos de la modificación.

TERCERO. La mencionada discrepancia es resuelta por el Interventor Central del S.A.S. el 9 de septiembre pasado ratificando el informe de la Intervención Provincial, basándose en los argumentos que resumidamente se exponen:



- Las prórrogas que alteran las condiciones iniciales pactadas por concertarse por un periodo diferente al pactado suponen auténticas modificaciones contractuales debiendo tramitarse como tales.
- Que los nuevos compromisos económicos sean proporcionales a las nuevas prestaciones no es un requisito privativo de las prórrogas, pues también es exigible el mantenimiento del equilibrio financiero del contrato cuando se trata de modificaciones. Lo que viene a diferenciar unas de otras es la alteración o no de las condiciones fijadas contractualmente para prorrogar el contrato, ya que ello modifica las expectativas de negocio que el contratista tuviera al suscribir el contrato.

CUARTO. El 9 de octubre se recibe discrepancia frente a esta Resolución fundamentada en los siguientes razonamientos:

- En las prórrogas de los contratos no hay una modificación sino únicamente una extensión temporal del mismo ya que el objeto contractual que es el presupuesto de la modificación no se ve alterado.
- En las prórrogas de los contratos no se da otro de los presupuestos de la modificación: el de las necesidades nuevas o circunstancias imprevistas.
- El Interventor Central del S.A.S. está interpretando la cláusula 14.7 del Pliego de Explotación de los conciertos prorrogados, que prevé la prórroga “por periodos anuales”, al no entender comprendida en la misma las prórrogas propuestas por periodos inferiores.

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

CONSIDERACIONES

PRIMERA: De acuerdo con lo que dispone el art. 102 de la L.C.A.P. la Administración puede por razones de interés público y cuando sea consecuencia de necesidades nuevas o de circunstancias imprevistas modificar los elementos que integran el contrato.

De esta definición se desprende que el “ius variandi” es una amplia prerrogativa que permite a la Administración modificar cualquiera de los elementos contractuales bien aisladamente, bien modificando varios de ellos simultáneamente. Por ello la Administración puede modificar únicamente el plazo del contrato, modificar aumentándolas o disminuyéndolas las prestaciones pactadas sin alterar el plazo en el que hay que realizarlas, o bien alterar simultáneamente ambos elementos: el plazo del contrato y el número de prestaciones inicialmente pactadas extendiéndolas durante el nuevo plazo.

Resulta necesario por tanto, para calificar la alteración contractual de que se trate, atender a la realidad de la variación que va a sufrir el contrato y a cuál o cuáles de sus elementos se van a ver alterados, y ello con independencia de cuál sea la denominación que a dicha alteración se le haya otorgado.

Es preciso señalar en este sentido que prórroga “stricto sensu” es un término que hace referencia al alargamiento del plazo o término en el que hay que realizar alguna cosa. En este sentido estricto, la prórroga no implica más que una variación del plazo contractual en el que hay que llevar a cabo los servicios, obras o suministros pactados sin que éstos se vean modificados en su cuantía, forma de ejecución o características.

Sin embargo, el término “prórroga” se ha extendido a aquellas modificaciones que no sólo afectan al plazo del contrato sino que comprenden también la realización de prestaciones adicionales durante el mismo. Esta prórroga en sentido más amplio ha sido recogida expresamente en la L.C.A.P. como figura distinta del resto de las modificaciones y con un tratamiento diferenciado.

Así en el artículo 158 de dicha Ley, al tratar de la duración de los contratos de gestión de servicios públicos, se establece la necesidad de que dicha duración y la de las prórrogas de que pueda ser objeto se fijen en dicho contrato de forma expresa.

En el mismo sentido, en el artículo 211 de R.G.C.E., en que se establece el contenido necesario de los Pliegos de Explotación recoge también el de consignar el plazo y las “prórrogas posibles”...

Esta mención expresa de la prórroga viene a reconocer a ésta como una figura que goza de autonomía respecto del tratamiento general que en la Ley se da a las modificaciones contractuales. En concreto este tratamiento diferenciado consiste, cuando los Pliegos de Cláusulas de Explotación o Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares lo recojan explícitamente, y sólo en el caso de que lo hagan, en la posibilidad de extender el contrato tanto en el tiempo como en sus prestaciones.

Con la sola condición del mutuo acuerdo de las partes manifestado en los propios Pliegos, los contratos pueden ser objeto de una verdadera modificación pero que se sustrae al procedimiento general establecido para las modificaciones inicialmente no pactadas, requiriendo únicamente esta previsión contractual y la voluntad tácita o expresamente manifestada en el momento establecido. Dicho acuerdo dependerá de que efectivamente las nuevas necesidades previstas para el siguiente período se confirmen y los servicios o prestaciones deban ser extendidos a aquél, por subsistir las razones de interés público que justificaron su previsión.

Una precisión más cabría hacer respecto de esta “modificación” especial: las prestaciones a desarrollar durante el nuevo período son de la misma naturaleza que las previstas inicialmente. El objeto del contrato durante el nuevo plazo no sufre alteraciones cualitativas, sino sólo cuantitativas: se trata pues de una modificación simplificada, y de contenido restringido al número o cantidad de prestaciones, que se incrementan proporcionalmente durante el nuevo período.

De ello se desprende algo que pone de manifiesto la Intervención Central en su Resolución de la discrepancia, y es que en los contratos en los que el objeto es un resultado final, como los de obra, la prórroga posible es únicamente una prórroga “strictu sensu”, que lo que alarga es el plazo de ejecución de dicho objeto, mientras que la prórroga en sentido más amplio es propia de los contratos de prestación continuada y sucesiva como sucede con los contratos de gestión de servicios públicos.



Concluyendo estas primeras consideraciones, se entiende que hay que matizar el criterio del órgano discrepante manifestado en su Alegación Segunda que afirma que no hay modificaciones contractuales en las prórrogas porque el objeto no sufre modificación. Las modificaciones pueden afectar tanto a la naturaleza como al volumen o cantidad del objeto contratado. Así se desprende de múltiples disposiciones de la propia L.C.A.P. como las del artículo 146 ó 190 que hablan tanto de aumento o disminución de unidades previstas como de sustitución por otras nuevas. No obstante, sí parece que ha de coincidirse con dicho órgano en la conclusión, que es la de que la modificación prevista como prórroga en los respectivos Pliegos no requiere dictamen del Consejo Consultivo, ni demás requisitos preceptivos de las modificaciones generales.

SEGUNDA: La segunda cuestión a plantear, que centra la Resolución de la discrepancia es la de si la posibilidad de prórroga contenida en los Pliegos de Cláusulas de los conciertos prorrogados ha de ser interpretada literal y restrictivamente entendiéndola referida a los “períodos anuales” que se especifican, o por el contrario habría que entender que se trata de una autorización máxima que permitiría concertar prórrogas por un período inferior al establecido.

En este sentido, afirma en su discrepancia el Delegado Provincial de Salud de Sevilla, que por parte del Interventor Central del Servicio Andaluz de Salud se está realizando una interpretación de la cláusula 14.7 del Pliego al entender que las prórrogas propuestas por períodos inferiores a los anuales contemplados en dicha cláusula son modificaciones contractuales “en regla”, que no se encuentran comprendidas en las prórrogas previstas en dicha cláusula. Interpretación que excedería de las competencias que tiene atribuidas y que interfiere en el ámbito competencial propio del órgano de contratación.

Resulta necesario diferir de esta afirmación pues lo único que el Interventor Central está haciendo en la Resolución objeto de discrepancia es atender a la literalidad de dicha cláusula 14.7 que hace referencia exclusivamente a la posibilidad de prórroga “por períodos anuales”. Es el órgano gestor, el que no habiendo recogido en la redacción del Pliego un término o expresión que deje claro que los períodos anuales indicados son máximos, pretende introducir con la propuesta de prórroga por períodos inferiores dicha interpretación.

No hay nada que objetar a las afirmaciones sobre la competencia para interpretar los contratos, que el art. 60.1 de la L.C.A.P. atribuye de forma inequívoca al órgano de contratación, junto con el resto de prerrogativas legales. Sin embargo, el apartado 2 del mismo artículo 60 exige como requisito para el ejercicio de dicha prerrogativa el previo informe del Servicio Jurídico. Dicho requisito es además independiente de que el contratista esté o no de acuerdo con la interpretación pretendida, como se desprende del hecho de que el apartado 3.a) del mismo artículo 60 sí exige el dictamen del Consejo Consultivo únicamente para aquellos acuerdos de interpretación en los que se formule oposición por parte del contratista.

Es por tanto necesario concluir en este punto, que si bien la interpretación de entender posibles las prórrogas por períodos inferiores al establecido en la cláusula 14.7 del Pliego podría ser acordada, ello ha de hacerse en el marco que para ello establece el art. 60 del citado texto legal, vía adecuada para extender la dicción literal de las cláusulas contractuales interpretadas.

Si bien es cierto que las prórrogas propuestas cuentan con la conformidad de los contratistas, y no requeriría por tanto la interpretación sostenida el dictamen de Consejo Consultivo como afirma el Delegado Provincial, éste omite en su argumentación la inexistencia del requisito del Informe de los Servicios Jurídicos también exigido para la validez del Acuerdo interpretativo.

Entre la documentación aportada, se encuentran sendos informes jurídicos relativos a las prórrogas sucesivas de 1 de enero a 30 de abril y 1 de mayo a 30 de junio de 1997 respectivamente. Dichos informes no tienen por objeto la interpretación de la cláusula 14.7, sino las condiciones generales del acuerdo de prórroga suscrito para materializar la posibilidad de la misma prevista en dicha cláusula. Por otro lado, aunque en ambos informes se tratan otros aspectos de la prórroga, como son el momento de la tramitación del expediente, la forma tácita o expresa de operar la misma, y otras que no guardan relación directa con el objeto de la discrepancia planteada y sobre las que en consecuencia no se hará pronunciamiento alguno, no hacen referencia a si resulta adecuado al Pliego de Cláusulas Particulares la concertación de dichas prórrogas por períodos distintos e inferiores al establecido en la cláusula 14.7.

Ha de compartirse en este punto el criterio del Interventor Central por entender que hay que considerar como modificaciones contractuales aquellas prórrogas que no se desprenden como tales de la literalidad de los Pliegos.

En efecto como señala el Sr. Delegado Provincial, no corresponde a la Intervención realizar interpretaciones, y sí al órgano de Contratación que ha de hacerlo por el procedimiento establecido en el art. 60 de la L.C.A.P.

TERCERA: Conviene por último referirse a la Alegación Primera del escrito de discrepancia, en la que sin entrar en el fondo del asunto, se entiende que la Resolución del Interventor Central no resuelve todas las cuestiones planteadas y no contiene motivación suficiente.

Analizado el escrito de discrepancia al reparo del Interventor Provincial se observa que el mismo se centra en las tres siguientes cuestiones:

- 1ª. La Alegación primera se refiere exclusivamente al criterio de la Intervención Provincial de que cualquier prórroga que suponga su equivalente económico superior al 20% del precio en contrato inicial requiere dictamen del Consejo Consultivo.

En este punto deja claro la Resolución de la Intervención Central que dicha exigencia viene referida a aquellas modificaciones no previstas como prórrogas en la P.C.A.P.

- 2ª. La Alegación segunda viene a entender que las prórrogas previstas en el contrato no son modificaciones a los efectos en el apartado anterior.

En este punto, tampoco contradice la Intervención Central al discrepante, aunque modula la conclusión a la que el mismo llega, por entender que las prórrogas propuestas, por concertarse por un periodo distinto al consignado en las previstas en los P.C.A.P. no pueden entenderse comprendidas en las mismas y han de tratarse como verdaderas modificaciones.



- 3ª. Por último, la Alegación Tercera entra en disquisiciones sobre la interpretación que el Consejo Consultivo en su dictamen de 27 de junio de 1995 ha hecho de los supuestos de modificación en que resulta preceptiva la emisión de su dictamen.

Es en este punto donde el Interventor Central no se pronuncia: En primer lugar porque nada se dice en el reparo sobre la cuestión y en segundo lugar porque no es una resolución de discrepancia la sede adecuada para resolver diferencias de criterio sobre la competencia del Consejo Consultivo. La Intervención Provincial, como la Central, han acatado la interpretación que sobre su propia competencia ha hecho el Consejo Consultivo y no se han pronunciado sobre una cuestión que de quererse plantear, habría de hacerse ante las instancias que procedan.

En consecuencia no se advierte en la Resolución de la discrepancia del Interventor Central que se haya abstenido de resolver las cuestiones suscitadas o de no haberlas motivado.

En base a lo que antecede esta Intervención General

RESUELVE

Ratificar la Resolución de la discrepancia dictada por la Intervención Central del S.A.S. en cuanto no se desprende del expediente la existencia de un Acuerdo de Interpretación de la mencionada cláusula 14.7 de los Pliegos de Explotación debidamente informada por los Servicios Jurídicos competentes.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 17 DE DICIEMBRE DE 1997, SOBRE EL MOMENTO PROCEDIMENTAL OPORTUNO PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS CERTIFICADOS DE ESTAR AL CORRIENTE EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS Y CON LA SEGURIDAD SOCIAL EN AQUELLOS SUPUESTOS EN QUE LOS LICITADORES PUEDEN APORTAR EN SU LUGAR LAS SOLICITUDES DE DICHS CERTIFICADOS.

Se ha recibido en esta Intervención General consulta formulada por esa Secretaría General Técnica sobre el momento procedimental oportuno para la presentación ante la Administración de los certificados de estar al corriente de obligaciones tributarias y de seguridad social en aquellos supuestos previstos en el artículo 9.3 del Real Decreto 390/96, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, en los que las solicitudes de tales certificados tienen los mismos efectos que la certificación propiamente dicha para participar en los procesos de licitación.

Las alternativas que se consideran en la citada consulta se concretan en la necesidad de acompañar el referido certificado con la propuesta de documento contable de disposición integrando la documentación que ha de ser objeto de fiscalización del compromiso de gasto o bien en la procedencia de que la empresa adjudicataria aporte dicho certificado una vez firmada la adjudicación del contrato, con carácter previo a la formalización del mismo y durante el plazo legalmente establecido al efecto.

Para el análisis de la cuestión suscitada ha de tomarse como punto de referencia el tratamiento introducido por la Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, en cuanto al requisito de los licitadores de hallarse al corriente de obligaciones tributarias y de seguridad social y la modificación que supone con respecto al régimen anterior contenido, fundamentalmente, en el artículo 23, ter del Reglamento General de Contratación del Estado.

En virtud de este precepto, los licitadores podían acreditar su situación tributaria y frente a la Seguridad Social mediante una declaración expresa responsable.

Por el contrario la nueva regulación al respecto, contenida en el artículo 80.2.e) de la Ley 13/1995 y los artículos 7 a 10 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, introduce un cambio sustancial en cuanto al régimen establecido al preceptuar la regla general de la acreditación de tales circunstancias por los licitadores y ante la Mesa de Contratación con certificados expedidos al efecto por los organismos competentes de la Administración tributaria y de la Seguridad Social. Se adopta, de este modo, una postura más restrictiva con el objetivo de ofrecer garantía plena al órgano de contratación de que la adjudicación del contrato y, por tanto, su decisión de comprometer gasto financiado con fondos públicos se realiza únicamente a favor de aquellos que previamente han contribuido a su recaudación y



posterior aplicación a través del carácter coactivo y contributivo de los tributos y cotizaciones sociales.

En este sentido el artículo 10, apartado 3, al referirse a certificaciones caducadas toma, como término de referencia de la caducidad, el momento anterior a la adjudicación del contrato, obligando al empresario propuesto como adjudicatario a presentar una certificación actualizada.

Se reitera, de esta forma, la finalidad y motivación que con carácter general adopta la nueva regulación en esta materia en el sentido, ya comentado, de garantizar la imposibilidad de comprometer o realizar gasto público a favor de terceros que no se encuentren al corriente de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social.

Como excepciones a esta regla general de acreditación, se contemplan los supuestos contenidos en el artículo 9.3 del Real Decreto 390/1996 citado, en los que se pospone la presentación de las certificaciones referidas a un momento posterior al de la celebración de las Mesas de Contratación. En este sentido el precepto alude a la presentación de los certificados por las empresas adjudicatarias.

Al respecto, se considera que la excepción contenida en el artículo 9.3, en consonancia con la motivación general comentada, debe ser interpretada únicamente en cuanto a la posibilidad de aportar solicitudes de certificados con los mismos efectos que éstos en la fase de licitación, sin que se estime pueda extenderse dicha excepción a la regla general de acreditar, antes de la adjudicación del contrato, las circunstancias descritas.

Por lo que respecta al momento procedimental oportuno para cumplimentación de dicho requisito en el curso de las distintas fases de ejecución del gasto público, y dentro de cada fase, con respecto a los actos de gestión, control o contable que lo integran, se estima que necesariamente el certificado referido ha de ser expedido y adjuntado a la documentación que se someta a fiscalización del compromiso de gasto.

Y ello al objeto de posibilitar el referido acto de control en términos similares a los establecidos en el artículo 11 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía para la intervención crítica del reconocimiento de obligaciones o gastos.

SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

II. GASTOS.

II.2. Contratos.

II.2.2. Contratos de obras.

II.2.2.1. Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de 18 de diciembre de 1996, acerca de la posibilidad de embargar certificaciones de obra sin limitación alguna, aunque aquéllas deriven de contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo.

II.2.2.2. Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de 18 de diciembre de 1996, sobre diversas cuestiones relacionadas con la transmisión o cesión de certificaciones de obra y con las actuaciones del órgano de contratación en caso de embargo de aquéllas.

DICTAMEN DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, DE 18 DE DICIEMBRE DE 1996, ACERCA DE LA POSIBILIDAD DE EMBARGAR CERTIFICACIONES DE OBRA SIN LIMITACIÓN ALGUNA, AUNQUE AQUÉLLAS DERIVEN DE CONTRATOS ADJUDICADOS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 13/1995, DE 18 DE MAYO.

ANTECEDENTES

Firmado por el Presidente-Alcalde de "...” se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito redactado en los siguientes términos:

“Con la entrada en vigor de la Ley 13/96 de 18 de mayo, sobre contratos de las Administraciones Públicas, nos ha surgido la duda sobre la posibilidad de embargar la totalidad o no del importe de las Certificaciones de Obras, expedida con posterioridad a este cuerpo normativo, pero en un contrato adjudicado con anterioridad a la eficacia de esta Ley, toda vez que en ella no se trata el tema en profundidad.

Por ello, se considera de suma importancia, sea emitido dictamen al respecto por la Junta Consultiva a la que me dirijo, a la vez de que por la misma se manifieste, igualmente, la posibilidad de embargar la totalidad del importe de las Certificaciones de Obras, en contratos adjudicados una vez entrada en vigor la Ley 13/95, de 18 de mayo, de las Administraciones Públicas.”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Pese a los términos algo confusos en que aparece redactado el escrito de consulta se desprende del mismo que se someten a conocimiento de esta Junta la posibilidad de embargar o no certificaciones de obra expedidas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pero derivadas de contratos adjudicados con anterioridad y la posibilidad o no de embargar certificaciones de obra derivadas de contratos adjudicados a partir de la entrada en vigor de dicha Ley. Antes de intentar dar soluciones concretas a las dos cuestiones planteadas parece oportuno realizar algunas consideraciones sobre la figura de los embargos y la posición del órgano de contratación ante los mismos para pasar, a continuación, al extremo en que se concreta la consulta, consistente en determinar la modificación que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas introduce, en este extremo, en relación con la legislación anterior, y los posibles efectos intertemporales de la aplicación de dicha modificación.



2. Como se pone de relieve por esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa en informe de esta misma fecha, el embargo de bienes, en general, y de créditos representados en certificaciones de obra, en particular, viene configurado en las normas procesales y administrativas que lo establecen o autorizan como medida cautelar que no implica decisión alguna de fondo sobre las cuestiones planteadas, sino que persigue una finalidad de aseguramiento de la decisión que se dicte en un juicio o procedimiento administrativo. Esta es la razón de que ni la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ni la anterior legislación de contratos del Estado, regulen, ni puedan regular, la realización de embargos y sus efectos, sin que la norma del artículo 47 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al establecer la limitación referente a que las certificaciones de obra sólo podían ser embargadas con destino al pago de salarios devengados en la propia obra y al de las cuotas sociales derivadas de los mismos pudiese considerarse dirigida a los órganos de contratación, sino a los órganos judiciales y administrativos que decretan embargos, por lo que, en definitiva, los órganos de contratación que reciban requerimiento de órganos judiciales o administrativos que decretan embargos han de limitarse a cumplimentar dichos requerimientos o, en su caso, indicar al órgano requirente su criterio sobre la procedencia o improcedencia del embargo decretado, pero sin que, en ningún caso, corresponda al órgano de contratación el decidir sobre este extremo, siendo los que se sientan perjudicados por las decisiones del órgano judicial o administrativo que decreta el embargo los que deben plantear sus reclamaciones y recursos ante estos últimos y no ante el órgano de contratación.
3. El artículo 47 de la Ley de Contratos del Estado establecía, como es sabido, que “las certificaciones sólo podrán ser embargadas con destino al pago de salarios devengados en la propia obra y al de las cuotas sociales derivadas de los mismos”, precepto que fue considerado ajustado a la Constitución por Sentencia del Tribunal Constitucional 169/1993, de 27 de mayo. La consideración de que solución contraria a la proclamada en el artículo 47 de la Ley de Contratos del Estado tampoco infringiría ningún precepto constitucional es la que ha motivado que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas haya guardado silencio sobre este extremo y, en consecuencia, hoy deba considerarse desaparecida de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas la limitación que el artículo 47 establecía en cuanto a la limitación de los embargos de certificaciones de obras, precisamente porque la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas deroga expresamente la Ley de Contratos del Estado y, por tanto, su artículo 47, sin que exista base alguna para sostener su vigencia en el artículo 145 del Reglamento General de Contratación del Estado que, en este extremo, por la técnica utilizada por dicho Reglamento, se limitaba a reproducir el contenido del precepto legal.
4. Precisado el alcance que, en cuanto a la embargabilidad de certificaciones de obras, introduce la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en relación con la anterior legislación de contratos del Estado, resta por precisar si dicha modificación resulta aplicable a los contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que al parecer es la única cuestión que se consulta.



A juicio de esta Junta la pretendida aplicación literal a este supuesto de la disposición transitoria primera de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en cuanto que a los contratos adjudicados con anterioridad a su entrada en vigor les continuaría siendo de aplicación el artículo 47 de la Ley de Contratos del Estado con la limitación en él contenida de la inembargabilidad de certificaciones de obra, choca frontalmente con la consideración antes expuesta de que, ni la Ley de Contratos del Estado, ni la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, regulan ni pueden regular la materia de embargos por lo que al desaparecer simplemente una limitación respecto a los bienes embargables, tal desaparición no es una cuestión relativa a la contratación administrativa que haya de regirse por la disposición transitoria primera de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sino que debe jugar en relación con las certificaciones de obra derivadas de contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y ello, por aplicación del criterio de que las normas procesales o procedimentales deben aplicarse a los trámites pendientes de cumplir, y siendo la desaparición de la limitación, en cuanto a los bienes embargables, una norma procesal o procedimental resulta evidente su aplicación a los embargos que se produzcan a partir de la entrada en vigor de la Ley, aún cuando las certificaciones de obra que se pretende embargar deriven de contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la desaparición en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de la limitación que, en cuanto al embargo de certificaciones de obras, incorporaba el artículo 47 de la Ley de Contratos del Estado, debe jugar, tanto respecto a las certificaciones de obra derivadas de contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como de los contratos adjudicados a partir de su entrada en vigor.

DICTAMEN DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, DE 18 DE DICIEMBRE DE 1996, SOBRE DIVERSAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA TRANSMISIÓN O CESIÓN DE CERTIFICACIONES DE OBRA Y CON LAS ACTUACIONES DEL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN EN CASO DE EMBARGO DE AQUÉLLAS.

ANTECEDENTES

Por el Alcalde del Ayuntamiento de “...” se dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa del siguiente tenor literal:

“Con motivo de orden judicial de traba de la totalidad de créditos de una empresa adjudicataria de diversos contratos de ejecución de obra, y así como de reclamaciones municipales frente a la misma, y ante el hecho, de que la referida sociedad ha cedido todos sus créditos a terceros, unas veces en escritura pública y otras mediante endoso de certificaciones, se formulan las siguientes preguntas:

A. *Momento en que puede ser cedido el crédito a tenor de los artículos 100 y 101 de la Ley 13/1995: ¿Una vez expedida la certificación o es necesaria la aprobación previa de la misma?.*

B. *Item, momento procedimental oportuno para que por los Servicios de Contabilidad se tome razón de la transmisión en el Libro Registro y se diligencie en las certificaciones ¿Una vez que notifica fehacientemente o una vez que ha sido aprobada y conformada (Art. 145 R.G.C.E.)?.*

C. *¿En la toma de razón del endoso, ha de dejarse constancia o no de la situación del crédito en dicho momento, v.c. que la certificación no está aprobada o que existe orden de embargo?.*

D. *Recibido orden de traba judicial o administrativa, ésta debe extenderse a las certificaciones endosadas a terceros o al contrario debe distinguirse si el endoso ha sido condicionado o no por la Administración, iniciando en todo caso, expediente para resolver el incidente con audiencia de los interesados y el embargante.*

E. *Admitido que las certificaciones endosadas son embargables por créditos contra el cedente, o al menos aquellas cuya toma de razón fue condicionada y excepcionada, ¿cuál debe ser la prelación para la traba de créditos contra los endosarios, entre los que son posibles a priori, estas tres opciones?:*



MECÁNICA. *Conforme al orden en que llegaron a Tesorería para su abono: los primeros pagos deben sufrir las consecuencias.*

JUDICIAL. *Instar del juzgado la solución o instar a las partes a que diriman, ante dicha jurisdicción, su mejor derecho, paralizando la ejecución.*

ADMINISTRATIVO. *Resolver el Ayuntamiento previa audiencia de las partes y, en este caso, conforme a qué procedimiento y criterio”.*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Antes de intentar dar respuesta concreta a las cuestiones que se suscitan en el escrito de consulta, parece conveniente realizar algunas consideraciones previas y generales, de un lado, sobre la naturaleza y efectos de las figuras jurídicas de la transmisión o cesión de créditos, en concreto, de las certificaciones de obras, y de los embargos, y, de otro lado, sobre las actuaciones que debe realizar el órgano de contratación ante requerimientos judiciales o administrativos relacionados con embargos de créditos de los que el órgano de contratación resulta decisor, dado que estas consideraciones generales pueden servir de fundamento y aclaración a las concretas cuestiones planteadas por el Ayuntamiento consultado.

2. El artículo 101 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, bajo la titulación de “transmisión de los derechos de cobro” ha venido a dar rango legal y general a la figura que con referencia exclusiva a las certificaciones de obra venía regulada de manera incompleta en el artículo 145 del Reglamento General de Contratación del Estado.

A pesar de las oscilaciones de los criterios jurisprudenciales existentes con anterioridad a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sobre la naturaleza y transmisión de certificaciones, parece que hoy puede sostenerse, según la doctrina más reciente y autorizada que se ha ocupado del tema, que, conforme al artículo 101 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la transmisión o cesión del crédito que representa la certificación encaja en el negocio jurídico expresamente previsto en los artículos 1.526 del Código Civil, produciéndose el efecto fundamental de transmitirse la propiedad del transmitente o cedente al adquirente o cesionario, siempre que se cumpla el requisito imprescindible para la plena efectividad frente a la Administración de la cesión, de la notificación fehaciente a la misma del acuerdo de cesión, según establece el apartado 2 del citado artículo 101 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aclarando su apartado 3 que una vez que la Administración tenga conocimiento del acuerdo de cesión, el mandamiento de pago habrá de ser expedido a favor del cesionario y que antes de que la cesión se ponga en conocimiento de la Administración, los mandamientos de pago a nombre del contratista surtirán efectos liberatorios.

En cuanto al embargo de bienes en general y de créditos en particular viene configurado en las normas procesales y administrativas como medida cautelar que no implica decisión alguna de fondo sobre las cuestiones planteadas, sino que persigue una finalidad de aseguramiento de la decisión que en un juicio o procedimiento administrativo se dicte, por

lo que la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción ha sido reiterada y uniforme en el doble sentido de que para determinar la preferencia entre embargos hay que tener en cuenta exclusivamente la fecha de su realización siendo preferente el de fecha anterior, y en el de que el embargo no prejuzga la preferencia de los créditos concurrentes para su específica satisfacción.

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como la anterior legislación de contratos del Estado, ni regulan ni pueden regular la realización de embargos y sus efectos. Únicamente el artículo 47 de la Ley de Contratos del Estado establecía la limitación referente a las certificaciones de obra de que sólo podían ser embargadas con destino al pago de salarios devengados en la propia obra y al de las cuotas sociales derivadas de los mismos, pero esta limitación hoy desaparecida al no mencionarla la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como es lógico, no estaba dirigida a los órganos de contratación sino a los órganos judiciales y administrativos que decretan embargos.

En cuanto a las actuaciones del órgano de contratación en relación con los requerimientos que reciban de órganos judiciales o administrativos que decretan embargos, ha de limitarse a cumplimentar dichos requerimientos o, en su caso, indicar al órgano requirente su criterio sobre la procedencia o improcedencia del embargo del crédito decretado, pero sin que en ningún caso corresponda al órgano de contratación el decidir sobre este extremo, siendo los que se sienten perjudicados por las decisiones del órgano judicial o administrativo que decreta el embargo los que deben plantear sus reclamaciones y recursos ante estos últimos y no ante el órgano de contratación.

3. Una vez realizadas estas consideraciones generales puede darse respuesta a las cuestiones suscitadas.

a) En cuanto al momento en que puede ser cedido el crédito, a tenor de los artículos 100 y 101 de la Ley 13/1995, debe responderse que desde el momento mismo de su existencia, que en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas se liga a la expedición de las certificaciones, según resulta claramente el apartado 4 del artículo 100 que se refiere de manera expresa a la fecha de la expedición de las certificaciones o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato. Ello no obsta para que, con independencia, deban cumplirse los trámites posteriores que para la aprobación de la certificación de obra vienen establecidos en el artículo 142 del Reglamento General de Contratación del Estado, en las cláusulas 47 y 48 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, y resulta, asimismo, de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 5 de diciembre de 1984.

b) En cuanto al momento procedimental oportuno para que por los Servicios de Contabilidad se tome razón en el Libro Registro y se diligencie en las certificaciones, de conformidad con el artículo 145 del Reglamento General de Contratación del Estado, la respuesta debe darse de acuerdo con el criterio del artículo 101 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que solo exige, para que la cesión surta efectos frente a la Administración, la notificación fehaciente a la misma y nunca la aprobación y conformidad por parte de ella.



c) En cuanto a las cuestiones de si ha de dejarse constancia en la toma de razón del endoso de que la certificación no está aprobada o que existe orden de embargo parece lógico, aunque no exista norma expresa que imponga esta obligación, hacer constar estas circunstancias en la toma de razón del endoso y, en cuanto a la segunda, no sólo que existe orden de embargo, sino lo que es más importante, que la certificación ha sido embargada.

d) La cuestión planteada en este epígrafe de la extensión de la traba judicial o administrativa a las certificaciones endosadas a tercero ha de ser resuelta de conformidad con lo indicado con carácter general, en el sentido de que no es el órgano de contratación el que debe decidir los bienes que resultan embargables por lo que, en todo caso, deberá limitarse a exponer al órgano judicial o administrativo que decreta el embargo la improcedencia de embargar certificaciones endosadas para que el propio órgano judicial o administrativo resuelva lo procedente, contra cuya resolución los interesados deberán hacer valer los recursos oportunos.

e) Idéntica respuesta ha de darse a la cuestión suscitada en el último apartado del escrito, dado que, en absoluto corresponde al órgano de contratación resolver sobre la preferencia de embargos, sino que habrán de ser los correspondientes órganos judiciales y administrativos que decretan los embargos acudiendo, en su caso, al Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales.

SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

II. GASTOS.

II.2. Contratos.

II.2.4. Contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales.

II.2.4.1. Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de 18 de diciembre de 1996, acerca del órgano competente para visar los proyectos de obra objeto de contratos de consultoría y asistencia, así como la posibilidad de que el precio de estos contratos no se ajuste a las tarifas oficiales de honorarios profesionales.

II.2.4.2. Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de 18 de diciembre de 1996, acerca de la calificación de aquellos contratos celebrados con personas físicas para la impartición de cursos como contratos de trabajos específicos y concretos no habituales.



DICTAMEN DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, DE 18 DE DICIEMBRE DE 1996, ACERCA DEL ÓRGANO COMPETENTE PARA VISAR LOS PROYECTOS DE OBRA OBJETO DE CONTRATOS DE CONSULTORÍA Y ASISTENCIA, ASÍ COMO LA POSIBILIDAD DE QUE EL PRECIO DE ESTOS CONTRATOS NO SE AJUSTE A LAS TARIFAS OFICIALES DE HONORARIOS PROFESIONALES.

ANTECEDENTES

Por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Cornellá de Llobregat (Barcelona) se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

“Que a la vista de la nueva legislación en materia de contratos de las Administraciones Públicas, y en particular por lo que se refiere al contrato de consultoría y asistencia para la elaboración íntegra de proyectos de obras, se plantean en este Ayuntamiento importantes problemas de interpretación en relación, por una parte, con la posibilidad de que dichos proyectos de obras no precisen del visado del Colegio Profesional correspondiente, y por otra, con la necesidad o no que el precio de los citados contratos se remita en exclusiva a la normativa que en materia de honorarios profesionales tienen establecidos los citados Colegios.

Por ello, y entendiendo este Ayuntamiento que la Ley 13/1995, de 18 de mayo, permite interpretar que no es necesario el visado colegial de los proyectos técnicos cuya redacción sea objeto de contratos de consultoría y asistencia, y que tampoco está vinculada la Administración, a la hora de establecer los precios de estos contratos en sus correspondientes pliegos de cláusulas, por la normativa que a tal efecto tenga establecida cada Colegio Profesional, especialmente si tenemos en cuenta lo dispuesto por el artículo 203.2 de la citada norma, es por lo que

SOLICITO

Que por el órgano competente de esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa se informe sobre la interpretación que, en torno a estos extremos, debe darse a la Ley 13/1995 de 18 de mayo.”



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Como claramente se desprende de los términos en que aparece redactado el escrito de consulta, son dos las cuestiones que se someten a conocimiento de esta Junta, que han de ser examinadas y resueltas por separado, consistiendo la primera en determinar si en los contratos de consultoría y asistencia para elaboración íntegra de proyectos de obra se requiere o no el visado del Colegio Profesional correspondiente y la segunda en determinar si el precio de los citados contratos ha de consistir o no necesariamente en los honorarios profesionales establecidos por los citados Colegios Profesionales, anticipándose en el escrito de consulta una contestación negativa a ambas cuestiones, basándose la segunda en el contenido del artículo 203.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

2. En cuanto a la primera cuestión suscitada, la necesidad o no de visado del Colegio Profesional para los contratos de consultoría y asistencia que tienen por objeto la elaboración íntegra de proyectos de obras, aunque la misma se suscita en relación con la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, hay que destacar que la misma cuestión se suscitaba en relación con la legislación de contratos del Estado, habiendo mantenido esta Junta en su informe de 12 de mayo de 1987 (Expediente 10/87) la conclusión de que “en los supuestos de obras del Estado, Organismos autónomos y Entidades Locales basta la intervención de la Oficina de Supervisión de Proyectos o la aprobación técnica de la Entidad correspondiente, a que se refiere el artículo 47.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por Real Decreto 2.187/1978, de 23 de junio, sin que, en estos casos, resulte procedente el visado del Colegio Profesional, aunque las obras se dirijan por profesionales que no sean funcionarios públicos”.

Como la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en relación con la legislación de contratos del Estado, no ha introducido variación alguna en este extremo concreto, ni tampoco se ha producido variación normativa en la regulación de Colegios Profesionales y en el Reglamento de Disciplina Urbanística que permitan alterar la conclusión sentada por esta Junta en su citado informe de 12 de mayo de 1987, procede en este momento reiterar los argumentos de este informe que se expresaban en los siguientes términos:

“Sentado lo anterior procede delimitar la cuestión suscitada consistente en determinar si en el caso de obras del Estado, Organismos autónomos y Entidades Locales, cuando dichas obras son dirigidas por profesionales no funcionarios resulta indispensable el visado del Colegio Oficial respectivo –tesis sustentada por el Colegio de Arquitectos de Aragón– o, por el contrario, como se propugnaba en la Nota informativa de la Dirección General para la Vivienda y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, basta en estos casos, incluso aunque la dirección se realice por profesionales no funcionarios, la intervención de la Oficina de Supervisión de Proyectos o la aprobación técnica de la Entidad correspondiente.

La Junta Consultiva comparte los criterios expuestos en la tan citada Nota informativa de la Dirección General para la Vivienda y Arquitectura, por entender que la cuestión ha de ser resuelta de conformidad con las normas actualmente en vi-

gor, tanto las contenidas en la legislación de contratos del Estado, como las referentes a Colegios Profesionales, y, sobre todo, de conformidad con el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2.187/1978, de 23 de junio.

El artículo 23 de la Ley de Contratos del Estado, en su segundo párrafo, establece que todos los Departamentos ministeriales deberán establecer oficinas o secciones de supervisión de proyectos encargadas de examinar detenidamente los elaborados por las oficinas de proyección y de vigilar el cumplimiento de las normas reguladoras de la materia, precepto desarrollado en los artículos 73 y siguientes del Reglamento General de Contratación del Estado y que, con las necesarias especialidades organizativas resulta igualmente aplicable a los Organismos autónomos (disposición final segunda de la propia Ley de Contratos del Estado) y a las Entidades Locales (artículos 5 y 88 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y artículo 111 y siguientes del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril).

Por su parte la Ley 2/1974, de 13 de febrero, modificada por Ley 74/1978, de 26 de diciembre, sobre Colegios Profesionales, establece en su artículo 5º, apartado q), que corresponde a los Colegios Profesionales “visar los trabajos profesionales de los colegiados, cuando así se establezca expresamente en los Estatutos generales”, resultando de los Estatutos para el régimen y gobierno de los Colegios de Arquitectos, aprobados por Decreto de 13 de junio de 1931, y que deben considerarse vigentes en cuanto no se opongan a la Ley de Colegios Profesionales (disposición transitoria primera de esta última), que todos los proyectos y documentos periciales formulados por los colegiados tendrán que ser presentados al Colegio en la forma que determine el Reglamento correspondiente y que estos trabajos serán sellados y aprobados por el Colegio, en el que se llevará un registro de los mismos (artículo 15) y que corresponde a las Juntas de gobierno intervenir para su validez la documentación de los proyectos y direcciones de obras que hayan de tener curso administrativo por medio del sello del Colegio y visar de igual modo todos los informes de carácter privado, periciales, valoraciones, etc., los cuales deberán quedar registrados en el Colegio (artículo 19-1º, d).

De la existencia de estos dos grupos de normas –la legislación de contratos del Estado y la de Colegios Profesionales– se deduce con toda evidencia que así como, por regla general, el visado de proyectos es competencia de los Colegios Profesionales, se exceptúan los supuestos de obras del Estado, con su extensiva aplicación a obras de Organismos autónomos y Entidades Locales, en que dicho visado corresponde a las Oficinas de Supervisión de Proyectos u órganos específicos que desempeñen sus funciones, sin que este reparto de competencias, confirmado en disposiciones reglamentarias diversas (Decreto 462/1971, de 11 de marzo, modificado por el Real Decreto 129/1985, de 23 de enero, Real Decreto 1.618/1980, de 4 de julio y Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero), sea discutido por el Colegio de Arquitectos de Aragón –según se hace constar en la Nota informativa–, cuando se trata de trabajos realizados por técnicos incorporados a su propia organización bajo régimen funcional, remunerados con cargo a partidas presupuestarias y con sujeción a las incompatibilidades propias de la función pública, sino exclusivamente si los trabajos se realizan por profesionales en el ejercicio libre en que, por imperativo legal y constante jurisprudencia, es obligado



—afirma el Colegio de Arquitectos de Aragón— exigir el visado del Colegio Profesional como requisito previo para su tramitación administrativa.

El supuesto que ahora se examina, el de la licencia de obras, viene contemplado en los artículos 45 y siguientes del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2.187/1978, de 23 de junio. Después de declarar el artículo 45 la competencia de la Administración, sin perjuicio de la que corresponde a los Tribunales de Justicia, de control e interpretación de la legalidad urbanística y de determinación y calificación de infracciones y el artículo 46 la obligación de los Colegios Profesionales, que tuvieren encomendado el visado de los proyectos técnicos, de denegar dicho visado en supuestos de infracción grave y manifiesta, el artículo 47 en su apartado uno establece que “con anterioridad a la solicitud de licencia ante la Administración municipal, los colegiados presentarán en el Colegio respectivo los proyectos técnicos, con declaración formulada bajo su responsabilidad sobre las circunstancias y normativas urbanísticas de aplicación, pudiendo acompañar la cédula urbanística del terreno o del edificio proyectado o certificado expedido en forma por el Ayuntamiento en el que se haga constar las circunstancias urbanísticas de la finca, o cualquier acuerdo o acto administrativo notificado o publicado que autorice la edificación o uso del suelo, adoptado por la Administración Urbanística”. A continuación el apartado dos aborda directamente la cuestión suscitada declarando expresamente que “en caso de obras del Estado, Organismos autónomos y Entidades Locales, basta la intervención de la Oficina de Supervisión de Proyectos o la aprobación técnica de la Entidad correspondiente”.

A juicio de esta Junta, el precepto transitorio es tan claro que no ofrece dudas su interpretación, ya que el verbo “basta” utilizado con su significado de ser suficiente y no exigir ningún otro requisito viene a demostrar que en estos supuestos de obras del Estado, Organismos autónomos y Entidades Locales se debe prescindir del visado por el Colegio Profesional a que se ha hecho referencia en el artículo 46 y en el apartado uno del propio artículo 47, sin que sea lícito establecer una diferenciación que no resulta de las propias normas que se examinan, entre trabajos dirigidos por funcionarios y por profesionales no funcionarios, pues al citar el apartado dos del artículo 47 únicamente las obras del Estado, Organismos autónomos y Entidades Locales a tales obras, se aplica, cualquiera que sea la dirección funcional o profesional no funcional, aplicando el antiguo aforismo interpretativo de que donde la Ley no distingue, no debemos distinguir nosotros.

Por lo demás, esta interpretación, que se estima la más correcta jurídicamente, viene confirmada por una serie de normas citadas anteriormente en las que, sin la distinción que se pretende introducir, se consagra el doble ámbito competencial entre las Oficinas de Supervisión de Proyectos y los Colegios Profesionales y sin que dicha interpretación resulte en contradicción con normas de rango superior, sino que, como también se ha indicado, es una consecuencia de los criterios, perfectamente compatibles, marcados por la Ley de Contratos del Estado y por la Ley de Colegios Profesionales”.

3. Por lo que respecta a la segunda cuestión suscitada —la de si en los contratos de consultoría y asistencia con profesionales el precio ha de consistir o no en los honorarios

profesionales fijados por los respectivos Colegios Profesionales— la misma aparece claramente resuelta en el artículo 203.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas al señalar que en el pliego de cláusulas administrativas particulares de los contratos de consultoría y asistencia, de los de servicios y de los de trabajos específicos y concretos no habituales “se establecerá el sistema de determinación del precio de estos contratos que podrá consistir en un tanto alzado o en precios referidos a unidades de obra o de tiempo o en aplicación de honorarios profesionales según tarifa o en la combinación de varias de estas modalidades”. La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas incorpora esta norma del pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de estudios y servicios, aprobado por Orden del Ministerio de Obras Públicas de 8 de marzo de 1972 y aplicable a los contratos de asistencia técnica en virtud de la disposición transitoria primera del Decreto 1.005/1974, de 4 de abril, con lo que al elevar el rango del precepto, la Ley disipa las dudas que la determinación de la aplicación del mencionado pliego podía suscitar y evitar toda clase de cuestiones interpretativas al respecto.

Así lo ha entendido la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado en su informe de 30 de abril de 1996 en el que, después de exponer las posibles dudas que en la legislación anterior había suscitado la cuestión, reflejadas, incluso, en Sentencias contrarias del Tribunal Supremo, considera aclarada definitivamente la cuestión por la entrada en vigor de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, señalando en su conclusión tercera que *“la aplicación de las tarifas oficiales de honorarios profesionales no es obligada para la Administración en los contratos que la misma celebre al amparo de lo dispuesto en el Título IV del Libro II de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, dado que el artículo 203.2 de la misma permite que el precio se fije (alternativamente a aquel sistema) en un tanto alzado, por unidades de obra o de tiempo o por la combinación de varias de estas modalidades, debiendo hacerse constar en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares el sistema de determinación del precio elegido”*.

Sin necesidad de reiterar la argumentación del informe citado de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, que esta Junta comparte, sí conviene destacar el criterio básico del informe de que *“si la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas hubiese pretendido que la Administración quedase vinculada por las tarifas oficiales de los profesionales es lógico que así lo hubiese declarado expresamente e incluso habría prohibido —cuando existan dichas tarifas— el procedimiento de adjudicación mediante subasta (en que el único factor a tener en cuenta es el menor precio) o habría introducido determinadas especialidades en la adjudicación por concurso o por procedimiento negociado, excluyendo de las ofertas y negociaciones la posibilidad de ofrecer precios distintos a los fijados por tarifa”*.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1. Que en los contratos de consultoría y asistencia para elaboración íntegra de proyectos de obras no es exigible el visado de tales proyectos por el Colegio Profesional correspondiente, siendo bastante, a estos efectos, conforme a la legislación



de contratos de las Administraciones Públicas y a la reguladora de los Colegios Profesionales y normativa de disciplina urbanística, la intervención de la Oficina de Supervisión de Proyectos o la aprobación técnica de la Entidad correspondiente.

2. Que en los mismos contratos no resulta necesario que el precio sea fijado con arreglo a tarifas de honorarios profesionales por resultar así del artículo 203.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que incorpora, elevándolas de rango, normas ya existentes en la legislación anterior.

DICTAMEN DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, DE 18 DE DICIEMBRE DE 1996, ACERCA DE LA CALIFICACIÓN DE AQUELLOS CONTRATOS CELEBRADOS CON PERSONAS FÍSICAS PARA LA IMPARTICIÓN DE CURSOS COMO CONTRATOS DE TRABAJOS ESPECÍFICOS Y CONCRETOS NO HABITUALES.

ANTECEDENTES

Por el Director del Instituto Nacional de Seguridad Social e Higiene en el Trabajo, Organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

“En base a las funciones que le atribuye el artículo 8 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, este Instituto está estudiando la suscripción de un convenio de colaboración con la Universidad de Barcelona para la impartición de cursos que le obligarían a contratar profesores externos, especialistas en materias para las cuales no contamos con personal propio.

Estos contratos son del tipo de los regulados en el título IV de la Ley 13/1995, de 18 de marzo, de Contratos de las Administraciones Públicas, sin embargo la duda que se plantea es qué calificación debe dárseles: si de Consultoría y Asistencia o de Trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración pues esa Junta Consultiva se ha pronunciado reiteradamente sobre el carácter residual de estos últimos, quedando su celebración condicionada a que, por razón de su objeto, no resulten encajables en los contratos de Consultoría y Asistencia o de Servicios.

Por consiguiente, la pregunta concreta que se formula es si esa Junta Consultiva estima que los contratos con persona física cuyo objeto es la impartición de cursos, tienen encaje en los contratos de Consultoría y Asistencia o, por el contrario habría que calificarlos como de Trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Aunque la consulta que se formula a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa queda perfectamente concretada en el último párrafo del escrito consistiendo en determinar si los contratos con persona física cuyo objeto es la impartición de cursos tienen encaje



en los contratos de consultoría y asistencia o, por el contrario, habría que calificarlos como de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración, como en el primer párrafo del propio escrito de consulta se hace alusión a un convenio de colaboración entre el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y la Universidad de Barcelona para la impartición de cursos, antes de intentar resolver la concreta cuestión planteada conviene hacer alguna referencia a la figura del convenio de colaboración, dado que la misma pudiera resolver por sí misma las dificultades que parecen plantearse al Organismo consultante, aunque, en realidad no específica, ni concreta, si tales dificultades existen y el contenido de las mismas.

2. Con carácter reiterado y uniforme viene sosteniendo esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa que la forma normal de relacionarse las Administraciones Públicas, los Organismos autónomos y los Entes públicos sujetos en su concepto de órganos de contratación a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como antes a la legislación de contratos del Estado, es la vía del convenio de colaboración hoy prevista en el apartado 1,c), del artículo 3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, sólo excepcionalmente, cuando una de las partes que entran en relación sea un Ente público, podrá acudir a la celebración de un verdadero y propio contrato sujeto a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sujeción que, por dicción expresa del citado artículo 3, no se produce en el caso del convenio de colaboración.

Como se ha indicado anteriormente en el escrito de consulta se señala que entre el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y la Universidad de Barcelona se proyecta la suscripción de un convenio de colaboración para la impartición de cursos y, aunque se desconocen los términos concretos y el objeto también concreto del mencionado convenio, lo cierto es que encajando ambos organismos en las categorías mencionadas en el artículo 3.1, c), de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el convenio quedaría fuera de su ámbito de aplicación, por lo que si su objeto fuese suficientemente comprensivo resultaría innecesario acudir a figuras contractuales de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como complemento y desarrollo del objeto del convenio de colaboración.

3. No obstante, la consideración anterior se ha formulado en términos puramente hipotéticos, al desconocerse el objeto concreto del convenio de colaboración, por lo que procede examinar la cuestión en abstracto planteada por el Organismo consultante de que si los contratos con personas físicas para la impartición de cursos deben configurarse, con arreglo a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como contratos de consultoría y asistencia o como contratos de trabajos específicos y concretos no habituales.

También con carácter previo a pronunciarse sobre este extremo concreto, parece conveniente resaltar la escasa trascendencia práctica de la distinta conceptualización a realizar pues, dado que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas contiene una regulación unitaria de ambos tipos de contratos, únicamente deberán tomarse en cuenta las normas específicas de cada tipo de contrato de los regulados en el Título IV de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aplicando al de trabajos específicos y concretos no habituales la regla de solvencia del artículo 198.2 (solvencia académica, profesional, técnica o científica), la de duración máxima del contrato del artículo 199.2 (dos años), las que consagra el artículo 201 (inexistencia de relación laboral, imposibilidad de cesión, posibilidad de pago parcial anticipado y exclusión de contratos relacionados con la docencia o análogos) y la de la inexistencia de la figura del contrato menor resultante del artículo 202.

Sentado lo anterior, esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa tiene que referirse a las consideraciones de sus anteriores informes de 24 de octubre de 1995 (Expedientes 25/95 y 38/95) sobre el carácter residual con que el artículo 197.4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ha configurado los contratos de trabajos específicos y concretos no habituales, al exigir que no estén incluidos en los apartados anteriores, referentes a los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, lo que permitía en aquella ocasión llegar a la conclusión de que los contratos para la elaboración de proyectos y dirección de obras debían conceptuarse como contratos de consultoría y asistencia por la doble razón de estar mencionados en el artículo 197.2 y el ya señalado carácter residual del contrato de trabajos específicos y concretos no habituales.

En el presente caso, sin embargo, al tratarse de actividades docentes o relacionadas con la docencia, debe mantenerse solución contraria, es decir, que se trata de contratos de trabajos específicos y concretos no habituales por no estar mencionados expresamente ni encajar de manera clara en los distintos conceptos de contratos de consultoría y asistencia y de servicios que se incluyen en los apartados 2 y 3 del artículo 197 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas pero, sobre todo, y este es el elemento interpretativo definitivo, porque el artículo 201 de la Ley, bajo la rúbrica de “especialidades del contrato para trabajos específicos y concretos no habituales” se refiere, en su apartado 4, a supuestos de gran semejanza a los de los contratos que ahora se trata de celebrar y, aunque no concurren los requisitos que el citado artículo 201.4 establece para que a estos contratos no les sean de aplicación las disposiciones de la Ley, sí constituye un elemento interpretativo para fundamentar que los contratos que se refieren a actividades docentes o relacionadas con la docencia constituyen uno de los supuestos, quizá el único, de contratos de trabajos específicos y concretos no habituales a que se refiere el artículo 197.4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sin que puedan ser encajados en los de consultoría y asistencia y de servicios a que hacen referencia los apartados 2 y 3 del mencionado artículo.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1. Que por vía de convenio de colaboración, excluido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el Instituto Nacional de Seguridad Social e Higiene en el Trabajo y la Universidad de Barcelona pueden abordar las distintas cuestiones suscitadas para la impartición de cursos.

2. Que, no obstante lo anterior, los contratos que celebren las Administraciones Públicas, Organismos autónomos y Entes públicos sujetos a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y que tengan por objeto actividades docentes o relacionadas con las mismas, deben ser considerados contratos de trabajos específicos y concretos no habituales y no contratos de consultoría y asistencia, sin perjuicio de que el régimen jurídico de ambos tipos de contratos, en numerosos extremos, sea idéntico o muy semejante, según resulta de la propia Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

SENTENCIAS, DICTÁMENES E INFORMES

II. GASTOS.

II.2. Contratos.

II.2.5. Otros contratos.

- II.2.5.1.** Sentencia de 17 de febrero de 1997, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, acerca de la naturaleza y régimen jurídico de un contrato de arrendamiento de local de negocio directamente vinculado al desenvolvimiento regular de un servicio público.

SENTENCIA DE 17 DE FEBRERO DE 1997, DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA, ACERCA DE LA NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE UN CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE LOCAL DE NEGOCIO DIRECTAMENTE VINCULADO AL DESENVOLVIMIENTO REGULAR DE UN SERVICIO PÚBLICO.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. El objeto del presente recurso contencioso-administrativo viene delimitado por la impugnación de la resolución dictada, en fecha 25 de abril de 1994, por la Consejería de Cultura y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, que desestimó el recurso ordinario interpuesto contra la resolución de fecha 26 de enero anterior, del Patronato de la Alhambra y del Generalife de Granada, por la que dejaba sin efecto la autorización concedida para la explotación del kiosco, propiedad del citado Patronato, sito en la entrada del Generalife.

La base argumental del recurso radica, en síntesis, en la nulidad de pleno derecho de la resolución originariamente dictada, por ser incompetente por razón de la materia el órgano autor de la misma, al tratarse de un contrato de arrendamiento de local de negocio, correspondiendo la competencia, para el conocimiento de cualquier acto relacionado con dicho local, a la Jurisdicción Civil.

Por su parte, la Administración demandada solicita la desestimación del recurso, por ser conformes a Derecho las resoluciones recurridas.

SEGUNDO. Dada la confusión con que se plantea la nulidad de la resolución objeto de impugnación, con carácter previo al examen de la misma ha de determinarse la naturaleza jurídica del contrato verbal, suscrito entre el ahora actor y la Administración demandada, en el año 1981, por precio de cuarenta mil (40.000) pesetas mensuales, para instalación y explotación de un pequeño servicio de ambigú y venta de refrescos en el local disponible junto a la entrada principal del Generalife y frente al despacho de billetes, teniendo en cuenta, además, que en ningún momento han sido objeto de discusión las competencias atribuidas en esta materia al Patronato de la Alhambra y del Generalife por el Decreto 59/1986, de 19 de marzo.

Frente a la tesis de que el contrato verbal de arrendamiento de local de negocio, que ahora vuelve a analizarse, consiste en una relación comercial de naturaleza privada –sostenida por la Ilma. Audiencia Provincial de Granada, en su Sentencia de 30 de septiembre de 1991, en la que pretende encontrar apoyo el actor para el sostenimiento de



su pretensión—, **esta Sala estima que, comportando todo contrato administrativo la puesta en juego del interés público, no puede ponerse en tela de juicio que el fondo de la relación contractual que es objeto de estudio representa una actividad justificada por razones específicas de interés público, al tener su causa en una mejor atención de los recintos monumentales de que se trata**, resolviendo un problema de servicio en favor de los visitantes, especialmente en épocas veraniegas. Dicho de otro modo, **la vinculación del contrato suscrito con el desarrollo de un servicio público es clara y terminante, por lo que precisa una especial tutela**, como exigencia de la actividad específica del órgano administrativo que interviene en el contrato, sin que pueda obviarse, además, el carácter de bien de dominio público del recinto en que está ubicado el local.

TERCERO. Una vez concretada la naturaleza jurídica del contrato suscrito entre las partes intervinientes en este proceso, ha de delimitarse el régimen jurídico por el que ha de regirse el mismo.

Conviene señalar al respecto que, a tenor de lo dispuesto en el art. 7 del Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, vigente en el momento en que se concertó el contrato verbal que nos ocupa, “tendrán carácter administrativo especial” los contratos de la Administración que el propio precepto señala, entre los que incluye el arrendamiento, siempre que concurra en él alguna de las causas que refiere, entre ellas, “que esté directamente vinculado al desenvolvimiento regular de un servicio público” y que “revista características intrínsecas que haga precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato”, circunstancias ambas que concurren en el contrato cuestionado, como ha quedado expuesto anteriormente.

Pues bien, el primer inciso del mismo art. 7 preceptúa que **los contratos administrativos especiales “se regirán, en cuanto a su preparación, competencia, adjudicación, efectos y extinción, por sus normas especiales; en su defecto, y por analogía, por las disposiciones de la presente legislación relativa a los contratos de obras, gestión de servicios y suministros y, finalmente, por las demás normas del Derecho Administrativo”**, añadiendo que “en defecto de este último serán de aplicación las normas del Derecho privado”.

No pudiendo ser acogidas las alegaciones del recurrente respecto de la “omisión de normas esenciales del procedimiento” en vía administrativa, por la posible concurrencia de defectos formales que, en todo caso, darían sólo lugar a la anulabilidad, y siendo evidente, por tanto, el carácter administrativo del contrato y, por ende, la competencia de los órganos administrativos que dictaron las resoluciones impugnadas, ha de rechazarse la invocada nulidad de pleno derecho de las mismas; pronunciamiento éste que bastaría para relevar a esta Sala para desestimar la pretensión del recurrente, limitada única y exclusivamente, en principio, a la petición de la declaración de nulidad de la resolución dictada por el Patronato referido en fecha 26 de enero de 1994. Sin embargo, tanto en el escrito de demanda como en el de contestación se aborda sobradamente el tema de fondo litigioso —la resolución del contrato—, por lo que **esta Sala no debe aplicar en forma rígida (en realidad, la tradicional) el principio del carácter revisor de esta Jurisdicción, pues, en caso contrario, se causaría auténtica indefensión al recurrente, ajeno a la redacción de los escritos formulados en su nombre, sin que, por otra parte, como tiene reiteradamente manifestado el Tribunal Supremo, la congruencia procesal requiera la subordinación material, al fallar, al orden y desarrollo de los alegatos de las partes, sino que se cumple cuan-**

do exista la debida correspondencia entre los problemas debatidos y los pronunciamientos de la sentencia, estando atribuida a los Tribunales la libertad dialéctica de desarrollo de su tesis y de la calificación de los hechos y datos presentes en la litis.

CUARTO. Al no existir normas especiales que regulen la relación contractual que nos ocupa, habrá de acudirse, en primer lugar, a las normas contenidas en la citada Ley de Contratos del Estado y en su Reglamento, que, en su caso, podrán ser aplicadas, incluso, analógicamente.

Soslayando la posible nulidad del contrato objeto de estudio —a la vista de lo ordenado en el art. 41 del tan repetido Reglamento, al no haberse observado en su preparación y adjudicación las formalidades exigidas en los arts. 19 y siguientes del mismo—, y sin obviar que si, como pretende la Administración demandada, se aplicara el art. 223.4 del Reglamento tantas veces citado, no sólo habría de acreditar dicha Administración las “razones de interés público” que le llevan a la resolución del contrato, sino que, además, de acuerdo con lo ordenado en el art. 225 del mismo Texto legal, habría de abonar al arrendatario la indemnización correspondiente, ha de concluirse que, tratándose de un contrato verbal, administrativo, totalmente atípico respecto del Derecho Administrativo, de arrendamiento de local de negocio, concertado por precio fijo y sin plazo de duración, sólo es susceptible de ser regulado a través de la normas de Derecho privado, como con acierto reconoció la resolución que desestimó el recurso ordinario que, en vía administrativa, interpuso el ahora recurrente.

En este orden de ideas, la Ley de Arrendamientos Urbanos (Texto Refundido) de 24 de diciembre de 1964, con vigencia en la fecha en que se perfeccionó el contrato, disponía, en su art. 57, que “cualquiera que sea la fecha de la ocupación... de los locales de negocio, llegado el día del vencimiento del plazo pactado, éste se prorrogará obligatoriamente para el arrendador y potestativamente para el arrendatario”, salvo que concurriera alguna de las excepciones a la prórroga establecidas en los arts. 62 y siguientes de la Ley, o alguna de las causas de resolución del contrato, previstas en el art. 114 de la misma.

QUINTO. Corolario de todo lo expuesto es que la Administración demandada no aplicó las normas de Derecho privado, tal como han quedado expuestas, lo que ha de conllevar la anulación de las resoluciones impugnadas, por no ser las mismas conformes a Derecho, sin que se aprecien méritos suficientes para un especial pronunciamiento en materia de costas procesales originadas en este recurso, conforme determina el art. 131.1 de la Ley Jurisdiccional.

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 12 de agosto de 1997, sobre la concreción del momento en que debe quedar probado el cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social por los beneficiarios de subvenciones, al efecto de determinar la vigencia de las certificaciones que acreditan dicho requisito.
- II.3.2. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 2 de julio de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con expediente de concesión de una subvención de carácter excepcional instrumentada a través de un Convenio de colaboración.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 12 DE AGOSTO DE 1997, SOBRE LA CONCRECIÓN DEL MOMENTO EN QUE DEBE QUEDAR PROBADO EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES FISCALES Y FRENTE A LA SEGURIDAD SOCIAL POR LOS BENEFICIARIOS DE SUBVENCIONES, AL EFECTO DE DETERMINAR LA VIGENCIA DE LAS CERTIFICACIONES QUE ACREDITAN DICHO REQUISITO.

Por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Pesca se ha remitido a este Centro Directivo consulta de fecha 29 de julio de 1997, sobre las actuaciones administrativas que deben necesariamente producirse dentro del periodo de 6 meses de validez de las certificaciones emitidas en acreditación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social que afectan a los beneficiarios de subvenciones y ayudas. La referida consulta tiene el siguiente tenor literal:

“En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 105.e) de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Orden de 31 de octubre de 1996 de la Consejería de Economía y Hacienda regula la acreditación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social por los beneficiarios de subvenciones y ayudas y los supuestos de exoneración de su acreditación.

El artículo 2 de la Orden establece como única forma de acreditación la emisión material de certificaciones por las Administraciones que procedan en cada caso, y en su punto 3 otorga a dichas certificaciones un plazo de validez de 6 meses a contar desde la fecha de expedición.

El proceso de concesión de subvenciones comprende un conjunto de actos administrativos que incluye en su fase final, y tras verificación por los servicios que procedan del cumplimiento de los requisitos exigidos para el otorgamiento de la subvención, la emisión por órgano competente de un acuerdo administrativo de concesión de aquélla. El citado acuerdo da lugar a la propuesta contable del pago (documento OP) y su fiscalización y contabilización por la Intervención Delegada de la Consejería.

Este Centro Directivo se plantea la cuestión de qué actos administrativos deben necesariamente producirse dentro del periodo máximo de 6 meses de validez de los certificados para que el requisito se considere cumplido; la emisión del acuerdo administrativo de concesión de la subvención o cualquier otro que reconozca expresa o tácitamente el derecho del tercero al cobro de la subvención, o bien, la cumplimentación material de la propuesta y contabilización de la orden de pago (documento OP).



El artículo 25 L.G.H.P.C.A.A. establece que las obligaciones económicas de la Comunidad Autónoma nacen de la Ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen. Un acuerdo de concesión de subvención o ayuda adoptado por órgano competente queda claramente encuadrado entre las fuentes generadoras de obligaciones para la Administración concedente y, paralelamente, da lugar al nacimiento de derechos exigibles por el beneficiario desde el momento de su emisión.

El hecho de que el procedimiento administrativo vigente establezca para el pago efectivo de la subvención o ayuda la emisión contable de una propuesta de pago y su posterior fiscalización y contabilización no afecta a la esencia de los derechos y obligaciones surgidos para ambas partes, ni al momento de su nacimiento. Los procesos contables, con independencia de la incidencia presupuestaria que tienen –actualización de saldos de créditos disponibles–, no tienen por naturaleza efectos constitutivos de relaciones jurídicas sino meramente declarativos de una situación preexistente. En la práctica no obstante, la confección de las propuestas de documentos de pago plantea en ocasiones dificultades de diversa índole, presupuestarias, créditos no disponibles, problemas de gestión, que producen indeseables retrasos y que en ningún caso deberían perjudicar las expectativas válidamente creadas de terceras personas.

Visto todo lo anterior, este Centro Directivo considera como válidos los certificados emitidos en garantía del cumplimiento de obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social siempre que el acto administrativo de reconocimiento del derecho al cobro de la subvención se produzca dentro del plazo de 6 meses de vigencia fijados por la Orden antes mencionada.

Dadas las discrepancias surgidas entre gestores de la Consejería y la Intervención Delegada sobre la apreciación de la validez de los certificados en cuestión, se considera conveniente elevar la presente CONSULTA:

Consideración a efectos de su fiscalización favorable como cumplido el requisito de estar al corriente del cumplimiento de obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social con la presentación de certificaciones emitidas con un plazo máximo de 6 meses anterior a la adopción de acuerdo por órgano competente de concesión de la subvención, o acuerdo administrativo que, expresa o tácitamente, reconozca el derecho del tercero al pago de la subvención”.

En relación con la consulta formulada, procede efectuar las siguientes

CONSIDERACIONES:

PRIMERA. Dado que en la cuestión planteada se efectúan afirmaciones relativas al procedimiento de gestión del gasto público, es conveniente examinar brevemente, con carácter preliminar, los principios y normas que disciplinan en nuestro ordenamiento jurídico tal procedimiento, cuando éste refiere a un gasto de subvención.

Al igual que ocurre en cualquier otro tipo de gasto público, en el relativo a la ejecución ordinaria de una subvención podemos distinguir dos grandes fases: la de ordenación del gasto y la de ordenación del pago. Como se sabe, la primera comprende un determinado número de actuaciones administrativas (de gestión económica, de control interno y de contabilización) dirigidas al reconocimiento de una obligación; la segunda, con actuaciones administrativas de semejante naturaleza, se encamina a la satisfacción de las obligaciones previamente contraídas mediante la salida material o virtual de fondos de la Tesorería.

En la fase de ordenación del gasto podemos diferenciar los siguientes momentos fundamentales:

- El de la autorización del gasto de subvención.
- El de la concesión de la subvención a favor de un tercero.
- El de reconocimiento de la obligación, y
- el de la propuesta de pago.

Conviene aclarar, desde este momento y sin perjuicio de su posterior desarrollo, que la acreditación, en el expediente de subvención, de que un determinado beneficiario se encuentra al corriente en sus obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social no afecta, ni a la fase de autorización del gasto (que es estrictamente interna) ni tampoco a la fase de su compromiso o de concesión de la subvención. Por el contrario, sí condiciona los actos administrativos de reconocimiento de la obligación y de cuantificación del derecho al cobro del beneficiario.

Tal obligación surge en el momento en que, de conformidad con las disposiciones contenidas en la norma reguladora, se cumplen todos los requisitos para el pago. Es el momento en que la deuda por pago de subvenciones es vencida, líquida y exigible.

Tras la fase de ordenación del gasto, que termina con la propuesta de pago y la fiscalización formal de éste, comienza propiamente la de ordenación del pago.

Esta segunda fase, como es sabido, se residencia en la Tesorería de la Junta de Andalucía, y comprende aquel conjunto de actuaciones administrativas dirigidas al pago del importe de la subvención a favor de su beneficiario, mediante la salida material o virtual de fondos de la Caja del Tesoro.

Como se desarrollará posteriormente, es preciso reconocer que la acreditación de que el beneficiario de una subvención está al corriente en sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, aunque ya afecta al expediente desde el momento en que se reconoce la obligación, es exigido por la normativa reglamentaria en vigor previamente al momento del cobro.

SEGUNDA. La Orden de 31 de octubre de 1996, por la que se regula la acreditación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social por los beneficiarios de subvenciones y ayudas y los supuestos de exoneración de tal acreditación, establece en su primer artículo, párrafo segundo, que: “Para percibir dichas subvenciones y ayudas deberá acreditarse por los beneficiarios de las mismas, previamente al cobro, que se encuentran al corriente de sus obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social en la forma establecida en el artículo siguiente”.



En idénticos términos se pronuncia la norma legal que es desarrollada por la aludida Orden, es decir, el artículo 105.e) de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se trata, en consecuencia, de un requisito éste (estar al corriente en obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social), de rango legal, que viene configurado por las siguientes notas características básicas:

- a. Tiene un marcado carácter formal ya que su cumplimiento se acredita de la específica manera que determina la propia Orden de 31.10.96.
- b. Su cumplimentación constituye una de las obligaciones a cargo del beneficiario de la subvención.
- c. Su cumplimiento es exigible “previamente al cobro de la subvención”. Ello significa, como ya se ha puesto de manifiesto, que tal cumplimiento debe considerarse “como una obligación que debe acreditarse a los efectos del cobro de la subvención y ayuda concedida y no como un requisito que deberán reunir los beneficiarios para la obtención o concesión de las mismas, por lo que se suprime la exigencia de la declaración expresa de tal cumplimiento que debía efectuarse al solicitar la subvención conforme a la Orden de 30 de junio de 1988 antes citada”. La clarificadora cita que se ha transcrito, incluida en la Exposición de Motivos de la Orden vigente de 31.10.96, descarta abiertamente una de las alternativas planteadas por el órgano consultante: considerar cumplido el requisito con la presentación de certificaciones emitidas con un plazo máximo de 6 meses anteriores a la adopción del acuerdo de concesión de la subvención.

TERCERA. Procede ahora abordar el fundamental aspecto de la consulta formulada, consistente en determinar el momento, dentro del procedimiento de ejecución del gasto de subvención, en el que debe estar vigente la validez de las certificaciones emitidas que acrediten estar al corriente en obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social; es decir, el momento en el que debe quedar acreditado el cumplimiento de dichas obligaciones.

Tal momento, haciendo una interpretación literal de los preceptos de aplicación (y sin que ningún otro criterio hermenéutico contradiga tal interpretación), no puede ser otro que el inmediatamente anterior al pago (o cobro) de la subvención.

No puede aceptarse la tesis propuesta en la consulta consistente en exigir el cumplimiento del requisito legal (momento en el que las certificaciones deben mantener su validez formal), cuando se proceda por parte del órgano competente a reconocer la obligación. Tal alternativa, teniendo en cuenta que dicho reconocimiento es uno de los hitos del procedimiento, anterior a la propuesta de pago, a la fiscalización de éste, y a su efectiva materialización, simplemente no la ha adoptado como propia la norma legal, ni reglamentaria, de aplicación.

Como se apuntaba anteriormente, cuando se reconoce la obligación y se cuantifica el derecho al cobro, efectivamente, ya debe acreditarse que se está al corriente en las correspondientes obligaciones. Y ello porque cuando se acuerda tal reconocimiento ya deben cumplirse todos los requisitos para el pago. Pero la vigencia del cumplimiento de tales requisitos debe mantenerse hasta el momento del pago material.

En este punto es preciso reconocer que, debido al diseño del procedimiento establecido, y teniendo en cuenta que en la intervención material del pago sólo se comprueban los extremos previstos en el artículo 27 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, la exigencia del requisito legal por parte de las Intervenciones competentes se debe efectuar en la intervención formal de la ordenación del pago, en la que ha de comprobarse, entre otros extremos, el “derecho y la legitimidad del acreedor” (art. 25 del R.I.J.A.).

De ordinario, y cuando el procedimiento de gasto público se desarrolla por cauces de normalidad, el momento del reconocimiento de una obligación no dista mucho tiempo del de la fiscalización formal del pago. El problema surge cuando, como consecuencia de retrasos en las actuaciones administrativas, justificados o no, las certificaciones previstas en la Orden de 31.10.96 pierden validez en un momento posterior al del reconocimiento de la obligación y con anterioridad al en que se efectúa la intervención formal de la ordenación del pago. En tal caso, no se estaría acreditando suficientemente el derecho de cobro del beneficiario, al faltar uno de sus requisitos legales, y el Interventor deberá formular el correspondiente reparo suspensivo (artículo 83 de la Ley General de la Hacienda Pública).

CUARTA. En otro orden de consideraciones, y ante las alternativas que el vigente ordenamiento jurídico ofrece para la tramitación de aquellas ordenes de pago a beneficiarios de subvenciones en cuyos expedientes constan, tanto los actos de reconocimiento de las respectivas obligaciones, como los certificados previstos en la Orden de 31.10.96, habiendo perdido estos últimos la validez prevista en el artículo 2.3 de dicha norma como consecuencia de retrasos en la tramitación de las propuestas de pago, entiende esta Intervención General que son dos las posibles actuaciones a considerar:

- a. Partiendo de la improcedencia de requerir a los beneficiarios afectados para que vuelvan a reiterar una obligación que ya han cumplido, y teniendo en cuenta que el retraso procedimental que ha ocasionado el problema es únicamente imputable a la Administración, es necesario que los correspondientes órganos administrativos dispongan lo necesario para eliminar la anormalidad surgida en la tramitación de los expedientes, mediante la incorporación a los mismos, una vez solicitados de oficio, de los nuevos certificados que acreditasen el cumplimiento por parte de los interesados de sus obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social. Todo ello, en cumplimiento y de conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- b. Quizás con el mismo fundamento legal citado anteriormente, pero contando con una específica regulación jurídica, también sería admisible, a juicio de este Centro Directivo, la utilización del mecanismo excepcional de la exoneración de la acreditación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social, en los términos previstos por el artículo 18.ocho de la Ley 8/1996, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1997.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 2 DE JULIO DE 1997, POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA EN RELACIÓN 0, UNA SUBVENCIÓN DE CARÁCTER EXCEPCIONAL INSTRUMENTADA A TRAVÉS DE UN CONVENIO DE COLABORACIÓN.

Se ha recibido en esta Intervención General, en fecha 17 de junio de 1997, escrito de la Viceconsejería de Asuntos Sociales por el que se formula discrepancia a la nota de reparos emitida por la Intervención Delegada en esa Consejería, correspondiente a la propuesta de documento contable "AD" nº 244, con cargo a la aplicación presupuestaria 0.1.21.00.17.00.766.00.23F.9 ("Transferencias de capital. A Corporaciones Locales. Proyecto SIGI"), código de proyecto 1997000026 ("Proyecto SIGI"), por importe de 7.466.000 pts., relativa a "Convenio de colaboración entre la Consejería de Asuntos Sociales y el Instituto Municipal de Formación y Empleo. Proyecto INTEGRA-SIGI".

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. El pasado día 4 se emitió por la Intervención Delegada de Asuntos Sociales nota de reparos al expediente de referencia, fundamentada en los siguientes motivos:

- 1º. Indeterminación de la entidad que ostentará la propiedad de los equipos que se adquieran en virtud del Convenio, algunos de los cuales serán de uso de la propia Junta de Andalucía. Este extremo influirá, además, en la aplicación presupuestaria a la que se impute el gasto.
- 2º. No se acompaña solicitud del beneficiario.
- 3º. No se determina la normativa ni el procedimiento aplicable.
- 4º. Habrá de aportarse informe de la Dirección General de Fondos Europeos sobre la viabilidad del expediente.

SEGUNDO. Recibida dicha nota de reparos, esa Viceconsejería formula discrepancia en base a las siguientes alegaciones:



- 1º. Que la propiedad de los equipos será del Instituto Municipal de Formación y Empleo, entidad que los adquiere, reservándose la Junta de Andalucía la facultad de intervenir, junto con dicho Organismo, en la decisión sobre el uso que se hará de los mismos, no así de la propiedad. De ello deriva su imputación a Capítulo VII.
- 2º. Que consta en el expediente solicitud del beneficiario, de fecha 23 de mayo de 1995, así como certificado extendido por la Vicepresidenta del Instituto Municipal de Formación y Empleo, de fecha 24 de marzo de 1995, en el que se hace constar que dicha entidad participará en la financiación del proyecto SIGI.
- 3º. Que en el expediente rige el texto del propio Convenio, contemplado en la Orden de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales de 17 de febrero de 1995, por la que se convoca y regula la participación en los programas operativos de las iniciativas comunitarias sobre recursos humanos.
- 4º. Se acompaña informe de la Dirección General de Fondos Europeos.

A los antecedentes expuestos son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. En primer lugar y con carácter general, ha de manifestarse que no procede la fundamentación de una nota de reparo, con los efectos suspensivos que ésta conlleva en la tramitación de un expediente de gasto, en la no aportación de datos que se consideran esenciales para su fiscalización; ya que tal circunstancia lo que motivaría será la petición de información complementaria, al amparo de lo dispuesto en los artículos 80.2.b) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, y 2.3.b) del Decreto 149/1988, de 5 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.

Hecha esta manifestación preliminar, se procederá a analizar los concretos motivos alegados por la Intervención en su nota de reparos.

SEGUNDA. La primera cuestión a dilucidar está relacionada con el propio objeto del proyecto de Convenio, el cual, según su estipulación primera, consiste en articular la colaboración entre la Consejería de Asuntos Sociales y el Instituto de Formación y Empleo de "X" para la gestión del equipamiento del Proyecto SIGI (INTEGRA II); la cual comprende (estipulación segunda) la compra de equipamiento informático, su distribución entre diversas entidades (sin indicar el equipamiento concreto que ha de entregarse a cada una de ellas, ni la finalidad concreta para la que se les cede), la contratación de conexiones, la formación sobre instalación y uso y, en general, el asesoramiento en todo el proceso de desarrollo del proyecto.

La adquisición de los equipos, según indica la estipulación cuarta, se realizará por el IMFE, el cual los cederá, por un período de tres años a la Facultad de Biblioteconomía

y Documentación de la Universidad de "X"; la Dirección General de Acción e Inserción Social de la Junta de Andalucía; la Delegación Provincial de Asuntos Sociales en "X"; la Asociación "Z" de Almería; la Asociación "Y" de Cádiz; la Asociación "P" de Sevilla y el propio IMFE.

Transcurrido el período de tres años, el IMFE y la Junta de Andalucía decidirán el futuro del equipamiento adquirido; no obstante, la Junta se reserva el derecho a conocer la situación y el uso dado al equipo.

La Intervención alega al respecto que existe indeterminación de la entidad que ostentará la propiedad de los equipos que se adquieran en virtud del Convenio.

En consonancia con lo expuesto en la Consideración Primera de este escrito, ha de concluirse que esta causa no podría fundamentar una nota de reparo, debiendo haber acudido la Intervención bien a formular un requerimiento de documentación o información complementaria, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 80.2.b) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, y 2.3.b) del Decreto 149/1988, de 5 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía; bien a efectuar una observación, al amparo de lo establecido en el artículo 7.2 del Reglamento antes citado.

No obstante, afirma el órgano gestor que indudablemente el propietario de los equipos será el IMFE; sin embargo, tal aspecto no es susceptible de aseverarse con tal rotundidad dada la redacción del proyecto de Convenio.

En cualquier caso, puesto que el beneficiario de la subvención no es otro que IMFE, el cual adquirirá el equipamiento, habrá de presumirse que será tal Organismo el propietario del mismo, circunstancia que podrá ser acreditada mediante el certificado de inclusión en el inventario de bienes del IMFE de los elementos adquiridos, en caso de que legalmente resulte exigible dicha circunstancia.

TERCERA. En cuanto a la ausencia de solicitud, alega el órgano gestor que ésta (de fecha 23 de mayo de 1995) se adjunta en el expediente. Ha de señalarse que la aportada se incardina dentro de la Orden de 17 de febrero de 1995, de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, consistiendo, por tanto, en una solicitud para la inclusión de un determinado proyecto en los programas operativos de las iniciativas comunitarias; procedimiento que ha de distinguirse del de concesión de una subvención o ayuda.

No obstante, ha de estimarse, en consonancia con lo dispuesto en el punto tercero, segundo párrafo, de la Instrucción 5/97, de la Intervención General, que, en aquellos casos en que las subvenciones se instrumenten por Convenio, si no existe solicitud presentada por el beneficiario, habrá de verificarse en el acto de fiscalización que se recoge en el proyecto de Convenio: valoración económica, proyecto de inversión y fuentes de financiación del objeto o actividad a subvencionar. Por tanto, no será exigible dicha solicitud, con lo cual decae este segundo motivo de reparo.

En consecuencia, deberá exigirse que conste en el Convenio la valoración económica del objeto subvencionable, pues lo único que se recoge es la aportación global de cada una de las partes firmantes.



CUARTA. En cuanto a la determinación de la normativa y procedimiento a seguir, y en concordancia con lo expuesto en la Consideración Primera, ha de señalarse que no constituye causa suficiente para fundamentar una nota de reparos, debiendo haberse exigido la aportación de información complementaria, al amparo de los precitados preceptos de la Ley General de Hacienda Pública y del Reglamento de Intervención.

QUINTA. No obstante todo lo anterior, considera esta Intervención General que la Orden de 17 de febrero de 1995, de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se convoca y regula la participación en los programas operativos de las iniciativas comunitarias sobre recursos humanos, regula tan sólo dicha participación; concluyendo, en su artículo 10, que “la colaboración de la Junta de Andalucía con los promotores de los proyectos que sean incluidos por la citada Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, en los Programas Operativos de las Iniciativas Comunitarias Empleo y ADAPT, se establecerá a través de convenios de colaboración o resoluciones en las que se especificarán las acciones a desarrollar en cada caso y los mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación de las mismas”.

De lo anterior se desprende que la presente subvención carece de norma reguladora de su concesión, en el sentido exigido por el artículo 108 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía; debiendo encuadrarse esta ayuda en el párrafo tercero del artículo 107 de la precitada Ley; resultándole, por tanto, de aplicación lo dispuesto en la Instrucción nº 5, de 6 de febrero de 1997, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se dictan normas para la fiscalización previa de los expedientes de subvenciones otorgadas con carácter excepcional y en supuestos especiales.

Situado en este contexto el expediente, se pone de manifiesto la ausencia en el mismo de un informe o una memoria justificativa del interés social o de la utilidad pública del objeto subvencionado, suscrita por el órgano competente para la concesión de la ayuda, en el que igualmente deberá justificarse el carácter excepcional o el supuesto especial en el que incurra la subvención a conceder (punto segundo de la Instrucción 5/97, antes mencionada).

En cualquier caso, se ha de indicar que si esta línea de subvenciones se tramita anualmente, habrá de considerarse por el órgano gestor la necesidad de dictar una normativa reguladora, ya que en dichas ayudas no concurriría el expresado requisito de excepcionalidad (punto quinto de la Instrucción 5/97, de la Intervención General).

SEXTA. Se advierte, por último, un error en la confección de la propuesta de documento contable, en lo que respecta al tipo y subtipo de expediente pues, al instrumentarse en este caso una subvención excepcional a través de un Convenio, el tipo a consignar será el 6, subtipo 10.

En consecuencia, 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 149/1988, de 5 de abril,



RESUELVE

Rectificar la nota de reparos emitida por la Intervención Delegada en la Consejería de Asuntos Sociales, en fecha 4 de junio de 1997, en base a la Consideraciones anteriores.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que el órgano gestor remita de nuevo el expediente para su fiscalización a la Intervención Delegada, deberá tener en cuenta el contenido de las Consideraciones Quinta y Sexta, que le será plenamente aplicable, en cuanto que el procedimiento a seguir será el establecido para la concesión de subvenciones de carácter excepcional o en supuestos especiales.

No obstante, de no estar conforme con la presente Resolución, en base a lo dispuesto en el artículo 84 de 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, 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

II. GASTOS.

II.6. Procedimiento de ejecución del gasto.

II.6.1. Procedimiento general.

II.6.1.1. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 7 de julio de 1997, por el que se resuelve discrepancia respecto a la posibilidad de que un Director General perteneciente a la misma Sección a la que se imputa el gasto pueda suscribir una propuesta de documento contable "A" sin ser el responsable del programa presupuestario.

II.6.1.2. Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 18 de diciembre de 1997, por el que se resuelve discrepancia en relación con el pago de indemnizaciones derivadas de expedientes de responsabilidad patrimonial cuya cobertura ha sido objeto de aseguramiento mediante póliza de seguro.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 7 DE JULIO DE 1997, POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA RESPECTO A LA POSIBILIDAD DE QUE UN DIRECTOR GENERAL PERTENECIENTE A LA MISMA SECCIÓN A LA QUE SE IMPUTA EL GASTO PUEDA SUSCRIBIR UNA PROPUESTA DE DOCUMENTO CONTABLE "A" SIN SER EL RESPONSABLE DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO.

Se ha recibido en esta Intervención General, con fecha 10 de junio de 1997, escrito de la Viceconsejería de Trabajo e Industria, por el que se formula discrepancia frente a la nota de reparos de la Intervención Delegada en dicha Consejería, sobre el expediente de consultoría y asistencia "Organización y desarrollo de los premios Arco Iris del Cooperativismo 1996".

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. El pasado día 27 de mayo de 1997 la Intervención Delegada de Trabajo e Industria emitió nota de reparos, en fase de fiscalización previa, sobre el expediente de contratación referenciado así como sobre su correspondiente propuesta de documento contable "A" por importe de 7.000.000.- de pesetas, con la siguiente fundamentación:

"El que suscribe la propuesta de documento contable "A" no coincide con el titular del programa presupuestario al que se imputan los gastos derivados del expediente de contratación.

Igualmente, deberá rectificarse la Memoria Justificativa, cambiando la partida presupuestaria y la fecha de libramiento (31.12.96)".

SEGUNDO. En relación con el mencionado reparo la Viceconsejería de Trabajo e Industria entabla discrepancia ante esta Intervención General, basada en las siguientes consideraciones:

1. Con respecto al primer motivo de reparo se argumenta que, conforme al contenido de la Circular 1/93 de 4 de enero de la Intervención General, para los documentos sin fase de pagos sólo se demanda la firma del Jefe de la Unidad que expide el documento y que éste tenga categoría, al menos, de Jefe de Servicio, condición ésta



que se cumple dado que el firmante la tiene de Director General, sin que en ningún momento se imponga la necesidad de que el Jefe de la Unidad sea el responsable del programa presupuestario contra el que se imputa la propuesta de gasto.

2. En cuanto al segundo de los motivos de reparos si bien se acepta, por el órgano discrepante, que en la Memoria Justificativa se ha consignado erróneamente la partida presupuestaria y la fecha de libramiento, se argumenta que ambos errores quedan subsanados en el cuadro de características del contrato que se adjunta al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

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

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Antes de abordar las cuestiones que constituyen el objeto de la presente resolución, esta Intervención General estima oportuno efectuar una valoración del propio trámite de discrepancia formalizado por la Viceconsejería afectada.

Admitiéndose que efectivamente las presentes actuaciones se adecúan formalmente a las previsiones contenidas en la L.G.H.P. y en el R.I.J.A. para la sustanciación administrativa del trámite de discrepancia, el órgano discrepante insta el mismo, no obstante, frente a un reparo en el que únicamente se ponen de manifiesto irregularidades estrictamente formales y fácilmente subsanables.

Hubiese sido más congruente con los principios administrativos generales de eficacia y celeridad, y en el marco de una buena función gestora e interventora, que las presentes cuestiones se hubiesen subsanado sin tener que hacer uso de un procedimiento excepcional como es el de discrepancia, que debe quedar reservado para cuestiones de fondo, que fundamenten suficientemente la utilización de este cauce procedimental.

SEGUNDA. Al margen de lo expuesto y entrando ya en el estudio de la discrepancia planteada, la primera cuestión que hemos de abordar es la valoración de la competencia del Director General de Cooperativas para suscribir una propuesta de documento "A", en el que se propone la aprobación de un gasto cuya imputación presupuestaria se realiza a un programa del que no es titular.

Para el estudio de la presente cuestión se ha de acudir al contenido de la Circular 1/93 de 4 de enero, de la Intervención General, por la que se dictan instrucciones provisionales sobre el nuevo sistema de contabilidad presupuestaria de gastos. Dicha Circular trata la referida cuestión en dos de sus apartados:

- En la instrucción 4.3.3.a.3), al regular la cumplimentación de los documentos de gestión sin fase de propuesta de pago, se establece con carácter general que: "en el pie de la propuesta figurará la fecha y la firma, nombre y apellidos y cargo de la persona proponente".

- En la instrucción 5.3, al referenciar los circuitos de los documentos contables sin fase de pago, se concreta qué requisitos ha de reunir el proponente, así literalmente establece: “La propuesta de documento se remitirá al centro contable cumplimentado por el Jefe de la Unidad que lo expide (con categoría, al menos, de Jefe de Servicio, sin perjuicio de las sustituciones que procedan)”.

De lo expuesto se deduce, como afirma el centro discrepante en sus argumentaciones, que el único requisito que se requiere es la condición de Jefe de Servicio del proponente, dejando la norma abierta la posibilidad de sustituciones sin que se establezca un procedimiento formal para la sustanciación de las mismas.

Así constatamos que el marco normativo referenciado es suficientemente amplio y genérico como para posibilitar la suscripción de la propuesta de documento contable “A”, por un Director General perteneciente a la misma Sección presupuestaria a la que se imputa el gasto, aunque no sea el titular del programa presupuestario utilizado. En el presente expediente además, se observa que el proponente del documento contable, el Director General de Cooperativas, guarda una estrecha relación competencial con la materia objeto del gasto, que versa sobre la organización y desarrollo de los premios Arco Iris del Cooperativismo 1996, cuya finalidad es la promoción, estímulo y difusión del cooperativismo en Andalucía.

TERCERA. En el segundo de los motivos de reparos la Intervención solicita la rectificación de la memoria justificativa, cambiando la partida presupuestaria y la fecha de libramiento.

Del estudio de la documentación aportada a la discrepancia y de las propias declaraciones del órgano gestor, se observa que el expediente efectivamente adolecía de un defecto formal perfectamente subsanable y como consecuencia de ello, es obligado ratificar en este extremo el reparo del Interventor. Si bien se ha de poner de relieve que con el reconocimiento y aceptación por parte del centro discrepante de las referidas irregularidades, las mismas han quedado finalmente subsanadas.

En consecuencia esta Intervención General, en base a los antecedentes y consideraciones anteriores, y de conformidad con lo establecido en el art. 13 del R.I.J.A., aprobado por Decreto 149/1988, de 3 de abril,

RESUELVE

RATIFICAR parcialmente el reparo formulado el pasado día 27 de mayo por la Intervención Delegada de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, de conformidad con las Consideraciones expuestas en el presente informe.

Contra la presente resolución y como previene el referido artículo 13 del R.I.J.A., se podrán trasladar las actuaciones a la Comisión General de Viceconsejeros, para su resolución definitiva.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DE 18 DE DICIEMBRE DE 1997, POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA EN RELACIÓN CON EL PAGO DE INDEMNIZACIONES DERIVADAS DE EXPEDIENTES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL CUYA COBERTURA HA SIDO OBJETO DE ASEGURAMIENTO MEDIANTE PÓLIZA DE SEGURO.

Se ha formulado por el Sr. Viceconsejero de Salud, al amparo de lo dispuesto en el art. 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/1988, de 5 de abril, discrepancia del reparo de la Intervención Central del S.A.S. relativo a expedientes de responsabilidad patrimonial que a continuación se relacionan :

Expte.	Tercero	Importe
1	“U”	3.629.537
2	“X”	1.988.775
3	“Y”	15.726.160
4	“Z”	2.364.258

En relación a la mencionada discrepancia es preciso poner de manifiesto los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 9 de junio de 1996, se interpuso reparo por el Interventor Central a la fiscalización de los expedientes de responsabilidad patrimonial citados, en base a los siguientes motivos :

- La asunción directa del pago de las consecuencias derivadas de la responsabilidad patrimonial reconocida podría causar un quebranto económico a la Junta, toda vez que el S.A.S. tiene suscrita con una compañía aseguradora una póliza que garantiza la contingencia de tener que resarcir a terceros en dichos supuestos, y, según informe de la Subdirección de Ordenación Administrativa evacuado a instancia de la propia Intervención Central, cuando los expedientes de responsabilidad que se tramiten vayan a repercutirse a la Aseguradora, los procedimientos a seguir para ello serán los establecidos en el contrato y protocolos anexos.
- La responsabilidad patrimonial ha de exigirse por el procedimiento establecido en el RD 429/1993, de 26 de marzo, pero sin olvidar las condiciones pactadas en la póliza de seguro y más concretamente en el “Protocolo de Gestión de Siniestros”



donde regula un procedimiento de comunicaciones a la Aseguradora de todas las reclamaciones de daños y perjuicios para la evaluación de su cobertura por la Comisión de Seguimiento y Control del contrato. Por otra parte, y como también señala la mencionada Subdirección en su informe de 7 de mayo de 1997, no se encuentra previsto en el mencionado contrato un mecanismo de compensación para el caso de que el S.A.S. hiciera frente directamente al pago del resarcimiento de expedientes cubiertos por la póliza.

- Según el citado “Protocolo de Gestión de Siniestros” el pago ha de ser asumido y abonado por la Aseguradora, por lo que sería conveniente plantear en la Comisión de Seguimiento y Control de la Póliza la posibilidad de establecer los mecanismos de compensación oportunos de las cantidades adelantadas por el S.A.S.

SEGUNDO. La discrepancia formulada por el Viceconsejero de Salud se fundamenta a su vez en los argumentos expuestos en el Informe de la Subdirección de Asuntos jurídicos del Organismo de 20 de junio de 1997 y que se sintetizan a continuación :

- La responsabilidad patrimonial es una responsabilidad directa de la Administración como garantía esencial del ciudadano, cuyo régimen es indisponible para la propia Administración.

No hay, por tanto, un “abono indebido” del S.A.S., sino un abono obligado derivado de esa responsabilidad directa y no puede exigirse que sea necesariamente la Aseguradora quien pague directamente porque el contrato de seguro no le confiere a la misma ninguna legitimación en la relación jurídica de responsabilidad patrimonial que se establece entre la Administración y el ciudadano, y de la que no forma parte.

- Si se dan todos los requisitos que la ley establece para que el particular deba ser indemnizado, entiende la Subdirección de Asuntos jurídicos, reconocer su derecho no es un acto discrecional para la Administración, sino un imperativo legal que no puede constituir un quebranto para la misma.
- Que las carencias de la “ley del contrato” no enervan la operatividad de las previsiones de derecho necesario establecidas en la legislación, con independencia de que las cláusulas particulares establezcan otra cosa, ceden siempre ante la regulación legal. En todo caso, entre las prerrogativas de la Administración está la de interpretar los contratos unilateralmente resolviendo las incidencias por diferencias entre la inteligencia de lo convenido para que no se traduzcan en un perjuicio para el interés público (STS 19-4-88).

No resulta necesario por ello ningún mecanismo de compensación, sino simplemente interpretar el contrato entendiendo que su dicción literal no contradice la posibilidad de que el pago de las contingencias aseguradas puede hacerse directamente por la Administración y la Aseguradora luego resarza de dichos pagos. En este sentido, del tenor literal del contrato no se desprende que quien haya de pagar sea la Compañía ya que afirma que “se garantizan las consecuencias económicas derivadas de la responsabilidad civil..... del Asegurado. Los Aseguradores acuerdan garantizar al Asegurado por todas las sumas que venga obligado a pagar en razón de tal responsabilidad...”.

- Se analizan los requisitos de la obligación de indemnizar tal como están establecidos legal y jurisprudencialmente.

- Finalmente también se argumenta que uno de los expedientes ha sido sometido por resultar preceptivo por la razón de la cuantía al Consejo Consultivo y que éste ha emitido un Dictamen favorable sobre la procedencia de la indemnización.

En relación a los antecedentes expuestos se realizan las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. No todas las alegaciones expuestas en la discrepancia han sido objeto de reparo, y en concreto nada se afirma en el mismo en relación a la concurrencia de los requisitos legales que dan lugar a la responsabilidad objetiva de la Administración y a la obligación de indemnizar que no han sido puestos en tela de juicio, sino que la discusión se centra en el medio escogido para dicho cumplimiento. Por tanto, no se analizarán dichos argumentos en la presente resolución de discrepancia.

SEGUNDA. Tampoco se mantiene por el Interventor Central del S.A.S., ni puede desprenderse de la nota de reparos afirmación en dicho sentido, que la Aseguradora forme parte de relación jurídica alguna en materia de responsabilidad patrimonial. Resulta evidente y no lo pone en entredicho el informe interventor, que la Administración es la única competente para acordar y liquidar aquellos expedientes de los que se derive la necesidad de indemnizar como consecuencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial.

De las deudas surgidas únicamente es responsable la Administración y el contrato de seguro suscrito, como todos los de su naturaleza, lo que pretende es una cobertura que deje indemne el patrimonio del responsable, pero que no altera para nada la posición del deudor en la relación jurídica, ni supone intervención alguna en el procedimiento para reconocer la responsabilidad que corresponde en exclusiva a la Administración.

Una cosa es que dicho procedimiento haya de ser instruido y acordado por la Administración y otra distinta es que el pago material que da cumplimiento a la resolución acordada en dicho procedimiento lo haga directamente o a través de la Aseguradora si así se ha contratado con la misma. No se advierte que con este proceder se esté vulnerando ninguna normativa, ni se conoce regulación alguna que de forma expresa prohíba este procedimiento de pago, por lo que no se vé cuál es la posible contradicción con la misma del Pliego, que sería informado en su día por esa Asesoría jurídica como es preceptivo.

En el art. 1.2 del Pliego de Condiciones por el que se regula la Póliza contratada se establece entre las Prestaciones del Asegurador la del “... abono a los perjudicados o a sus derechohabientes de las indemnizaciones a que diera lugar la responsabilidad civil del Asegurado.” Asimismo en el art. 20 del mismo Pliego se establece que “El Asegurador se subroga en los derechos, acciones, y obligaciones del asegurado para tratar con los perjudicados o sus derechohabientes y para indemnizarles en su caso”.

Parece incuestionable por tanto, aunque el Informe de discrepancia manifiesta desconocerlo, que mediante el contrato de seguro se ha pactado de forma inequívoca que es la Aseguradora quien ha de realizar los pagos directos a los perjudicados en relación a los



cuales haya recaído resolución de indemnizar y siempre que por el procedimiento establecido se determine su inclusión en los supuestos de cobertura de la Póliza.

TERCERA. Entiende esta Intervención que ha sido el propio órgano competente para liquidar estas indemnizaciones, el que ha escogido un procedimiento para hacerlo, no siendo por tanto opcional seguir dicho procedimiento o ignorarlo, sobre todo cuando no se aprecia cuáles son las ventajas que de ello se derivan para la Administración o para el ciudadano, que en todo caso va a percibir su indemnización: Si está contemplada en los supuestos cubiertos por la póliza, a través de la misma, y si no lo está la Administración deberá cumplir directamente su Resolución de indemnizar.

En cualquier caso, lo que podría estarse produciendo es una renuncia a las prestaciones que el asegurador ha asumido obviando la exigencia de su cumplimiento en el momento en que se establece en el contrato. Al no preverse en el contrato la posibilidad de que paguen indistintamente la Aseguradora o la Administración y luego ésta repita, no se encuentra definido el procedimiento que asegure que la primera se hará cargo de los pagos ya realizados.

Se afirma en la discrepancia que no hay quebranto económico para la Hacienda Pública por el cumplimiento de una obligación. En el "Protocolo de Gestión de Siniestros" se establecen unos requisitos y plazos de comunicación a la Aseguradora para que ésta, en cumplimiento del contrato, esté obligada a dar cobertura a los casos que procedan. La actuación del pago al margen del contrato obviando dicho procedimiento, no garantiza que dicho quebranto no se vaya a producir.

CUARTA. Lo que parece que defiende el escrito de discrepancia es que el pago directo por la Aseguradora no debiera ser excluyente de la posibilidad de que por razones de interés público o de simple conveniencia la Administración pudiera realizar el pago primero y se sustentara después el procedimiento para su resarcimiento.

Este criterio puede ser sostenido, lo que no parece procedente es hacerlo por la vía de hecho, sin Acuerdo de Modificación o Interpretación del contrato y sin conformidad inicial del contratista ya que ello sí puede poner en entredicho la garantía de la indemnización por la Aseguradora y la consiguiente ineficacia del pago de la prima. En la Discrepancia se alegan las prerrogativas de que está investida la Administración pero dichas prerrogativas han de ejercerse por el procedimiento establecido en la LCAP. No se desprende de los antecedentes analizados que existan Acuerdos de Modificación o de Interpretación adoptados en el marco de dicho procedimiento.

QUINTA. No puede sustentarse como argumento a favor del criterio mantenido en la discrepancia el Dictamen del Consejo Consultivo al que se alude, ya que no fue su objeto la cuestión suscitada en la misma, sino que se refirió exclusivamente a los requisitos para entender indemnizable el supuesto de responsabilidad, que como se dijo al principio de este informe, no han sido puestos en cuestión en la nota de reparo.

A la vista de lo expuesto, se ratifica el informe del Interventor Central del S.A.S., en base a lo establecido en el art. 83 c) de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

