

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 23 DE ABRIL DE 1996. CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE EDIFICIO. PRORROGA AUTOMÁTICA Y EXPRESA. PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN. COMPETENCIA. FISCALIZACIÓN.

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de 12 de abril de 1996 del Interventor Delegado en la Consejería de “.....” sobre el criterio a adoptar en la prórroga de un contrato de arrendamiento de un edificio.

Examinado el mismo, se efectúan las siguientes consideraciones:

I

- 1.- Los expedientes de la Administración de contenido económico se integran con dos tipos de actos administrativos:
 - a) En cuanto a la parte jurídica de los mismos, la normativa que le es aplicable establece la exigencia de determinados actos por el órgano competente: Que se apruebe el P.C.A.P., que se establezca la tramitación por urgencia de un expediente de contrato, o que se autorice un contrato por el Consejo de Gobierno... Cada tipo de contrato, en su regulación jurídica particular determina los actos a adoptar y qué órgano es el competente.
 - b) Desde el punto de vista económico, como establece el art. 68 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda Pública, asimismo por el órgano competente han de adoptarse los actos de aprobación de gasto que en cada una de las fases del gasto son exigibles.

En aplicación del art. 16 y 82 de la Ley 9/1990, aquellos actos de la Administración susceptibles de generar derechos u obligaciones están sometidos a fiscalización previa.

En este esquema conceptual, y respecto al expediente de gasto cuyo criterio se requiere se manifiesta:

- 1) Aquellos contratos de arrendamiento en los que la Comunidad de Madrid consiente en que puedan prorrogarse los mismos, previo acuerdo de las partes, implican un acto expreso de la Administración como parte jurídica y necesaria del expediente.

El acto de prórroga a adoptar entre las partes genera obligaciones para la Hacienda Pública y, por tanto, de acuerdo con lo establecido en los arts. 16 y 82 de la Ley 9/1990 citada, debe ser fiscalizado previamente a la adopción del acuerdo.

En estos supuestos, finaliza el expediente jurídicamente acordando la prórroga del contrato con el arrendador y desde el punto de vista presupuestario, aprobando el

gasto por el órgano competente al efecto, competencia que vendrá determinada por la cuantía o plurianualidad del mismo.

La dualidad de actos a adoptar no obsta a la exigencia de que cada uno de ellos se dicte conforme con los requerimientos que el ordenamiento jurídico establece.

Conforme establece el art. 53.1 de la L.R.J y P.A.C. "Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido".

El acto por el que se acuerda prorrogar el contrato corresponde por razón de la materia (dictarse en materia de arrendamientos) al Consejero de Hacienda de acuerdo con la Ley 7/1986, de 23 de julio de Patrimonio de la Comunidad de Madrid. La aprobación del gasto se adoptará por el órgano correspondiente por razón de la cuantía o de la plurianualidad del mismo, sin que los artículos 8.d), 10.c) "a sensu contrario", art. 69.1 de la Ley 9/1990, ni la Ley de Presupuestos anuales determinen un régimen singular de aprobación de gasto de acuerdo con la naturaleza jurídica del contrato a celebrar.

Por tanto, en el supuesto de prórroga expresa se precisa Propuesta de Acuerdo de prórroga, fiscalización previa del gasto y autorización del mismo por el órgano competente, competencia que puede ser coincidente o no en ambos actos, sin que del examen del ordenamiento jurídico presupuestario se deduzcan excepciones por la nominación de arrendamiento del tipo de gasto cursado.

- 2) Aquellos contratos de arrendamiento en los que existe prórroga automática, no precisan para que se deduzcan efectos jurídicos de la misma ningún acto de la Administración. En consecuencia, no se da el supuesto esencial de fiscalización previa: propuesta de un acto generador de obligaciones para la Hacienda Pública.

Presupuestariamente, en cuanto al proceso del gasto, debe existir una propuesta por el responsable del programa, y, admitido el supuesto de no fiscalización, finalizará la parte económica del expediente aprobando el mismo por el órgano competente, sin que la competencia del órgano en cuanto a la aprobación del gasto restablecida en el art. 69 de la Ley 9/1990 y en las leyes Generales de Presupuestos se altere o modifique de acuerdo con la voluntad del órgano contratante o conviniente al consentir en el clausulado del negocio jurídico la estipulación de prórroga automática o (expresa).

Lo contrario podía dar lugar a que en un expediente de gasto contractual, que por su duración en el ejercicio corriente e importe del gasto, es competencia del Consejero correspondiente, al determinar en su clausulado que se podrá prorrogar automáticamente, salvo denuncia expresa, por un período plurianual (tres años por ejemplo), el gasto a autorizar fuese competencia del Consejero y no del Consejo de Gobierno, tal como preceptúa el art. 55 de la Ley 9/1990:

Estima esta Intervención, como así manifestó en su informe de 6 de marzo de 1989 que "cada prórroga de contrato implica presupuestariamente una nueva aprobación de gasto ..." y que de importar el precio del arrendamiento más de 50 millones corresponde la atribución de la competencia para aprobar el gasto al Consejo de Gobierno.

En el expediente a tramitar se integraría, tanto en el supuesto de prórroga automática como expresa con la siguiente documentación:

- a) Documento Contable AD
- b) Contrato cuya prórroga se propone.
- c) Memoria-propuesta, justificativa de la necesidad y conveniencia de la prórroga y, en su caso, de la actualización del precio que se proponga. La exigencia de Memoria-propuesta tendría virtualidad en el supuesto de prórroga forzosa de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, pues la misma es obligatoria para el arrendador, no para el arrendatario, y cuando es la Administración quien tiene el derecho de poder acogerse o no a lo establecido en la L.A.U, debe justificar la necesidad o conveniencia de la misma.
- d) Documentación acreditativa de los supuestos de base de la actualización del precio.

En el supuesto de prórroga expresa se exigiría como anteriormente se manifestó fiscalización previa, así como informe previo de la Asesoría Jurídica y propuesta de acto de formalización de la prórroga.

Se estima asimismo que la tramitación de los expedientes con prórroga automática debe efectuarse con anterioridad a la fecha pactada para la denuncia del contrato, recomendándose, como se manifestaba en el informe citado de 6 de marzo de 1989 el sistema de tramitación anticipada si coincide la prórroga con el inicio del ejercicio presupuestario.

En resumen, y al respecto se considera que los actos administrativos de tramitación del proceso del gasto conforme a la L.R.J. y P.A.C. (art. 53.1) deben producirse por el órgano competente y de acuerdo con el procedimiento establecido. De acuerdo con el ordenamiento jurídico presupuestario la competencia para aprobar los gastos corresponde a los Consejeros, cuando no sean de la incumbencia del Consejo de Gobierno, sin que se distinga que el gasto se genere por una prórroga automática, una prórroga expresa, un contrato patrimonial, privado o administrativo.

Será el examen del gasto en su cuantía o plurianualidad quien determinará la competencia para autorizar el mismo, salvo que Ley posterior o especial fuere de aplicación prevalente y estableciera regulación diferente.

II

En el supuesto de que en un expediente de gasto tramitado como prórroga automática, y, por tanto, no sometido a fiscalización previa fuera aprobado el gasto por órgano no competente se considera que el Interventor actuante deberá manifestarlo al proponente del mismo, al objeto de que se subsane.

La sujeción de la Administración al principio de legalidad y a la normativa que regula su actuar no depende de que la misma esté sujeta por razón del acto a adoptar al control de la Intervención o no, sino que el principio de legalidad es un "prius" al control, y, por tanto, a la legalidad debe sujetarse la actuación administrativa.

Por tanto, si la competencia para aprobar un gasto de 141.805.264 pts, que es el consultado, por razón de la cuantía corresponde al Consejo de Gobierno de acuerdo con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 20/1995, de 22 de diciembre, esta competencia no decae por el supuesto de que el mismo derive de un negocio unilateral o bilateral, contrato administrativo o privado, prórroga automática o expresa.

De acuerdo con ello, se estima que el Interventor actuante, cuando observe que un gasto no ha sido aprobado por órgano competente por razón de la cuantía, deberá manifestarlo así al objeto de que se subsane la actuación administrativa.

Conforme al art. 67.3 de la L.R.J.A.P. y P.A.C. "si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado".

Estima esta Intervención que no considerándose manifiesta la incompetencia del órgano por razón de la materia o del territorio en este supuesto - art. 62.1.b) de la L.R.J.A.P. y P.A.C. con la interpretación restrictiva que acerca de la nulidad de los actos se preconiza por la jurisprudencia, el Consejo de Estado y la doctrina -, es posible la convalidación del acto por su superior jerárquico. Como señala González Pérez, cuando el vicio consistiera en incompetencia "la convalidación únicamente podrá acordarse por aquel órgano que tiene competencia".

Evidentemente, el supuesto de convalidación referenciado es diferente al supuesto de convalidación establecido en el art. 32 del R.D. 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General del Estado, respecto a los supuestos de omisión de intervención previa.

Las consideraciones anteriores llevan a esta Intervención respecto a los criterios solicitados a las siguientes

CONCLUSIONES

- 1.- La competencia para autorizar gastos viene determinada en la legislación presupuestaria - art. 8.d), 10.c) y 69.1 entre otros de la Ley de Hacienda y leyes anuales de Presupuestos. De acuerdo con las mismas, corresponde al Consejo de Gobierno la aprobación de aquellos gastos, cuya cuantía excede de la fijada por la Ley de Presupuestos, de aquellos que tienen un carácter plurianual y los que son de cuantía indeterminada, sin que la competencia establecida sea limitada por la naturaleza jurídica del negocio, celebrado por la Administración ni por su formalización: prórrogas expresas o automáticas.

- 2.- En el supuesto de aprobación de un gasto por órgano no competente, no existiendo regulación presupuestaria especial, es de aplicación la L.R.J. y P.A.C., debiendo ser subsanados los actos adoptados conforme a los procedimientos regulados en la misma. En el supuesto concreto, mediante el acuerdo del órgano que tiene la competencia, que corresponde por razón de la cuantía al Consejo de Gobierno.