

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 30 DE DICIEMBRE DE 2002 POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA. SUBVENCIONES. FRACCIONAMIENTO DE LA OBRA OBJETO DE LA SUBVENCIÓN. JUSTIFICACIÓN DE LA AYUDA EN RELACIÓN CON EL OBJETO DE LA MISMA

Se recibe en esta Intervención General, procedente de la Consejería de.....”, escrito de discrepancia, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 88.1 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, y el artículo 16 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, respecto del reparo formulado por la Intervención Delegada en dicha Consejería al expediente de concesión de una subvención al Ayuntamiento de “ABC” para financiar la actuación “Posada Municipal” por importe de 77.734,28 euros, al amparo de la Orden de 6 de febrero de 2002, de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, por la que se establecen subvenciones a Corporaciones Locales para proyectos de infraestructuras turísticas en la zona de la Sierra Norte de Madrid durante el año 2002.

La Intervención Delegada repara la propuesta de gasto por entender que la adjudicación y ejecución únicamente de una parte de las obras objeto de subvención supone fraccionamiento del objeto del contrato al contemplar el proyecto una obra completa, y asimismo considera como no justificado el cumplimiento del objeto de la ayuda en tanto que la parte realizada no puede entregarse al uso público.

Por su parte, el “XYZ” considera que en la adjudicación de las obras no existió fraccionamiento con intención de eludir los requisitos de publicidad o procedimiento ya que la forma de adjudicación utilizada se ajusta a las normativa aplicable, y por otro lado, estima justificada la subvención de acuerdo con lo establecido en la Orden de Concesión, al entender que en la misma no se exige la realización de una obra completa, sino aquella parte que el beneficiario solicitante se compromete a ejecutar en el periodo subvencionable, que en el caso de referencia comprende la primera fase del proyecto.

Se acompaña, junto al escrito de discrepancia, el expediente administrativo, en el que se acreditan los siguientes

ANTECEDENTES

- 1.- Mediante resolución 294/02 de la Gerente del “XYZ”, se concede al Ayuntamiento de “ABC”, al amparo de la Orden de 2 de febrero de 2002, de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, por la que se establecen subvenciones a Corporaciones Locales para proyectos de infraestructuras turísticas en la zona de la Sierra Norte de Madrid durante el año 2002, una subvención para financiar la actuación “Posada Municipal” por importe de 77.734,28 euros.
- 2.- Este importe sería abonado al beneficiario una vez realizada dicha actuación, previa presentación de los documentos justificativos del gasto, entre los que se encuentra el *“certificado de adjudicación de las obras emitido por el órgano competente, así como las correspondientes certificaciones de obra debidamente aprobadas a las que acompañarán las facturas emitidas por el contratista”*, fijándose el 31 de octubre de 2002 como plazo para la realización de las inversiones y la presentación de la documentación justificativa.
- 3.- Con fecha 28 de noviembre de 2002, y sin asistencia de representante de la Intervención, se levanta acta de comprobación material de la inversión realizada con

cargo a la referida subvención por un importe de 76.127,67 euros en la que se deja constancia por el técnico del “XYZ” y el beneficiario de que la obra se encuentra realizada con arreglo a las condiciones establecidas para la concesión de la subvención.

- 4.- Enviado el expediente a la Intervención Delegada en la Consejería de “.....” para la preceptiva fiscalización del reconocimiento de la obligación, se formula reparo con fecha 12 de diciembre de 2002 en base a las argumentaciones siguientes:

“a. El Ayuntamiento de “ABC” al adjudicar sólo una parte de las obras por importe de 76.122,81 euros, ha incurrido en un fraccionamiento del objeto del contrato, eludiendo, tal como establece el artículo 68 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, los requisitos de publicidad y el procedimiento o la forma de adjudicación correspondiente.

b.- De la certificación aportada en el expediente, se deduce que se han ejecutado nueve de los veintiún capítulos correspondientes al proyecto de obras, no siendo la parte ejecutada susceptible de ser entregada al uso general o al servicio correspondiente, por lo que se considera que no se ha realizado el objeto para el que se concedió la subvención.

c.- No consta en el expediente la no designación de representante por parte de la Intervención General para el acto de comprobación material de la subvención.”

- 5.- Por parte de la Gerencia del “XYZ” se remitió con fecha 19 de diciembre contestación a la nota de reparo, ratificándose la Intervención Delegada en los apartados a) y b) del mismo, y añadiendo la siguiente consideración:

“(...) en el momento de la fiscalización de la fase D no quedaba constancia en el expediente de que la ejecución de la obra se iba a realizar por fases y la propuesta de resolución de la concesión que se envió a esta Intervención Delegada en dicha fase D hacía mención a la concesión al Ayuntamiento de “ABC” de una subvención para financiar la Posada Municipal en dicho término municipal, sin que se indicara, en ningún momento, que la ayuda se concedía para financiar la 1ª fase.”

- 6.- Con fecha 27 de diciembre de 2002 la Gerencia del “XYZ” eleva discrepancia a esta Intervención General en relación con dicho reparo, entendiendo que no se han eludido los requisitos de publicidad y procedimiento o la forma de adjudicación por el Ayuntamiento ya que *“según consta en la certificación expedida por la Secretaria Interventora del Ayuntamiento de “ABC” sobre el contenido del Decreto de Alcaldía de 15 de julio de 2002, en su momento se convocó concurso de obras, concurso que quedó desierto al no haberse presentado ninguna oferta durante el periodo al efecto, por lo que (...) se procedió a la adjudicación del contrato por el sistema de procedimiento negociado (...), y ello sin entrar en consideración sobre (...) el ámbito competencial de la Intervención con respecto a las actuaciones de la Administración Local en su ámbito de autonomía (...).”* Asimismo, considera justificado el cumplimiento del objeto de la subvención por cuanto de la solicitud por parte del Ayuntamiento y de la resolución de concesión se deduce que la cantidad subvencionada se corresponde con la ejecución de la primera fase de la obra, de acuerdo con lo previsto en el Calendario de Ejecución.

En relación con la presente discrepancia procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Por lo que respecta al primero de los aspectos a que se refiere la discrepancia, la cuestión básica a analizar es la determinación del objeto del expediente de gasto cuya fiscalización ha sido ejercida por la Intervención Delegada en la Consejería de “.....” y sobre el que se ha planteado aquella.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el expediente de referencia corresponde a un gasto subvencional derivado de la concesión de una ayuda al Ayuntamiento de “ABC” para la realización de un proyecto de inversión al amparo de la Orden de 2 de febrero de 2002, de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, por la que se establecen subvenciones a Corporaciones Locales para proyectos de infraestructuras turísticas en la zona de la Sierra Norte de Madrid durante el año 2002.

Por ello, el ejercicio de la función interventora llevado a cabo por la citada Intervención Delegada en relación con dicho expediente se concreta en la intervención del reconocimiento de la obligación y de la aplicación o empleo de los fondos públicos respecto de la concesión de la subvención a la corporación municipal, para lo cual, se deberán llevar a cabo las comprobaciones a que se refiere el artículo 24 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo por el que se desarrolla el régimen de control interno y contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid .¹

¹Artículo 24. Contenido de las comprobaciones.

Al efectuar la intervención previa del reconocimiento de obligaciones o propuestas de pago se deberá comprobar:

- a) Que las obligaciones responden a gastos autorizados y dispuestos y, en su caso, fiscalizados favorablemente, salvo que todas las fases del gasto puedan realizarse simultáneamente.
- b) Que los documentos justificativos de la obligación se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación. En todo caso, en la documentación deberá constar:
 - 1ª. Identificación del acreedor.
 - 2ª. Importe exacto de la obligación.
 - 3ª. El cumplimiento de la prestación, servicio u otra causa de las que derive la obligación del pago.
- c) Que se haya comprobado materialmente, cuando proceda, la efectiva y conforme realización de la obra, servicio, suministro, adquisición o subvención, y que ha sido intervenida de conformidad, en su caso, dicha comprobación.

De la lectura del precepto mencionado se desprende que, en relación con la inversión objeto de la subvención, la única verificación que debe llevarse a cabo por la Intervención a la hora de ejercitar la fiscalización del gasto subvencional es la comprobación material de la efectiva realización de la obra en que dicha inversión consiste de acuerdo a las previsiones del proyecto y la orden de concesión, garantizando así el adecuado cumplimiento del objeto de la ayuda, sin que el alcance de dicho control deba extenderse a aspectos relacionados con el procedimiento de contratación de la obra y el respeto de las prescripciones legales en ese sentido.

Quiere ello decir, que el expediente de contratación seguido por el Ayuntamiento en relación con la obra para cuya realización le fue concedida la ayuda es objeto de un gasto diferente que el subvencional, y su aprobación, adjudicación, ejecución y control corresponderá a los respectivos órganos con competencia en dicha Corporación Local. Así, los incumplimientos que en relación con la normativa de contratos de las Administraciones Públicas pudieran derivarse de dicho procedimiento de contratación, exceden del objeto de la fiscalización ejercida sobre el expediente de gasto subvencional, e igualmente del ámbito competencial de control de la Intervención Delegada en la Consejería de “.....” que la lleva a cabo.

Esta Intervención General, sin pronunciarse sobre la existencia de fraccionamiento del objeto del contrato de obras ejecutado por el Ayuntamiento de “ABC”, eludiendo, tal como establece el artículo 68 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, los requisitos de publicidad y el procedimiento o la forma de adjudicación correspondiente, considera que tal incumplimiento no puede servir de base para la formulación de un reparo sobre el expediente de gasto correspondiente a la subvención, al tratarse de un procedimiento de gasto diferente cuyo control se ejercerá en un ámbito competencial también distinto.

II

En relación con el segundo motivo alegado en el reparo de la Intervención Delegada, la discrepancia se centra en clarificar el objeto de las ayudas concedidas en base a la Orden de 6 de febrero de 2002, de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, por la que se establecen subvenciones a Corporaciones Locales para proyectos de infraestructuras turísticas en la zona de la Sierra Norte de Madrid durante el año 2002, y en concreto, en determinar si dicho objeto se refiere a la realización de parte de la obra proyectada como inversión, o si por el contrario, sólo se considera cumplido el mismo mediante la justificación por el beneficiario de haber llevado a cabo la obra completa.

El análisis de la presente cuestión debe ceñirse, por un lado, a las disposiciones generales contenidas en la base reguladora de este tipo de ayudas, y por otro, a las previsiones que al respecto se deduzcan de la orden individualizada de concesión de la subvención al Ayuntamiento de “ABC”, así como de la solicitud presentada por éste ante el órgano concedente.

Por lo que respecta a la Orden de 6 de febrero de 2002, su tenor literal no permite en principio establecer un criterio delimitador claro sobre la naturaleza del objeto de las ayudas, ya que, si bien, de su artículo 6 c), al referirse a los gastos subvencionables, parece desprenderse la exigencia de que el proyecto de inversión deba ser finalizado para se entienda cumplida y justificada la prestación por el beneficiario, de su articulado puede asimismo deducirse la posibilidad de concesión de la ayuda para financiar una inversión realizada y justificada en sólo

una parte del proyecto total de la misma.

El artículo 6 c) establece que *“la inversión objeto de la subvención deberá efectuarse a lo largo del periodo comprendido entre el 1 de julio de 2001 y el 31 de octubre de 2002, siendo ésta la fecha tope para su finalización”*, sin embargo el concepto de inversión a los efectos de esta Orden debe matizarse con lo preceptuado en otros artículos de la propia norma que parecen encauzar su sentido hacia la parte del proyecto de obras que se haya aceptado por la orden de concesión como objeto de la prestación, ya sea el total o una parte del mismo, y que en todo caso deberá estar finalizada y justificada.

En este sentido, el artículo 9 de la propia Orden, al establecer los criterios aplicables para la determinación de la cuantía de la subvención, señala: *“(…), la cuantía de la subvención podrá ser de hasta el 100 % de la inversión aceptada (...)”*; e igualmente, en el artículo 13.2, al referirse a la justificación y pago de la subvención, se prevé que *“(…) En todo caso, se subvencionará de acuerdo a la inversión aprobada y justificada.”*

Pues bien, en este marco argumental, y en línea con una interpretación casuística que se acerque a la particularidad del acto concesional en cada una de las ayudas, el elemento que se revela como definitorio del alcance y delimitación de la inversión objeto de las mismas será la concreción que en la solicitud presentada por el beneficiario, y en la resolución individualizada de concesión de cada ayuda, se haga de la inversión que al efecto deberá ejecutarse.

Este es el sentido que debe adoptar el término “inversión aceptada” a que se refiere la norma, como expresión de un concepto amplio del objeto de la subvención cuya definición particular en cada caso vendrá representada por la concreta prestación propuesta por el beneficiario en el momento de solicitar la ayuda destinada a financiarla, y con el alcance que resulte de la aprobación dada por el órgano concedente en la resolución de concesión.

En el supuesto objeto de discrepancia, la particularización del concepto de inversión recogido en la base reguladora se deriva de las especificaciones contenidas en la solicitud presentada por el beneficiario en relación con el calendario de actuaciones a desarrollar para ejecutar la obra proyectada, así como de la aceptación otorgada por el órgano concedente, “XYZ”, a dichas especificaciones, que conlleva de forma tácita la delimitación como inversión subvencionable de la prestación propuesta por el Ayuntamiento en los términos señalados en la documentación que acompaña su solicitud.

Así, en el proyecto de ejecución de las obras de la Posada Municipal, aportado por el Ayuntamiento de “ABC” como documentación complementaria a la solicitud de la ayuda, aparecen planificadas las actuaciones en dos fases diferenciadas, estando comprendido el plazo final de ejecución de la primera de ellas, que incluye la realización de los capítulos I a VIII del proyecto, dentro del periodo de realización de las acciones subvencionables previsto por la Orden de 6 de febrero de 2002.²

²En el Anexo V “Planificación de la Actuación. Estudio de Costes Globales” del Proyecto Básico y de Ejecución - Rehabilitación de Antiguas Escuelas- Posada Municipal de Madarcos, se establece lo siguiente:

Planificación y Calendario de la Actuación (1ª y 2ª Fase)

FASE 1 (2002)		
<u>Concepto</u>	<u>Importe</u>	<u>Plazo Ejecución</u>
*Ejecución Obra:	76.122,81 euros	
*Honorarios	1.611,47 euros	junio 2002 -25 octubre 2002
*Total Fase 1	77.734,28 euros	

Por otro lado, dicha primera fase tiene previsto un presupuesto de ejecución por un importe de 77.734,28 euros , incluidos los honorarios profesionales de Dirección de Obra, coincidente con el solicitado por la Corporación Local y aprobado por el órgano concedente en concepto de subvención para la financiación del proyecto mediante Resolución 294/02 de 4 de junio de 2002, de la Gerente del “XYZ”.

De todo ello podemos concluir, que la subvención solicitada por el Ayuntamiento de “ABC” por importe de 77.734,28 euros, al amparo de la Orden de 6 de febrero de 2002, debe entenderse referida a la financiación de la 1ª fase del proyecto de inversión “Posada Municipal”, considerando, asimismo, que en tales términos se concede por Resolución de la Gerente del “XYZ” de 4 de junio de 2002, y que, por tanto, deberá considerarse cumplido el objeto de dicha subvención una vez realizadas y justificadas las obras correspondientes a la mencionada 1ª fase del proyecto.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, esta Intervención General

RESUELVE

Rectificar, con los efectos que establece el artículo 88.1 a) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, el reparo formulado por la Intervención Delegada en la Consejería de “.....”, en relación con el expediente de concesión de una subvención al Ayuntamiento de “ABC” para financiar la actuación “Posada Municipal”, al amparo de la Orden de 6 de febrero de 2002, de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, por la que se establecen subvenciones a Corporaciones Locales para proyectos de infraestructuras turísticas en la zona de la Sierra Norte de Madrid durante el año 2002.