

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 14 DE JULIO DE 2.003. CONTRATOS. CUESTIONES EN RELACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE PAGO DE UN CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES SUSCRITO POR UN ORGANISMO AUTÓNOMO.

Se recibe en esta Intervención General consulta procedente de la Agencia A.....@de la Comunidad de Madrid acerca de diversas cuestiones relacionadas con el contrato de arrendamiento de inmueble suscrito por dicho organismo con el Instituto ABC@para el alojamiento de reclusos drogodependientes.

En particular, la consulta se centra en la determinación de la forma de pago que procede para hacer efectivas las mensualidades correspondientes a dicho arrendamiento y la obligatoriedad para la Agencia de prestar garantía en afianzamiento de las cantidades devengadas.

A este respecto cabe formular las siguientes consideraciones:

Acerca de la primera de las cuestiones consultadas, la Cláusula Tercera del contrato de arrendamiento de vivienda propuesto por el Instituto ABC@, que establece las condiciones para el pago de la renta estipulada, contiene el siguiente literal:

"El arrendatario satisfará la renta anual consignada en el apartado D, y lo hará con los incrementos o actualizaciones que correspondan en cuotas mensuales anticipadas a contar desde el mes siguiente al de la firma de este contrato, que serán giradas por el Instituto dentro de los cinco primeros días de cada mes. El arrendatario viene obligado, sin excepción o excusa, al pago por domiciliación bancaria, siendo de su cuenta los gastos que se produjeran por devolución de algún recibo."

La Orden 1398/1991, de 8 de mayo, del Consejero de Hacienda, por la que se regulan los pagos domiciliados y la realización de los pagos periódicos y repetitivos, contempla el sistema de domiciliación en cuentas bancarias de determinados pagos derivados de contratos de suministros o servicios de carácter continuado, así como otros de características análogas, cuyo importe se determine mediante recibos girados por el acreedor.

En el artículo tercero de la citada norma, se incluyen los pagos derivados de contratos de arrendamiento entre los supuestos susceptibles de realización a través del procedimiento de domiciliación bancaria, señalando al respecto la siguiente consideración:

"También podrán ser objeto del procedimiento de pago mediante domiciliación aquellos que vengan derivados de contratos de arrendamiento, en los que, conociéndose previamente el importe y la fecha de la deuda a pagar en cada periodo, se efectúa el pago mediante cargo a la cuenta corriente designada a tal fin, y se realizará en los periodos acordados contractualmente, todo ello siempre que así se derive del contrato en vigor".

De acuerdo con esta previsión, y dado que el contrato objeto de consulta cumple los requisitos señalados en la misma, parecería razonable pensar que el sistema de pago por domiciliación bancaria establecido por la Orden 1398/1991, de 8 de mayo es el procedimiento idóneo para la realización de los pagos mensuales derivados de las cláusula tercera del contrato.

No obstante, y pese a que dicha Orden se encuentra en vigor en la Comunidad de Madrid, no se ha llevado a cabo la implantación efectiva del procedimiento de domiciliación en la Tesorería General mediante la oportuna designación de la cuenta bancaria receptora de los recibos, de manera que actualmente no resulta técnicamente posible la atención de pagos a través de este sistema.

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta el carácter periódico de los pagos correspondientes a la renta mensual de los contratos de arrendamiento, debe considerarse que el procedimiento más adecuado para hacerlos efectivos es mediante el sistema de anticipos de caja fija.

En efecto, de conformidad con el artículo 3 de la Orden 1321/1989, de 2 de junio, del Consejero de Hacienda, reguladora de pagos a justificar y de anticipos de caja fija, *"Tendrán la condición de anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter permanente que se realicen a cajas pagadoras para la atención de gastos periódicos o repetitivos, de tracto sucesivo y otros de similares características (...)"*

Entendiendo, por tanto, que las mensualidades correspondientes a un contrato de arrendamiento pueden encuadrarse entre los conceptos objeto de pago mediante el sistema de anticipos de caja fija por su carácter periódico o repetitivo, el procedimiento para hacerlas efectivas por este sistema será el establecido en el artículo 21 de la citada Orden, y que se concreta en la realización de los pagos mensuales mediante cheque nominativo o transferencia bancaria desde la caja pagadora correspondiente, con cargo a la cuenta restringida de anticipos de caja fija que se encuentre abierta en alguna de las entidades de crédito existentes.

Asimismo serán aplicables las demás condiciones contenidas en la Orden para la aplicación de este procedimiento de pago. Entre ellas debe destacarse la exigencia de aportación por el acreedor de las facturas, recibos o justificantes correspondientes, que acrediten la realización de la prestación convenida y el importe de la obligación, para que pueda procederse, por parte del cajero pagador, al pago de la misma mediante la emisión del cheque o transferencia contra la cuenta de anticipos de caja fija.

Este requisito viene recogido en el artículo 15 de la propia Orden, al señalar que *"Los gastos que hayan de pagarse con anticipos de caja fija deberán seguir la tramitación establecida en cada caso, y de la que quedará constancia documental. El "Páguese" del órgano de gestión correspondiente deberá figurar, como mínimo, en las facturas, recibos o cualquier otro justificante que refleje la reclamación o derecho del acreedor, así como la aplicación presupuestaria que le corresponda"*.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, y respecto de la cláusula tercera del contrato de arrendamiento propuesto por el Instituto ABC@, no parece razonable la exigencia, a nivel contractual, de condiciones que resultan de imposible cumplimiento para el arrendatario, de conformidad con el sistema y procedimientos que tiene implantados para la gestión económico-financiera, y máxime cuando se trata, al igual que el Instituto ABC@, de un organismo público perteneciente a la Comunidad de Madrid, encuadrado por tanto en el ámbito de la Hacienda de la Comunidad.

En este mismo sentido debe manifestarse esta Intervención General respecto de la exigencia de una fianza para asegurar el cumplimiento de las condiciones del contrato por el arrendatario, ya que, con carácter general, y al igual que la Administración del Estado, la Comunidad de Madrid se encuentra exenta de prestar toda clase de fianzas en sus relaciones con órganos administrativos o tribunales de justicia.

Así, la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 36.1 lo siguiente:

"En el ejercicio de sus competencias ejecutivas, la Comunidad de Madrid gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre las que se comprenden:

g) La exención de la obligación de prestar toda clase de garantías o cauciones

ante los organismos administrativos y ante los jueces o tribunales de cualquier jurisdicción."

De acuerdo con lo anterior, por tanto, no procede la inclusión de la cláusula undécima del contrato de arrendamiento objeto de consulta, que establece la obligatoriedad para el arrendatario de depositar, en concepto de fianza, el importe de una mensualidad de la renta, a formalizar de conformidad con la legislación vigente, ya que, en tanto Organismo Autónomo Administrativo dependiente de la Administración de la Comunidad de Madrid, la Agencia A.....@no está obligada a prestar fianza alguna para garantizar sus obligaciones ante otros órganos administrativos.

Todo ello nos lleva a concluir que, la formalización, en los términos del presente, de un contrato privado por parte del Instituto ABC@para el arrendamiento de las viviendas incluidas en el ámbito de su gestión, si bien perfectamente aplicable en sus relaciones con los particulares, no parece la fórmula más adecuada en los supuestos que afectan a otros organismos dependientes de la Administración de la Comunidad de Madrid.

Ello, en primer lugar, porque la forma normal de relación entre las Administraciones Públicas, Organismos Autónomos y entes públicos, es a través de los convenios de colaboración, y sólo excepcionalmente se debe recurrir al contrato administrativo o privado. Así lo declara la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su informe 68/96, de 18 de diciembre de 1996, al señalar que *"con carácter reiterado y uniforme viene sosteniendo esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa que la forma natural de relacionarse las Administraciones Públicas, los Organismos Autónomos y los entes públicos sujetos en su concepto de órganos de contratación a la LCPA, 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 LCAP y, sólo excepcionalmente, cuando una de las partes sea un ente público, podrá acudir a la celebración de un verdadero y propio contrato (...)"*.

En el mismo sentido se pronuncia el informe 42/99, de 12 de noviembre de 1999.

Por otro lado, en la relación entre órganos administrativos frecuentemente no son aplicables las condiciones o cláusulas contractuales que de ordinario se imponen en la contratación con particulares, debido a la especial organización de aquellos y a su sujeción a normativa y procedimientos peculiares que no son predicables de los sujetos privados. Ello con el agravante de que si tales condiciones son especialmente desfavorables o restrictivas para una de las partes, y tratándose de organismos pertenecientes a una misma Administración, con las implicaciones que ello conlleva en cuanto al mutuo conocimiento de las normas y procedimientos aplicables a su funcionamiento y respecto de la necesaria identificación de los objetivos comunes perseguidos con su actuación, resulta aún más inadmisibles la exigencia imperativa de condiciones de difícil o imposible cumplimiento por oponerse a las reglas básicas de funcionamiento de un organismo.

De acuerdo con las anteriores consideraciones procede concluir lo siguiente:

- 1.- No procede la previsión contenida en la cláusula tercera del contrato de arrendamiento de vivienda propuesto por el Instituto ABC@, sobre la obligatoriedad del pago de la renta mensual por parte del arrendatario -Agencia A.....@- mediante la domiciliación de los recibos en cuenta bancaria, dado que es de imposible cumplimiento al no hallarse implantado dicho sistema de forma efectiva en la Comunidad de Madrid.

Por ello, y teniendo en cuenta el carácter periódico de los pagos correspondientes a la renta mensual de los contratos de arrendamiento, debe considerarse que el procedimiento más adecuado para hacerlos efectivos es a través del sistema de anticipos de caja fija, abonándose a través de cheque o transferencia bancaria desde la caja pagadora.

- 2.- Asimismo, no es admisible la exigencia de fianza alguna en garantía de las obligaciones del arrendatario, al encontrarse la Agencia A.....@de la Comunidad de Madrid exenta de prestar toda clase de fianzas o cauciones ante otros organismos administrativos.
- 3.- Sin perjuicio de lo anterior, conviene recordar que la forma normal de relación entre las Administraciones Públicas, Organismos Autónomos y entes públicos, es a través de los convenios de colaboración, sin que, por lo tanto, deban formalizarse de ordinario entre ellos negocios jurídicos privados para regular sus actuaciones, y aún menos, aquellos que contengan condiciones o cláusulas contractuales que se imponen en la contratación con particulares, pero que pueden no resultar aplicables a los entes públicos.