

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 5 DE DICIEMBRE DE 2003 POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA. EJECUCIÓN DE GASTO PÚBLICO. NO FISCALIZACIÓN DE UNA PROPUESTA DE ANULACIÓN DE CRÉDITO (DOCUMENTO CONTABLE AD/) EN MATERIA DE CONTRATACIÓN POR FALTA DE COBERTURA JURÍDICA.

Se recibe en esta Intervención General, procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de A.....@ escrito de discrepancia de acuerdo con lo establecido en el artículo 88 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid y en 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 al reparo formulado por la Intervención Delegada en la citada Consejería.

La discrepancia se basa en la posibilidad de liberar parte del crédito autorizado y comprometido en la ejecución de un contrato de servicios para que el pliego de prescripciones técnicas establece pagos mensuales que se efectuarán en función del número de horas efectivamente realizadas y que no podrá ser superior a 252 horas.

En el análisis de la presente consulta deben destacarse los siguientes

ANTECEDENTES

1. La Intervención Delegada en la Consejería de A.....@formula reparo a la propuesta de anulación del crédito (documento contable AD/) por importe de 12.180 euros, tramitada con el objeto de liberar parte del crédito autorizado y comprometido en ejecución del "contrato de mensajería urgente de la Secretaría General Técnica de", al haberse efectuado los pagos correspondientes a los meses de abril, mayo, junio y julio, por un número de horas inferior al máximo autorizado en el pliego de prescripciones técnicas. La Intervención Delegada considera que *"dado que el contrato está vigente hasta el 31 de octubre, sólo cabe la cancelación del crédito sobrante una vez finalizado el contrato o bien si se procede a la oportuna modificación del mismo con informe favorable de los Servicios Jurídicos de conformidad con la LCAP"*.
2. La Secretaría General Técnica de la Consejería de A.....@formula discrepancia al referido reparo, argumentando que, conforme a lo dispuesto en la cláusula 30 del pliego de prescripciones técnicas, los pagos mensuales no pueden superar el límite de 252 horas/mes, sin que las horas dejadas de realizar hasta dicho límite puedan ser acumuladas a meses sucesivos; por consiguiente, no pudiendo el crédito no consumido ser utilizado en meses posteriores, la anulación del remanente mensual acumulado no llevaría aparejado quebranto económico para la Hacienda de la Comunidad de Madrid ni para el tercero adjudicatario.

Se acompañan como antecedentes los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas. Asimismo, si bien no se presenta documento de formalización de la prórroga, de la documentación aportada se deduce que el servicio inicialmente previsto para el período 1 de marzo a 31 de diciembre de 2002, se ha prorrogado para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 2003.

Teniendo en cuenta los antecedentes señalados se efectúan las siguientes

CONSIDERACIONES

La cuestión a dilucidar en la presente consulta reside en determinar si resulta conforme a derecho aprobar la anulación parcial de un crédito presupuestario autorizado y comprometido para la ejecución de un negocio jurídico, sin que al documento contable AD de signo negativo se acompañe el acto administrativo que sirva de soporte a dicho documento. Para ello, es preciso hacer unas breves consideraciones acerca del procedimiento administrativo de ejecución del gasto.

La válida adopción de los actos administrativos generadores de gasto se supedita al cumplimiento de un doble procedimiento: el prescrito por la legalidad administrativa y el exigido por la legalidad presupuestaria o financiera.

Esto es, de una parte, los actos administrativos se producirán por el órgano competente con sujeción al procedimiento establecido (artículo 53 de la LRJPAC), procedimiento que, en el ámbito de la contratación administrativa, se establece en el Real Decreto Legislativo 2/2002, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), cuyo artículo 11.2 enumera, entre los requisitos para la celebración de contratos, la tramitación del expediente.

De otra parte, toda actuación administrativa que lleve aparejada la realización de un gasto deberá desarrollarse dentro de los medios financieros puestos anualmente a disposición del gestor por la ley presupuestaria y con sujeción al procedimiento administrativo de ejecución del gasto regulado en la legislación presupuestaria estatal o autonómica correspondiente, a saber, texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre y Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (LHCM), así como las disposiciones de desarrollo.

En este sentido, el artículo 68 de la LHCM establece que la gestión económica y financiera de los créditos se desarrollará reglamentariamente y se concretará en las fases de autorización, disposición, reconocimiento de la obligación y propuesta de pago, que deberán ser realizadas sin omisiones y en el orden expuesto, aunque podrán ser acumuladas y emitidas en un solo acto o documento en aquellos supuestos que así lo permita el ordenamiento jurídico -contratos menoresY-

Asimismo, la normativa sustantiva reguladora de cada procedimiento administrativo concreto incorpora exigencias de orden presupuestario para la válida adopción de los actos. A tales fines, establece el artículo 11.2 de la LCAP que la celebración de los contratos deberá reunir los siguientes requisitos vinculados al procedimiento de gasto:

"e) La existencia de crédito adecuado y suficiente, si del contrato se derivan obligaciones de contenido económico.

g) La fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico, relativos a los contratos, en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria o en las correspondientes normas presupuestarias de las distintas Administraciones Públicas sujetas a esta Ley.

h) La aprobación del gasto por el órgano competente".

Las operaciones relativas a la gestión de los créditos presupuestarios descritas en el artículo 68 de la LHCM que realicen la Administración General de la Comunidad de Madrid y sus Organismos autónomos administrativos se incorporan al Sistema de Información Económico Financiera (SIEF) a través de uno o más documentos contables aprobados en la Orden 1704/1990, de 18 de julio, del Consejero de Hacienda. En el ámbito estatal, esta materia se

encuentra regulada en sendas Órdenes de 1-2-1996, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se aprueban, respectivamente, la Instrucción Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, y los documentos contables a utilizar por la Administración General del Estado¹, disposiciones que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1.2 de la LHCM será de aplicación supletoria a la administración de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Establece el apartado 11 de la Regla 61 de la Instrucción Operatoria Contable, que *"toda operación de gestión de los créditos presupuestarios o de ejecución del gasto público que se registre en el sistema de información contable tendrá que estar acreditada adecuadamente con el correspondiente justificante que ponga de manifiesto su realización"*. No obstante, precisa el apartado 31 que dichos actos administrativos podrán soportarse en el propio documento contable siempre que éste incorpore todos los requisitos necesarios para la eficacia de dichos actos. En estos casos, el mismo documento tendrá validez como justificante de la realización del acto administrativo y como documento contable que sirve de base a su toma de razón.

Este principio rige respecto de la tramitación de todo tipo de documento contable, de signo positivo y negativo.

En este sentido, bajo la rúbrica *Justificantes que han de acompañar a los documentos contables de gestión de créditos y ejecución de gasto*, se establece en la Regla 62 la Instrucción Operatoria Contable lo siguiente:

"4. A los documentos A de autorización de gasto se unirá el acuerdo o resolución que apruebe el gasto.

Los documentos A de signo negativo se justificarán con la Resolución que anuló la aprobación del gasto o, en su caso, con el acuerdo de adjudicación por un importe inferior al de la aprobación inicial del gasto. Dicho acuerdo quedará unido al D, expresándose en el texto libre del A negativo una referencia a la contabilización de aquél.

5. A los documentos D de compromiso de gasto se unirá la resolución, acuerdo o contrato en que se formalice el compromiso de la Administración.

Los documentos D de signo negativo se justificarán con el acuerdo de revocación del compromiso de gasto o de resolución del contrato. (Y).

7. En el caso de operaciones mixtas, a los correspondientes documentos AD o ADOK, positivos o negativos, se acompañará la documentación justificativa de todas las fases que se acumulen en la operación, de acuerdo con lo establecido en los puntos anteriores de esta regla."

1

Modificadas por Orden de 23-5-2002, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se modifica la Instrucción Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado y la Orden ministerial que aprueba los documentos contables a utilizar por la Administración General del Estado (BOE 5 junio 2002, núm. 134).

Asimismo, en relación con los Compromisos de gasto derivados de contratos, la Regla 77 establece lo siguiente:

"5. Cuando con respecto a contratos en vigor, se originen modificaciones contractuales, reajustes de anualidades, revisiones de precios y liquidaciones, para la tramitación de estos expedientes se deberán expedir por los Servicios gestores los oportunos documentos RC de ejercicios posteriores y corriente. (Y)

Una vez aprobados los expedientes a los que se refieren los párrafos anteriores de este punto, el Servicio gestor formulará documentos AD de ejercicios posteriores y corriente, que serán positivos o negativos, según la modificación que afecte al contrato, expidiéndose además, en el segundo caso, los correspondientes documentos RC negativos. (Y)"

Hechas estas consideraciones y centrándonos en el objeto de la discrepancia, la cuestión planteada se refiere a una propuesta de fiscalización previa de un documento contable AD negativo al que no acompaña el correspondiente acto administrativo que ha de servir de soporte al documento contable, por entender el centro gestor que la minoración propuesta tiene justificación o trae causa del propio pliego de prescripciones técnicas y que no comporta quebranto económico alguno para el tercero adjudicatario ni para la Hacienda autonómica.

Esta Intervención discrepa del criterio mantenido por el gestor: con carácter general, no es posible dar trámite a propuestas de anulación de créditos habida cuenta de que, como claramente establece la norma, a todo documento contable, sea de signo positivo o negativo, ha de acompañar el correspondiente acuerdo del órgano que dé cobertura jurídica a aquél y, en este supuesto, no cabe entender que la propuesta de anulación del crédito se encuentre implícitamente amparada en el contenido de los pliegos.

En efecto, el crédito aprobado en la fase de disposición (fase D) constituye la expresión contable del compromiso económico alcanzado en virtud del acto de adjudicación entre la Administración contratista y el tercero adjudicatario, de suerte que cualquier minoración o incremento de ese crédito inicial autorizado y comprometido, cuyo importe se corresponde con el precio del contrato, sólo podrá autorizarse con base en un acto modificativo de la relación contractual que habrá de adoptarse en los casos y en la forma establecidos en la legislación de contratos (modificación, revisión de precios, extinción, liquidaciónY etc.). De lo contrario, la anulación, vigente el contrato, de parte del crédito comprometido en la fase de disposición llevaría aparejada una disociación sobrevenida entre la actuación administrativa en materia de gasto y la actuación jurídica que subyace a aquélla, esto es, a una falta de correspondencia entre legalidad administrativa y legalidad financiera.

De acuerdo con las consideraciones precedentes, esta Intervención General,

RESUELVE

Ratificar, con los efectos previstos en 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 el Interventor Delegado en la Consejería de A.....@ en el sentido de que no procede fiscalizar la propuesta de anulación de parte del crédito autorizado y comprometido para la ejecución del "contrato de mensajería urgente de la Secretaría General Técnica de@(AD/ n1 9-3-232), por entender que a la minoración propuesta no se incorpora el acuerdo del órgano de contratación que debe otorgar cobertura jurídica a la referida propuesta.

