

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 22 DE MARZO DE 2004. EJECUCIÓN DE GASTO PÚBLICO. TRAMITACIÓN DE GASTOS DERIVADOS DE ACTIVIDADES FORMATIVAS ESPECIALIZADAS REALIZADAS POR FUNCIONARIOS PÚBLICOS: IMPUTACIÓN PRESUPUESTARIA Y ADECUACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ANTICIPOS DE CAJA FIJA PARA PROCEDER AL PAGO DE TALES GASTOS.

Se recibe en esta Intervención General, procedente de la Intervención Delegada en la Consejería de A.....@ consulta relativa a diversas cuestiones suscitadas en relación a la posibilidad de imputar a la Partida 28010 de los correspondientes programas presupuestarios, el coste de actividades formativas consistentes en Cursos, Seminarios, Máster, Cursos de Postgrado, etc.. realizados por funcionarios públicos.

En particular, se solicita informe sobre los siguientes aspectos:

1. Si es correcta la imputación presupuestaria de los gastos correspondientes a Cursos, Seminarios, Máster, Cursos de Postgrado, etc.. realizados por funcionarios públicos a la Partida 28010 "*Promoción económica, cultural y educativa*", o si por el contrario, dicho coste debería imputarse a la Partida 16200 "*Formación y perfeccionamiento del personal*".
2. Adecuación del procedimiento de anticipos de caja fija para la tramitación de tales gastos.
3. Si la asignación de Cursos a los funcionarios públicos, tramitados con cargo a la Partida 28010, no vulneraría los artículos 40, 41 42 y 43 del Acuerdo Sectorial para el personal funcionario de Administración y Servicios de la Administración General de la Comunidad de Madrid y sus Organismos Autónomos, para los años 2001, 2002 y 2003, aprobado por Acuerdo de 5 de julio de 2001, del Consejo de Gobierno (B.O.C.M. 20 de julio de 2001).

Sobre las cuestiones planteadas se efectúan las siguientes

CONSIDERACIONES

I

La consulta planteada hace referencia a un hecho que es práctica habitual en las diferentes Consejerías de la Comunidad de Madrid, y en general, en el ámbito de las Administraciones Públicas, como es la asistencia y participación de los funcionarios públicos en actividades formativas, que conllevan cierto grado de especialización, y por tanto, necesarias para la adquisición de conocimientos imprescindibles para el desempeño de sus puestos de trabajo, tales como Cursos, Seminarios, Máster, Cursos de Postgrado... , siendo el objeto de esta primera consideración el análisis de la imputación presupuestaria de los gastos originados por la realización de tales actividades formativas, desde el punto de vista de la clasificación económica y por programas del Presupuesto de Gastos.

Así, en primer lugar, se cuestiona la correcta imputación presupuestaria de los mismos en función de la clasificación económica del gasto, bien a la Partida 16200 "*Formación y perfeccionamiento del personal*", bien a la Partida 28010 "*Promoción económica, cultural y educativa*" de los correspondientes programas presupuestarios, siendo esta última posibilidad la cuestionada por la Intervención Delegada en la Consejería de A.....@al ser la práctica llevada a cabo por los órganos gestores de la citada Consejería - documentándose con

diversos ejemplos que acompañan el escrito de consulta - en base al informe emitido por la Dirección General de Presupuestos de fecha 4 de abril de 2001, al que posteriormente haremos referencia.

El artículo 47 de la Ley 9/1990 de 8 de noviembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid señala que:

"La estructura de los Presupuestos Generales se determinará por la Consejería de Hacienda, teniendo en cuenta la organización de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad, de sus Organismos Autónomos, Empresas y demás Entes Públicos integrantes del Sector Público de la Comunidad, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos y las finalidades y objetivos que con estos últimos se propongan conseguir, ..."

Más adelante, el artículo 54 del citado texto legal, establece el principio de especialidad presupuestaria al disponer que

"Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o por las modificaciones aprobadas conforme a esta Ley".

El contenido de ambos preceptos proporciona, una premisa fundamental para la resolución de la problemática planteada en la presente consulta, cual es que la adecuación de un concepto presupuestario respecto de un gasto determinado habría de enjuiciarse en correspondencia con la naturaleza económica y la finalidad del gasto concreto.

Por otra parte, la única base normativa que puede utilizarse para determinar qué gastos pueden imputarse al Subconcepto 2801 "*Promoción económica, cultural y educativa*" es, la definición dada por el Manual de Conceptos de Ingresos y Gastos de la Dirección General de Presupuestos de la Comunidad de Madrid, además del propio contenido de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid vigente en cada momento respecto de dicho subconcepto.

De esta manera, en el citado Manual se señalan los gastos que pueden imputarse al referido subconcepto 2801, siendo éstos:

"(...)

*Gastos de patrocinio, organización y celebración de conferencias, asambleas, congresos, simposios, seminarios, jornadas, **cursos**, convenciones,**que conlleven una finalidad de trabajo o formación**, así como informativa o de promoción de todo tipo..... Se incluirán también los gastos que sean consecuencia de reuniones o grupos de trabajo. Se imputarán igualmente a este subconcepto **los gastos de inscripción, participación y asistencia a los eventos mencionados anteriormente.....**".*

A la luz de la citada descripción, nada impide que el coste generado como consecuencia de la participación de funcionarios públicos en los eventos señalados anteriormente, siempre que conlleven una finalidad de trabajo o formación, pueda imputarse al subconcepto 2801 "Promoción económica, cultural y educativa".

No obstante, en la clasificación económica del Programa de Gastos, figura el subconcepto 1620 "*Formación y perfeccionamiento del personal*" incluido en el Capítulo I "*Gastos de personal*", concepto 162 "*Gastos sociales*" al que se imputarán "*los gastos destinados a la*

formación y perfeccionamiento del personal", de acuerdo con el Manual de Conceptos de Ingresos y Gastos de la Dirección General de Presupuestos.

Según las definiciones descritas anteriormente, y en materia de actividades formativas realizadas por los funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid, existirían dos posibilidades de imputación presupuestaria - y en este sentido, se ha pronunciado la Dirección General de Presupuestos en informe de fecha 12 de junio de 2.001 emitido a petición del Ilmo. Sr. Viceconsejero de A.....@y que en nada contradice al informe de 11 de marzo de 1.997 de la misma Dirección General, adjuntándose ambos en el escrito de consulta - :

Al Capítulo I del Presupuesto de Gastos se imputan los gastos de personal, entre los que se encuadran los gastos que tienen carácter de prestación social, teniendo tal consideración los gastos referentes a la formación y perfeccionamiento de carácter general de los empleados públicos, derivados de los Centros de formación destinados al personal a su servicio.

Por el contrario, si se trata de actividades formativas específicas, necesarias para la adquisición de conocimientos especializados para el desempeño de los puestos de trabajo desempeñados, como ocurre en los supuestos planteados: Cursos, Seminarios, Máster, Cursos de Post-grado..., estaríamos en presencia de un gasto de funcionamiento de la correspondiente unidad administrativa, debiendo imputarse el gasto al Subconcepto 2801.

Por tanto, en cada supuesto concreto habrá que estar a la naturaleza económica y finalidad del gasto, manifestada por los órganos gestores a través de la memoria económica que se debe incorporar en los expedientes de propuesta de gasto.

En apoyo de la afirmación anterior, si observamos la clasificación económica de los programas de gastos de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid se desprende que el Subconcepto 1620 "Formación y Perfeccionamiento del Personal" solamente existe en los siguientes programas presupuestarios:

- S Centro: 107 INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE LA COMUNIDAD DE MADRID. Programa 070 "Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid".
- S Centro: 108 INSTITUTO MADRILEÑO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Programa: 240 "Instituto Madrileño de la Administración Pública", que cuenta con una dotación en el ejercicio 2.003 de 3.751.780 €, de acuerdo con la previsión económica del *Plan de Formación de Personal para el citado ejercicio establecido en el Acuerdo de 29 de junio de 2001 de la Mesa Sectorial de Negociación de condiciones de trabajo del personal funcionario de administración y servicios de la Administración General de la Comunidad de Madrid y sus Organismos Autónomos y el Convenio Colectivo del Personal Laboral*.
- S Centro: 505 AGENCIA DE PROTECCIÓN DE DATOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID. Programa: 250 "Protección de datos de carácter personal".
- S Centro: 118 INSTITUTO MADRILEÑO DE LA SALUD, Programas 780 "Dirección y servicios generales Instituto Madrileño de la Salud", y, 783 "Formación de Personal Sanitario".

De ello se deduce que tal subconcepto existe en aquellos Entes creados esencialmente para la prestación de una actividad formativa, así como en otros calificados de Entes públicos (conforme a la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2.003), no existiendo tal subconcepto en ningún programa presupuestario adscrito a una Dirección

General - como ocurre en los programas 712 y 720 pertenecientes a la Consejería de A.....@documentados como ejemplos en la consulta -.

Cuestión conexas a la imputación presupuestaria analizada en relación a la clasificación económica del Presupuesto de Gastos, se plantea también si el gasto propuesto por la realización de cursos por un funcionario público debe imputarse al programa presupuestario a que está adscrito.

A efectos de una mayor claridad, se cita un ejemplo : Diploma de Postgrado en Farmacología a favor de A.K.F. de la H.@ Asume el gasto el Programa 712 - Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios, pero la persona pertenece al Programa 714 - Aseguramiento y Atención al Paciente-, ambos de la Sección 17 "Sanidad".

La necesidad de que el crédito sea adecuado a la naturaleza del gasto que se pretende realizar debe ser interpretada con referencia a la clasificación orgánica, funcional, por programas y económica del presupuesto.

En relación con la clasificación por programas, que es la que ahora nos ocupa, el artículo 54.2 de la Ley 9/1990 Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid dispone:

"(...)

La clasificación por programas tendrá carácter vinculante.

En cuanto a la clasificación económica, tendrá carácter informativo a efectos de lograr una adecuada asignación de los recursos, sin perjuicio del grado de vinculación de los créditos, el cual será a nivel de agrupaciones homogéneas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley anual de Presupuestos Generales para la Comunidad de Madrid. @

Por tanto, si analizamos el citado precepto en relación con el artículo 54.1 de la Ley 9/90 de Hacienda de la Comunidad de Madrid anteriormente transcrito, dado que la clasificación por programas del Presupuesto de Gastos de la Comunidad de Madrid tiene carácter vinculante, existe una prohibición de aplicar crédito a finalidad distinta de aquella específica para la que han sido autorizados, siendo taxativa y vinculante esta premisa a nivel de programa.

Es por ello por lo que la Intervención deberá siempre comprobar que en el correspondiente programa exista crédito, pero no sólo eso, sino que también deberá analizar si el gasto se imputa al programa adecuado.

Dado el carácter de gasto de funcionamiento que conlleva la inscripción, participación y asistencia a Cursos especializados, "*con una finalidad de trabajo o formación*", según el tenor literal del subconcepto 2801, es lógica la vinculación del curso con los puestos de trabajo desempeñados por los funcionarios que reciben la formación, y en consecuencia, con los programas presupuestarios donde se encuentran clasificados los puestos de trabajo del personal funcionario adscritos a la correspondiente unidad administrativa.

En consecuencia, no podrá tramitarse el gasto con cargo a un programa en el que no esté clasificado el puesto del funcionario, al no generarse un gasto de funcionamiento competencia de dicho programa.

No obstante lo dispuesto anteriormente, en aquellas Secciones presupuestarias, que cuenten con uno o varios programas adscritos a determinadas unidades administrativas, que en razón de sus competencias, tengan presupuestado centralizadamente el subconcepto 2801 - tales

como, las Secretarías Generales Técnicas -, la tramitación de los gastos de funcionamiento derivados de la inscripción, participación y asistencia a Cursos especializados por parte de funcionarios públicos, cuyos puestos de trabajo estén adscritos a diversos programas pertenecientes a la misma Sección, podrán imputarse con cargo al programa centralizado, sin que sea necesario para proceder a su abono, tramitar la modificación presupuestaria oportuna al programa/s en que el puesto/s de trabajo/s esté clasificado.

II

La segunda de las consideraciones del presente informe tiene por objeto el análisis del resto de las cuestiones elevadas a consulta, siendo éstas: la adecuación del procedimiento de Anticipos de Caja Fija para la tramitación de este tipo de gasto, así como, la posible vulneración del *Acuerdo Sectorial para el personal funcionario de la Comunidad de Madrid* por el procedimiento utilizado en la forma de asignación de los Cursos.

Los anticipos de caja fija aparecen regulados en el artículo 74 de la Ley 9/1990 de Hacienda de la Comunidad de Madrid. En concreto el apartado 7 del mismo dispone:

"Tendrán la condición de anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter permanente que se realicen a Cajas Pagadoras para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos, tales como dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, conservación, tracto sucesivo y otros de similares características.

Estos anticipos de caja fija tendrán la consideración de operaciones extrapresupuestarias.

Las unidades administrativas responsables de estos fondos justificarán su aplicación o situación conforme se establezca reglamentariamente y tales fondos formarán parte de la Tesorería".

Dicho precepto aparece desarrollado por la *Orden 1321/1989 de 2 de junio, reguladora de pagos a justificar y de anticipos de caja fija (BOCM 12 de junio de 1989, corrección de errores BOCM 4 de julio de 1989)*, modificada por la *Orden 1022/1990 de 14 de mayo (BOCM 23 de mayo de 1990)*.

De la lectura de la definición plasmada en el artículo 74 de la Ley 9/1990 de Hacienda de la Comunidad de Madrid puede comprobarse que se utiliza la expresión "gastos periódicos y repetitivos". A continuación en la misma se explica qué debe entenderse por gastos periódicos o repetitivos señalándose, sin ánimo exhaustivo, los referentes a dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, conservación, tracto sucesivo y otros de similares características.

Al respecto podrían plantearse problemas para delimitar a qué gastos concretos se refieren con dichas expresiones genéricas, como ocurre en el supuesto que nos ocupa, esto es, si podrían encuadrarse en la caracterización de dichos gastos las obligaciones de pago surgidas por la realización de Cursos, Seminarios, Máster, Cursos de Postgrado....

La cuestión planteada puede tener una relativa fácil respuesta si atendemos a la imputación genérica presupuestaria que el citado artículo 74 de la Ley 9/1990 exige para estos gastos. Dichos gastos deben ser *"para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios"*. Por tanto, estaríamos en presencia de gastos, de atención inmediata, e imputables al Capítulo II del Presupuesto de Gastos, teniendo el carácter de

gastos necesarios para el correcto funcionamiento de los servicios.

Dicha consideración tendrían, los gastos de funcionamiento que conllevan la inscripción, participación y asistencia a Cursos especializados *"con una finalidad de trabajo o formación"* realizados por funcionarios públicos, imputables a la Partida 28010 y que demandan una atención inmediata, por lo que este Centro Directivo estima que es adecuado el procedimiento de pago de anticipos de caja fija para atender la realización de estos gastos.

Finalmente, se plantea por la Intervención Delegada en la Consejería de Sanidad si esta forma de asignar Cursos a los funcionarios públicos no vulneraría los artículos 40, 41, 42 y 43 del *Acuerdo Sectorial para el personal funcionario de Administración y Servicios de la Administración General de la Comunidad de Madrid y sus Organismos Autónomos para los años 2001, 2002 y 2003, aprobado por Acuerdo de 5 de julio de 2001 del Consejo de Gobierno.*

El Capítulo XI del citado Acuerdo Sectorial se dedica a la regulación de la "Formación". Tal como expone el artículo 40, las Administraciones están inmersas en la actualidad en un proceso de cambio, que lleva aparejado un esfuerzo modernizador de las estructuras organizativas y las técnicas administrativas.

La modernización debe venir marcada por la adaptación de los empleados públicos a unos servicios de calidad que den respuesta a las demandas sociales. Esta adaptación se logrará a través de la formación, el reciclaje, el perfeccionamiento y la capacitación de todo el personal que integra la Administración Pública.

A estos efectos, la Comunidad de Madrid ha implantado un Plan de Formación de Personal, sustentado en el principio general de que la formación es un elemento básico e indispensable para el desarrollo profesional y personal de los Recursos Humanos que desempeñan su actividad en la Comunidad de Madrid, destinando un fondo con una dotación de 2.549.756 euros (424.243.702 pesetas) en el año 2001, de 2.700.009 euros (449.243.702 pesetas) en 2.002 y de 3.751.780 euros (624.243.667 pesetas).

Dichas cantidades se encuentran presupuestadas en el ejercicio 2.003, así como en el presupuesto prorrogado actualmente en vigor en el Centro Presupuestario 108: Instituto Madrileño para la Administración Pública. Programa: 240 "Instituto Madrileño para la Administración Pública" Subconcepto 1620 "Formación y perfeccionamiento del personal".

El Plan de Formación se articula en base a la evaluación de necesidades realizada por la Comunidad de Madrid a través de la Dirección General de la Función Pública, siendo el resultado de la suma de las necesidades en las distintas Consejerías, Organismos Autónomos y otros Entes Públicos dependientes de la Comunidad de Madrid, a través de las Comisiones Técnicas de Formación de las Consejerías, siendo pieza clave la colaboración y participación en su desarrollo de los Sindicatos representativos de los Empleados Públicos de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, el artículo 67 de la *Ley 1/1986 de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid*, reconoce como derecho de los funcionarios en servicio activo, en su apartado d) *"a la carrera administrativa y a la formación para la promoción de la misma"*.

El derecho a la formación del funcionario público como derecho inherente al derecho al cargo podría verse vulnerado si no pudiera realizar actividades formativas por las que va adquirir conocimientos especializados e imprescindibles para el desempeño de su puesto de trabajo, y que dado su carácter de especialización, no se encuentran incluidas en el Plan de Formación de la Comunidad de Madrid.

No obstante lo anterior, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40 del Acuerdo de 29 de junio de 2001 del personal funcionario, se considera que en relación a la asistencia, participación e inscripción de cursos que conlleven una finalidad de trabajo o formación existe una obligación de informar a los Sindicatos acerca de tales actividades, y en este sentido el citado precepto determina *"los sindicatos con especial audiencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, firmantes del presente Acuerdo, deberán ser informados de las actividades de formación que se impartan a empleados públicos de la Comunidad de Madrid y que estén financiadas con fondos públicos"*.

A la vista de las consideraciones efectuadas, esta Intervención General resuelve la consulta planteada con las siguientes:

CONCLUSIONES

- 1.- Los gastos derivados de la inscripción, participación y asistencia a cursos realizados por funcionarios públicos siempre que conlleven una finalidad de trabajo o formación específica relacionada con el desempeño del puesto de trabajo desempeñado, tienen el carácter de gastos de funcionamiento, y como tal se imputarán a la Partida 28010 *"Promoción económica, cultural y educativa"* de los correspondientes programas presupuestarios en los que figuren clasificados los puestos de trabajo de los funcionarios participantes, o en su caso, de los programas que, por razón de sus competencias, tengan centralizada la gestión de estos créditos.
- 2.- El procedimiento de anticipos de caja fija es el adecuado para la tramitación del pago de las obligaciones derivadas de las actividades formativas objeto de consulta, al ser gastos de atención inmediata y tener la consideración de gastos de funcionamiento de la correspondiente unidad administrativa, imputables al Capítulo II del Presupuesto de Gastos.
- 3.- La realización de actividades formativas especializadas por parte de funcionarios públicos, que conlleven una finalidad de trabajo o formación, se comprenden en uno de los derechos de los funcionarios en servicio activo, como es el derecho a la formación, por lo que, no se considera que la asignación y realización de tales actividades vulnere el *Acuerdo de 29 de junio de 2001 de la Mesa Sectorial de Negociación de condiciones de trabajo del personal funcionario de Administración y Servicios de la Administración General de la Comunidad de Madrid y sus Organismos Autónomos*.