

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE 13 DE OCTUBRE DE 2005 POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA. CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON ENTIDAD SIN ÁNIMO DE LUCRO. FORMA DE JUSTIFICACIÓN. PRINCIPIO DE SERVICIO HECHO. ACREDITACIÓN DOCUMENTAL DE CONFORMIDAD CON LO ESTIPULADO EN SUS CLÁUSULAS.

Se recibe en esta Intervención General, procedente del Director Gerente de A.....@ escrito de discrepancia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87.c) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, al reparo formulado por la Intervención Delegada en la Consejería de A.....@ respecto a las propuestas de pago correspondientes al mes de abril del *Convenio para la gestión de un piso de estancia de apoyo a la desintoxicación* y del *Convenio para el piso de estancia de toxicómanos en tratamiento*, suscritos por la extinta Consejería de A.....@ de la Comunidad de Madrid y la Asociación para la A.....@

La discrepancia se fundamenta en la interpretación de la cláusula decimotercera de los referidos Convenios, en la que se prevé el régimen de pago, por entender la Intervención Delegada que la misma requiere *"la presentación de los justificantes del cumplimiento del Programa que figura en el Anexo I, entre los cuales figuran los gastos"*. De igual modo se significa que *"Son convenios muy antiguos que están prorrogados tácitamente y se advierte la necesidad de adecuarlos a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas"*.

La A.....@ alega que la petición de los justificantes es un exceso no contemplado en los convenios dado que la cláusula decimotercera se refiere a la justificación del cumplimiento del programa, lo que se hace con una certificación del Jefe de Servicio de A.....@ previa conformidad con la ejecución del convenio, sin que conste la presentación de justificantes de gasto.

Se acompaña, junto con el escrito de reparo y discrepancia, determinada documentación, acreditándose los siguientes

ANTECEDENTES

1. - El 1 de enero de 1994, se firma entre la Consejería de A.....@ y la Asociación para la A.....@ los convenios arriba referenciados, que anualmente han sido prorrogados de forma tácita.

De lo estipulado en los convenios puede destacarse:

- S La cláusula primera, en la que se define el objeto de los convenios en el marco del Programa de Apoyo a la Desintoxicación, remitiendo su desarrollo al Anexo I.
- S La cláusula cuarta, por la que la Comunidad de Madrid, a través del Plan Regional sobre Drogas, financia los gastos de personal y mantenimiento necesarios para el correcto funcionamiento de los Programas.
- S La cláusula décima, por la que la Asociación se compromete a presentar al Plan Regional sobre Drogas, información periódica del Programa llevado a cabo con cada persona derivada y a proporcionar cualquier información que le sea solicitada desde el Plan, respecto de los casos atendidos, con el fin de facilitar el seguimiento y evaluación del Programa financiado por los convenios. Asimismo, deberá presentarse una Memoria global del trabajo efectuado a la finalización del convenio.

- S La cláusula decimosegunda, en la que figura el importe anual de los convenios con cargo al Capítulo II de los Presupuestos de Gastos de la Comunidad de Madrid.
- S La cláusula decimotercera, por la que "la aportación económica será abonada a la Asociación mediante certificaciones expedidas por el Coordinador General del A.....@o persona en quien delegue expresamente, previa presentación de justificantes de cumplimiento del Programa que figura como Anexo I de los Convenios".
- S La cláusula decimocuarta, por la que los Convenios se prorrogan de forma tácita por años naturales, sin perjuicio de la posible modificación económica y técnica de sus Anexos con conformidad de ambas partes.
- S El Anexo I, en el que se define de forma detallada el objeto principal de los Programas de los pisos de estancia de apoyo a la desintoxicación.
- S El Anexo II, en el que figura el presupuesto de los pisos de estancia, desglosado en conceptos de gastos de personal y mantenimiento de los programas.

2.- Presentadas, conforme a lo prevenido en los artículos 16 y 82 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, las propuestas de reconocimiento y pago para su fiscalización, de los meses de enero, febrero y marzo de 2005, han sido intervenidas de conformidad.

3.- El 4 de julio de 2005, las propuestas de reconocimiento y pago correspondiente al mes de abril (remitidas con las facturas expedidas por la Asociación y la certificación del Jefe de Servicio de A.....@de que los convenios se están llevando a cabo de forma satisfactoria, con cumplimiento de todas sus cláusulas) son reparadas al no haberse presentado los justificantes de gastos, según el Anexo I del Convenio.

4.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 88.1.a) de la Ley 9/1990 de 8 de noviembre, el Director Gerente de la A.....@eleva discrepancia al considerar que "*El Anexo I se refiere textualmente a la justificación del cumplimiento del programa sin que conste la presentación de justificantes de gastos; la justificación del cumplimiento del Programa, se hace por tanto, con la certificación del Jefe de Servicio de conformidad con la ejecución del convenio*".

De acuerdo con los antecedentes expuestos, se formulan las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Los convenios de colaboración son acuerdos de voluntades a través de los cuales se vinculan jurídicamente las partes intervinientes, estableciendo los derechos y obligaciones de cada una de ellas en orden al cumplimiento del propio objeto del convenio.

Estos acuerdos se instrumentan en virtud del principio de libertad de pactos consagrado en el artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJAP-PAC) y en el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al disponer:

Ala Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración y deberán cumplirlos a tenor de los mismos Y".

Doctrinalmente, se entiende que la eficacia vinculante de los convenios no es más que una consecuencia del principio "pacta sunt servanda", en congruencia con su naturaleza contractual, que produce sus efectos primordialmente en la esfera jurídica de las partes que lo suscriben.

Desde el punto de vista de la normativa, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en su artículo 3.1.d) prevé que quedarán fuera de su ámbito de aplicación:

" Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales. (Y) "

Asimismo, el apartado 2 del citado precepto, establece:

"Los supuestos contemplados en el apartado anterior se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran plantearse".

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, cabe citar el Acuerdo de 16 de octubre de 2003, por el que se aprueban los criterios de coordinación de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, por el cual:

"Se denominarán convenio aquellos convenios administrativos en virtud de los cuales se asuman compromisos para la realización de actuaciones determinadas dentro del ámbito de competencia o actuación propio de las partes".

Siguiendo la tipología desarrollada en el Acuerdo, los convenios objeto de esta discrepancia pueden calificarse como convenios específicos, al implicar un compromiso de las partes de realizar determinadas actuaciones, asumiendo por tanto, cada una de ellas sus correspondientes derechos y obligaciones exigibles jurídicamente.

En todo caso, e independientemente de la denominación del instrumento jurídico convencional, si del acto surgen obligaciones de contenido económico para la Hacienda Pública, los convenios estarán sujetos a fiscalización previa ¹.

Recordar en este sentido que el artículo 38 de la citada ley prevé:

"Las obligaciones económicas de la Hacienda de la Comunidad nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que según Derecho, las generen".

Por ello, siendo los convenios acuerdos de voluntades, las obligaciones económicas asumidas por la Administración sólo podrán ser reconocidas, en virtud de la denominada regla del "servicio hecho", cuando el acreedor acredite documentalmente la realización de la prestación o del servicio.

A este respecto, el artículo 39.2 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, dispone:

1

El artículo 83 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la hacienda de la Comunidad de Madrid, prevé que la función interventora comprenderá la intervención previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos y obligaciones de contenido económico o moviendo de fondos y valores.

"Si dichas obligaciones tienen por causa las prestaciones o servicios a la Administración, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación".

De igual modo, la aplicación de este principio en el ámbito de los convenios de colaboración, se encuentra prevista en la Circular 1/1998, de 26 de enero, de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, por la que se dictan instrucciones sobre el ejercicio de la función fiscalizadora, en cuya virtud:

(Y) "Igualmente, los interventores verificarán que en los Convenios se prevean mecanismos de pago que respeten el principio del servicio hecho recogido en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid o, en su defecto se haya otorgado la correspondiente autorización por la Consejería de Hacienda, así como que, en su caso, con carácter previo al pago, se haya realizado la correspondiente comprobación material del gasto".

Este principio se manifiesta finalmente, en el artículo 73 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, por el que:

Previamente al reconocimiento de las obligaciones con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad, habrá de acreditarse documentalmente ante el órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto "

Del análisis conjunto de estos preceptos se infieren las siguientes conclusiones:

1. De los convenios pueden nacer obligaciones de contenido económico.
2. El principio de servicio hecho supone que el reconocimiento de la obligación económica precisa la acreditación documental de la realización del servicio o prestación.
3. La acreditación documental del anterior razonamiento se realizará de conformidad con los acuerdos suscritos por las partes.

II

Procede pues, relacionar las consideraciones anteriores con las estipulaciones de los convenios objeto de la discrepancia.

Así, según la cláusula decimotercera, la aportación económica a la que se compromete la Comunidad de Madrid, se hará mediante certificaciones expedidas por el Coordinador General del A.....@o persona en quien delegue, *"previa presentación de justificantes del cumplimiento del Programa, que figura como Anexo I de este Convenio"*.

Examinado el Anexo I, se observa que en el mismo se detallan tanto el objetivo principal de los Convenios, como los destinatarios del programa, el tiempo de permanencia o las actividades a realizar.

A su vez, este Anexo puede ponerse en conexión con la cláusula décima, por la que la Asociación deberá remitir información periódica del Programa llevado a cabo con cada persona, proporcionar la información que le sea requerida para facilitar el seguimiento y evaluación y presentar una Memoria global del trabajo.

Por el contrario, en el Anexo II constan los gastos del Programa, desglosados en conceptos de gastos de personal y mantenimiento, gastos financiados por la Comunidad de Madrid, tal y como prevé la cláusula cuarta.

Por todo ello, esta Intervención General considera que en virtud de los principios "*pacta sunt servanda*" y "*servicio hecho*", la forma de acreditación documental para el reconocimiento de la obligación económica por parte de la Administración, es la que se haya previsto en los acuerdos o estipulaciones firmadas por las partes en los convenios. Así pues, conforme al tenor literal de las propias cláusulas, no procede pedir los justificantes de los gastos de personal y mantenimiento, ya que la cláusula decimotercera hace referencia al Anexo I, en el que no figuran aquéllos. A diferente conclusión se llegaría, si la citada referencia hubiese sido al Anexo II.

Todo ello, sin perjuicio de la obligación de la Asociación de expedir facturas por la prestación del servicio, de conformidad con el Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula las obligaciones de facturación y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, así como la obligación, por parte del órgano gestor, de verificar que la disposición de los recursos humanos y el mantenimiento de los programas se ajustan a las previsiones de los convenios.

III

Independientemente de lo anterior, respecto de las observaciones de la Intervención Delegada sobre la antigüedad de estos convenios, objeto de prórroga tácita anualmente desde su suscripción (1994), así como sobre la necesidad de adecuarlos a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, este Centro Directivo considera necesario poner de manifiesto la inconveniencia de aplicar a los convenios la figura de la prórroga tácita, en virtud de lo dispuesto en la actual Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y por la aplicación supletoria de la misma para resolver las dudas y lagunas que pudieran plantearse, de conformidad con el artículo 3.2 de la citada Ley. De esta forma, se evitaría que por el mero transcurso del tiempo se mantuvieran determinados negocios jurídicos, que a la luz de la normativa vigente pudieran tener una diferente tramitación.

De conformidad con las consideraciones anteriores esta Intervención General

RESUELVE

Rectificar el reparo interpuesto por la Intervención Delegada en la Consejería de A.....@ respecto a las propuestas de gasto al principio relacionadas, relativas a los *Convenios para la gestión de un piso de estancia de apoyo a la desintoxicación* y para la *Gestión de un piso de estancia de toxicómanos en tratamiento*, por entender, de conformidad con lo estipulado en los convenios, que no se requiere la aportación de los justificantes de gastos, quedando acreditado el cumplimiento del Programa con el certificado expedido por el Coordinador General del A.....@ persona en quien delegue, los informes de seguimiento detallados en la cláusula décima y las facturas expedidas por la Asociación.