**INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 2008. GASTO PÚBLICO. LA FISCALIZACIÓN FAVORABLE DE UN EXPEDIENTE SIGNIFICA LA EXISTENCIA DE CRÉDITO EN EL NIVEL DE VINCULACIÓN JURÍDICA. EXAMEN DEL PROCEDIMIENTO PARA HACER FRENTE A LAS INDEMNIZACIONES POR INVALIDEZ Y FALLECIMIENTO.**

**Modalidad de informe: Consulta.**

**Área temática: ejecución del gasto público. Personal.**

**Informe vigente.**

Se ha recibido en esta Intervención General consulta procedente de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación en relación con la tramitación del abono de las ayudas por fallecimiento e invalidez que se contemplan en los artículos 55 del Convenio Colectivo para el personal laboral de la Comunidad de Madrid y 31 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 2004­2007.

En concreto, la consulta se plantea porque la Partida 16160 "Ayudas por Fallecimiento e invalidez", del Programa 516 no está dotada económicamente y por ello se solicita que se puedan imputar los costes derivados de dichas contingencias, al artículo 16 del Programa 516, puesto que la partida 16160 sí que cuenta con crédito a nivel de vinculación jurídica. Asimismo, plantea la posibilidad de poder realizar posteriormente las modificaciones presupuestarias necesarias fuera del plazo establecido en la Orden de cierre, solicitando para ello la oportuna exención.

**ANTECEDENTES**

**I**

El Centro Gestor en su escrito de consulta fundamenta su pretensión en las siguientes cuestiones:

1. - Que el procedimiento administrativo que realiza esa Unidad para tramitar el pago de las ayudas por Fallecimiento e Invalidez es el siguiente:

"a) Recepción de solicitud acompañada de la documentación establecida. Realización de la Memoria Económica del gasto.

1. Envío del expediente a la lntervención Delegada en Educación para su fiscalización.
2. Fiscalizada de conformidad se elabora Resolución del Director General de Recursos Humanos concediendo el derecho y su posterior comunicación a los interesados.
3. Tramitación de la correspondiente modificación presupuestaria para la dotación de la partida 16160 del programa 516. Esta partida no tiene asignada dotación inicial en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.
4. Contabilizada la modificación presupuestaria, remisión del expediente original al Servicio de Coordinación de Nóminas de las Daf,s para la gestión del abono en nómina".
5. - Que dicho procedimiento tiene una duración aproximada de 3 meses, plazo que excede del establecido en las normas Convencionales puesto que tanto el Convenio Colectivo como el Acuerdo Sectorial disponen que "dichas cantidades se abonarán dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que Ia Administración tenga conocimiento del hecho causante".
6. - Que para solventar esta situación se han realizado consultas a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Hacienda sobre la posibilidad de incrementar la dotación de la partida con una cantidad estimativa en función de la ejecución de ejercicios anteriores, pero dichas propuestas no han sido acogidas favorablemente.
7. - Que ante esta situación y para agilizar el pago de las ayudas plantea la posibilidad de imputar el gasto al artículo 16, puesto que la vinculación jurídica que existe en el Capítulo I es a nivel de artículo, y posteriormente a final de ejercicio realizar las modificaciones presupuestarias procedentes, solicitando a la Intervención General la excepción de aplicación de las fechas límite establecidas en la Orden de cierre del ejercicio presupuestario.

**CONSIDERACIONES**

**I**

La primera consideración debe referirse a la valoración del procedimiento descrito por el órgano consultante para el pago de las "Ayudas por Fallecimiento e lnvalidez".

El artículo 54.1 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, establece 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 apartado 2 del referido artículo 54 de la Ley 9/1990, dispone que:

“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’.

La intervención, en el ejercicio de sus facultades de control, debe verificar el cumplimiento, entre otros, de este precepto. Debe recordarse que la fiscalización previa es la facultad que compete a la Intervención de examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, expediente, documento o negocio jurídico susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos o valores, con el fin de asegurar que se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso, tanto de derecho material como procedimental. Es decir, el control que realiza la intervención es un control de legalidad que garantiza el cumplimiento de ésta; el ejercicio de la fiscalización previa incluye la comprobación de la existencia de crédito adecuado y suficiente en el nivel de vinculación jurídica establecido por la Ley de Presupuestos.

Sobre este extremo, para el año 2008, la Ley 5/2007, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2008, ha establecido en su artículo 7:

“ 1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 54.2 de la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, los créditos aprobados por la presente Ley tendrán carácter limitativo y serán vinculantes a nivel de artículo en todos los capítulos de la clasificación económica.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, serán vinculantes con el nivel de desagregación económica que se detalla los créditos que se relacionan en el Anexo I de esta Ley."

En lo que aquí interesa, el Anexo I de la Ley 5/2007 indica que son vinculantes a nivel de subconcepto los siguientes créditos:

-1600 "Cuotas sociales”.

-1601 "Cuotas sociales Personal Eventual”.

Indicado lo anterior, se debe concluir señalando que el capítulo I (dentro del cual se encuentra el artículo 16) del estado de gastos de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2008, tiene una vinculación jurídica a nivel de artículo. El subconcepto 16160 tiene, de conformidad con el artículo 54.2 de la Ley 9/1990, carácter informativo, siendo la vinculación jurídica a nivel de artículo 16 (salvo en el caso de los 2 subconceptos antes señalados).

La intervención en el momento de realizar la fiscalización previa del expediente comprueba la existencia de crédito en el nivel de vinculación jurídica (artículo como se ha expuesto). Fiscalizado de conformidad el expediente, éste puede continuar su tramitación hasta su abono, no siendo necesario tramitar ninguna modificación presupuestaria para ello.

De esta forma, se observa un planteamiento incorrecto en el escrito de consulta: la fiscalización favorable de un expediente es incompatible con el hecho de que para poder abonar ese expediente sea necesario tramitar modificación presupuestaria alguna, por cuanto la fiscalización previa garantiza, precisamente, que existe crédito en el nivel de vinculación jurídica para realizar tal expediente.

No se puede, por tanto, concluir sino indicando que el procedimiento descrito por el órgano consultante no es correcto, ya que no es preciso tramitar una modificación presupuestaria ni esperar un plazo de 3 meses para tramitar el pago de un expediente fiscalizado de conformidad.

**II**

No obstante lo anterior, que sobre todo pretende poner de manifiesto la contradicción del procedimiento, se expone el criterio de este Centro Directivo partiendo de la consideración de la tramitación del gasto de Capítulo I.

La tramitación de los expedientes de Capítulo I tiene una configuración particular: las diferentes partidas del Capítulo I responden a una serie de compromisos (sueldos, complementos, trienios, cuotas sociales, etc...) para la hacienda pública que, pese a que en tanto en cuanto no se elabora la prenómina del mes correspondiente no quedan reflejados en cuentas (no son obligaciones económicas hasta ese momento), no pierden este carácter ya que tienen su origen en la plantilla presupuestaria aprobada por la Asamblea. Por ello, si se proyectan estos gastos a lo largo del año, la existencia de crédito para gastos no presupuestados es sólo aparente y no real.

De esta forma, se concluye que para aquellos gastos no presupuestados inicialmente no existe crédito "real”, ya que la proyección de los gastos sí presupuestados arroja esta conclusión. Es decir, tanto si el centro gestor como el interventor verifican que los créditos en la vinculación jurídica responden a compromisos ya existentes de la Administración, aunque aparentemente por la especial tramitación de Capítulo I exista crédito en saldo presupuesto, no deben tramitarse ni informarse un compromiso de gastos adicional, al no existir realmente crédito suficiente.

Este, asimismo, es el criterio adoptado en la gestión de los créditos del artículo 12 “Funcionaros” o 13 "Laborales”. Únicamente se minoran o se imputan otros gastos si efectuada la proyección de los mismos existen créditos que exceden de los compromisos existentes.

Por ello, no otra puede ser la conclusión de este Centro Directivo: si realmente, es decir, una vez proyectados los compromisos de la vinculación jurídica -artículo 16- no existe crédito suficiente para conceder y posteriormente reconocer la obligación económica en concepto de Prestación por Invalidez o Fallecimiento, no podrá gestionarse la misma sin que previamente se haya tramitado la correspondiente modificación presupuestaria. De aquí que, para hacer frente a los gastos no presupuestados, el procedimiento que deba seguirse sea el siguiente:

* Ante la insuficiencia de crédito para atender la tramitación de un expediente debe tramitarse la oportuna modificación presupuestaria. En todo caso, la modificación ha de ser previa al envío del expediente a la Intervención, no posterior a dicho envío. Una vez tramitada la modificación y disponible el crédito adecuado, procederá elaborar y remitir el expediente de indemnización por invalidez o fallecimiento a la intervención para su fiscalización y posterior pago. De nuevo, se reitera la idea expresada en la primera consideración cual es que tras la fiscalización favorable de un expediente no procede ninguna modificación presupuestaria para poder tramitarlo (esto pone de manifiesto que la existencia de crédito era sólo aparente).
* La anterior solución puede resultar procedimentalmente lenta y puede producir que no se cumplan los plazos que para el pago de las indemnizaciones por invalidez y fallecimiento se contemplan en los artículos 55 del Convenio Colectivo para el personal laboral de la Comunidad de Madrid y 31 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 2004-2007.

El manual de conceptos de ingresos y gastos de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid contiene el subconcepto de gastos 1616 “Ayudas por fallecimiento e Invalidez”. Este subconcepto debe dotarse con los créditos necesarios para el abono de las prestaciones económicas por fallecimiento, invalidez permanente, absoluta o gran invalidez, tanto del personal funcionario como laboral.

**III**

Por último, se analizará la procedencia de realizar una modificación presupuestaria a final del ejercicio para “nivelar” el artículo correspondiente (16 en este caso).

De acuerdo con lo expuesto en las anteriores consideraciones se considera incorrecto realizar una modificación presupuestaria a posteriori para la tramitación de los expedientes de indemnización por invalidez y fallecimiento, ya que, en todo caso, las modificaciones presupuestarias necesarias para tramitar estos expedientes deben ser previas a dicha tramitación. Consecuentemente, se entiende que no es procedente realizar una modificación presupuestaria de “nivelación” a final del ejercicio.

De conformidad con las anteriores consideraciones esta Intervención General realiza las siguientes

**CONCLUSIONES**

1. - La fiscalización favorable de un expediente significa la existencia de crédito en el nivel de vinculación jurídica. Por lo tanto, no es preciso realizar ninguna modificación presupuestaria para tramitarlo.
2. - La insuficiencia real de crédito para hacer frente a las indemnizaciones por invalidez y fallecimiento, debe salvarse tramitando la oportuna modificación presupuestaria con anterioridad a la tramitación y envío del expediente a la Intervención o presupuestando adecuada y suficientemente esta necesidad. En todo caso, debe descartarse que la tramitación de este tipo de expedientes se realice a expensas de una modificación presupuestaria de “nivelación” al final del ejercicio presupuestario.