

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUBVENCIONES Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

JULIO GALÁN CÁCERES

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa y
profesor del CEF*

Extracto:

EL presente supuesto práctico aborda, en los hechos primeramente descritos, diversas cuestiones tanto de índole presupuestaria como jurídica en expedientes administrativos incoados como consecuencia de procedimiento de subvención (posibilidad de concesión, procedimiento específico a seguir, consecuencias del incumplimiento de la condición impuesta o documentos contables precisos), así como de un contrato administrativo de servicios, consistente en el mantenimiento de un edificio (en concreto, órgano competente para su celebración, expediente, duración, pagos de facturas de gastos ocasionados en el mismo, etc.).

Palabras clave: subvenciones, contratos administrativos, derecho presupuestario.

Abstract:

THE present practical supposition approaches, in the described facts diverse questions so much of nature budgetary as juridical in administrative processes initiated as consequence of a procedure of subsidy (possibility of concession, specific procedure to continue, consequences of the breach of the well versed condition or precise accounting documents), as well as of an administrative contract of services, consisting of the maintenance of a building (in I make concrete, competent organ for his celebration, process, duration, payments of invoices of expenses caused in the same one, etc.).

Keywords: subsidies, administrative contracts, budgetary law.

ENUNCIADO

[El presente supuesto práctico fue planteado en el proceso selectivo para el acceso, por promoción interna, para personal funcionario y personal laboral fijo, al Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado. Sin embargo, en lo que respecta a los problemas derivados de contratos administrativos se aplicará el actual Real Decreto Legislativo 3/2011, que regula el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), que derogó a la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público.]

Un programa está destinado a la adopción de decisiones de carácter estratégico dentro del Ministerio de Fomento, mediante la distribución de los recursos económicos y humanos disponibles entre los distintos programas que se llevan a cabo durante la ejecución del presente ejercicio presupuestario, a la alta dirección, coordinación y control del desarrollo de los programas antes mencionados, y a la prestación de los servicios generales y de apoyo a los centros gestores del ministerio, directamente encargados de la ejecución de estos programas.

Para la realización de tales actividades tiene instrumentado un presupuesto de gastos para el año 2010 que se recoge en el anexo I.

Durante el ejercicio presupuestario se plantean las siguientes cuestiones:

1. La Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el año 2010, dota al Ministerio de Fomento, en el Programa 451N, Servicio 01, en el concepto 760, «Fundación de Ferrocarril Español», con un crédito de 450.000 euros para la realización de una subvención a favor de esta fundación.
2. En el mes de septiembre surge la necesidad de arrendar un edificio, ya que es imposible para el Ministerio de Fomento, por tamaño y personal, mantener en la sede central todos sus centros directivos. Por lo tanto, también surge la necesidad de realizar un contrato de mantenimiento del edificio para el año 2011 por importe de licitación de 200.000 euros. Hay que tener en cuenta que las retenciones de créditos ya realizadas para el año 2011, en el artículo 21, son de 1.600.850 euros.
3. En el mes de octubre es necesario abonar facturas de teléfono por valor de 1.580.000 euros y aparecen facturas sin abonar de teléfono del ejercicio 2009 por valor de 150.000 euros. No hay crédito suficiente en el artículo 22 para hacer frente a las mismas, pero sí hay crédito disponible y de no necesaria utilización en el capítulo 1, artículo 12, por importe de 1.900.000 euros.

ANEXO I

Presupuestos de gastos de la subsecretaría del Ministerio de Fomento para 2010 (17.01.451N)

451N DIRECCIÓN Y SERVICIOS GENERALES

	(Miles de euros)
1. Gastos de personal	61.640,70
10. Altos cargos	878,25
11. Personal eventual	1.006,48
12. Funcionarios	20.073,71
13. Laborales	9.574,17
15. Incentivos al rendimiento	12.938,42
16. Cuotas, prestaciones y gastos sociales	8.169,67
2. Gastos corrientes bienes y servicios	27.385,21
20. Arrendamientos y cánones	1.886,54
21. Reparaciones, mantenimientos y conservación	2.372,59
22. Material, suministros y otros	14.475,15
23. Indemnizaciones por razón del servicio	8.650,93
3. Gastos financieros	41,86
35. Intereses de demora	41,86
4. Transferencias corrientes	2.246,33
48. A familias e instituciones sin ánimo de lucro	2.073,89
49. Al exterior	172,44
6. Inversiones reales	28.580,65
61. Inv. de repos. en infraest. y bienes destinados al uso general	5.218,19
62. Inv. nueva asociada al func. oper. de servicios	6.488,35
63. Inv. de repos. asociada al func. oper. de los servicios	10.307,05
64. Gastos de inversiones de carácter inmaterial	6.606,06
7. Transferencias de capital	5.298,77
74. A socs., entes pcos., funds. y restos de entes del sector público	6,49
75. A comunidades autónomas	6,49
76. A entidades locales	5.129,50
78. A familias e instituciones sin fines de lucro	156,49
8. Activos financieros	257,81
Concesión de préstamos fuera del sector público	257,81

CUESTIONES PLANTEADAS:

1. ¿Existe algún problema para la concesión de la subvención a la que se hace referencia en el punto 1 del enunciado? En el supuesto hipotético de que existiese algún problema, ¿se le ocurre alguna solución?
2. Suponiendo que la subvención a la que se hace referencia en el punto anterior se pueda realizar, explique brevemente cómo se podría llevar a cabo la tramitación de la subvención y cuál sería el órgano competente para la concesión de la misma.
3. ¿Cuáles serían los documentos contables que intervienen en la subvención? ¿Existe la posibilidad de efectuar un pago anticipado por el importe total de la misma?
4. ¿Qué ocurriría en caso de que las medidas de difusión de la financiación realizada por el Ministerio de Fomento que aparecen en el documento de formalización de la subvención no se realizaran por la Fundación del Ferrocarril Español?
5. ¿Qué posibilidades tiene el Ministerio de Fomento para llevar a cabo el arrendamiento del edificio? ¿Cuál sería el procedimiento?
6. Explique cuál es la problemática presupuestaria con el expediente de contratación del servicio de mantenimiento del edificio que se pretende arrendar y cuáles serían las posibles soluciones.
7. Explique previamente cuál sería el procedimiento de contratación, el órgano de contratación competente y el plazo máximo de vigencia del contrato de mantenimiento del edificio.
8. Resuma el procedimiento de adjudicación del contrato. ¿En qué momento se perfecciona el mismo?
9. ¿Sería posible interponer el recurso especial en materia de contratación? En caso afirmativo, explique los aspectos fundamentales del recurso y los efectos del mismo.
10. A fin de poder abonar las facturas de teléfono a las que se hace referencia en el apartado 3 del enunciado, explique qué modificaciones presupuestarias serían necesarias, cuál es su tramitación y cuáles son los órganos competentes para aprobarlas.
11. ¿Podrían realizarse los pagos de las facturas por teléfono por anticipo de caja fija? En el supuesto de que se hiciera así, ¿cómo se produce la reposición de fondos y la imputación del gasto al presupuesto?

SOLUCIÓN

1. El crédito para esta subvención nominativa está incorrectamente imputado en los PGE. La imputación correcta hubiera sido en el concepto 740.

La forma de resolver el problema sería crear el concepto 740 «Subvención a la Fundación del Ferrocarril Español» con un crédito de 450.000 [no se podría crear mediante transferencia de crédito porque lo prohíbe el art. 52.3 Ley General Presupuestaria (LGP), y se necesitaría un crédito extraordinario].

La solución sería un crédito extraordinario de 450.000 euros para crear la aplicación 1701.451N.740, financiado mediante baja por anulación en la 1701.451N.760. La competencia para la aprobación sería de las Cortes Generales.

2. Se trata de una subvención nominativa, por tanto, de concesión directa. El procedimiento para la concesión de la subvención [arts. 28 Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), y 65 Rgto. de Subvenciones (RLGS)] se inicia de oficio por el centro gestor del crédito presupuestario, o a instancia del interesado, y termina con la resolución de concesión o mediante convenio (esta última es la forma habitual). El órgano competente para la concesión de la subvención es el ministro de Fomento.

La resolución debe incluir el objeto de la subvención y su beneficiario, la cuantía y el crédito presupuestario al que se imputa el gasto, la compatibilidad, o no, con otras subvenciones para el mismo fin, los plazos y modos de pago, la posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, y el plazo y la forma de justificación de la subvención por el beneficiario.

3. Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado (Regla 83).

El servicio gestor podrá expedir un documento RC100 (retención de crédito para gastar) que remitirá a la oficina de contabilidad del ministerio. Una vez registrado el documento en el SIC se obtendrá el certificado de existencia de crédito que se unirá al expediente en el que se incluya la propuesta de concesión de la subvención.

Dictado el acuerdo de concesión, el servicio gestor expedirá un documento AD o ADOK que se remitirá a la oficina de contabilidad junto con el acuerdo de concesión (si se ha formulado un AD, al vencimiento de las obligaciones se expedirán los correspondientes OK).

Según el artículo 34.4 de la LGS, puede realizarse un pago anticipado de la subvención si así lo contempla la normativa reguladora de la misma.

4. Si el beneficiario incumple la obligación de adoptar las medidas de difusión (véase el art. 18.4 LGS) debe reintegrar las cantidades percibidas y el interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta que se acuerde la procedencia del reintegro (art. 37 LGS y *vid.* también el art. 93 RLGS).

El interés de demora aplicable sería el interés legal del dinero incrementado en un 25 por 100, salvo que la Ley de PGE establezca otro diferente (art. 38.2 LGS).

El órgano concedente de la subvención (ministro de Fomento) es el competente para resolver el procedimiento de reintegro.

Por otro lado, debería iniciarse el oportuno procedimiento sancionador por infracción administrativa (grave, art. 37, o muy grave, art. 38 LGS) cometida por el beneficiario consistente en no cumplir con el objeto de la subvención.

5. Respecto al arrendamiento del edificio, debe imputarse al concepto 202 (vinculante). Gasto plurianual sin que le afecten los límites porcentuales y de anualidades del artículo 47 de la LGP. Para llevar a cabo el contrato debe haber crédito suficiente en el ejercicio corriente, si no, habrá que tramitar previamente la modificación de crédito correspondiente.

Desde el punto de vista administrativo, véase el artículo 4.º 1 p) del TRLCSP, que lo excluye de la misma, y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, respecto al arrendamiento de inmuebles. Se trata de un contrato de naturaleza privada que se registrará por la legislación patrimonial señalada, en cuanto a su preparación y adjudicación, y por el Derecho privado, en cuanto a sus efectos y extinción.

En concreto, el artículo 122 señala que la competencia es del ministro de Hacienda previo procedimiento instruido por la Dirección General de Patrimonio del Estado. El artículo 124 se refiere al procedimiento, debiendo hacerse, por regla general, mediante concurso público, aunque se admite, en supuestos concretos, la adjudicación directa.

6. Contratación de servicio de mantenimiento.

- Licitación: 200.000 euros.
- IVA: 18% = 36.000 euros.
- Importe total del gasto: 236.000 euros.

Existen dos posibilidades de tramitación:

- a) Tramitación anticipada de expedientes de gasto. En 2010 TR y A de tramitación anticipada por 236.000 euros. En 2011, RC, A y D de ejercicio corriente por 236.000 euros –el D por el importe de adjudicación (y documentos negativos correspondientes)–. Esta opción no permite formalizar el contrato en 2010.
- b) Gasto plurianual con ejercicio corriente 0 y primera anualidad posterior: 236.000 euros.
 - Límites del artículo 47: 70% del crédito inicial = 70% de 2.372.590 = 1.660.813 euros.
 - Límite disponible: 1.660.813 – 1.600.850 = 59.963 < 236.000.

Luego no se cumplen los límites del artículo 47. Hay que pedir autorización al Consejo de Ministros.

Esta opción permite formalizar el contrato en 2010. Documentos contables: solo un RC, un A y un D de ejercicios posteriores por 236.000 euros.

7. Se trata de un contrato de servicios SARA (contratos de regulación armonizada), valor estimado igual o superior a 125.000 euros, categoría 1 (grupo 0, subgrupo 1).

Sin otros datos que los que proporciona el supuesto que no permiten apreciar la concurrencia de algún supuesto tasado en la ley para utilizar procedimiento especial de adjudicación (negociado o diálogo competitivo), los procedimientos ordinarios de adjudicación serían el abierto o el restringido.

Al ser un contrato SARA precisa de enviar un anuncio de licitación al Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) [y al Boletín Oficial del Estado (BOE) y en el perfil]. Si se argumentaran motivos de urgencia, dada la fecha del mes de septiembre en que nos encontramos, podría tramitarse el expediente de esta forma, con el objeto de adjudicar el contrato lo antes posible (art. 112 TRLCSP, aprobado por el RDLeg. 3/2011).

Órgano de contratación competente: ministro de Fomento. No obstante, dado el tipo de contrato de que se trata, de servicios no centralizado, también podría serlo la junta de contratación del ministerio si hubiera asumido (que podía) tal competencia en la orden de su creación y regulación.

Plazo máximo de vigencia (art. 303.1 TRLCSP): «Los contratos de servicios no podrán tener un plazo de vigencia superior a cuatro años con las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias de las Administraciones Públicas, si bien podrá preverse en el mismo contrato su prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquel, siempre que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no exceda de seis años, y que las prórrogas no superen, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente...».

8. Perfección del contrato (art. 27 TRLCSP): los contratos de los poderes adjudicadores se perfeccionan con la formalización.

Resumen del procedimiento de adjudicación:

Elegimos procedimiento, por ejemplo el abierto, y suponemos que ya se ha preparado el contrato (tramitado el expediente de contratación correspondiente):

- Envío del anuncio de licitación al DOUE (luego al BOE y publicación en el perfil) y presentación de proposiciones: 52 días mínimo para presentar proposiciones desde el envío –salvo que hubiera precedido con antelación suficiente anuncio previo– y sin perjuicio de

que puede reducirse si se utilizan medios electrónicos (envío anuncio: 7, disposición de pliegos: 5, o su suma, en su caso: 12).

- Intervención de la mesa de contratación (salvo que el órgano de contratación fuera la junta de contratación): calificación de la documentación administrativa y, en su caso, subsanación; apertura en acto público y por su orden de los sobres que compongan la proposición de acuerdo con lo establecido en el pliego y valoración y clasificación de las mismas por orden decreciente identificándose así la «oferta económicamente más ventajosa».
- Requerimiento de la documentación justificativa correspondiente –véase el art. 151: estar «al corriente», disposición de medios y garantía definitiva que proceda–, al que hubiera presentado la oferta económicamente más ventajosa –plazo: 10 días hábiles desde recibir el requerimiento del órgano de contratación–.
- Desde la recepción de la documentación: adjudicación en los 5 días hábiles siguientes. Notificación a todos los licitadores y simultáneamente publicación de la misma en el perfil.
- Formalización (perfección): al ser un contrato de servicios susceptible de recurso especial se tiene que tener en cuenta esta circunstancia –véase art. 156 TRLCSP–: periodo de espera de 15 días hábiles, transcurrido el cual hay que ver que no hay recurso especial o que está levantada la suspensión del expediente y requerir para formalizar al adjudicatario en los 5 días siguientes a recibir el requerimiento.

9. Al tratarse de un contrato de servicios SARA (art. 16 TRLCSP) sí que procedería potestativamente el recurso especial en materia de contratación, previo al contencioso administrativo, contra alguno de los actos a que se refiere el artículo 40.2 del TRLCSP, ante el Tribunal Administrativo Central de RC.

Si se recurriese la adjudicación del contrato se suspendería automáticamente la tramitación del expediente de contratación, artículo 45.

En cuanto a los aspectos fundamentales de la interposición, tramitación y resolución, véanse los artículos 44 a 47 del TRLCSP: anuncio previo, interposición del recurso y plazos y presentación de ambas cosas, remisión del expediente e informe del órgano de contratación, alegaciones y pronunciamiento sobre medidas provisionales y sobre la suspensión y resolución del recurso.

10. Facturas de teléfono.

Para abonar en octubre de 2010 el gasto de teléfono de 1.580.000 euros, como no hay crédito suficiente, habrá que tramitar una transferencia de crédito por la insuficiencia que se tenga, desde el artículo 12. La competencia para aprobar la transferencia de crédito era del ministro de Economía y Hacienda.

Para retener crédito y certificar que existe crédito en la aplicación a minorar: RC101 Por la aprobación de la transferencia: MC 060 (teléfono) y MC 061 (art. 12).

El gasto correspondiente a las facturas pendientes de 2009 (150.000 €) son obligaciones de ejercicios cerrados. Para poder abonarlas hay que distinguir dos casos:

- a) Si el gasto se aprobó y comprometió en 2009 pero no se reconoció la obligación, hay que imputarlo al presupuesto de 2010 (art. 34.3 de la LGP). Se cubre la insuficiencia de 150.000 euros mediante una transferencia de crédito desde el artículo 12 y ya se puede hacer el ADOK y proceder a su abono.
- b) Si el gasto no se llegó ni a aprobar en 2009, estamos en el caso a que se refiere el artículo 34.4 de la LGP, una obligación de ejercicio anterior que es necesario imputar al presupuesto y no está incluida en el caso del 34.3. La solución es una norma con rango de ley que autorice la imputación.

11. Anticipo de caja fija.

Anticipo de caja fija (ACF) sería el procedimiento normal de abonar los gastos de teléfono ya que se trata de gastos del capítulo 2 de carácter periódico y repetitivo. Requisitos: que esté adoptado el sistema de ACF en el ministerio mediante acuerdo del ministro de Fomento, y que se hayan distribuido los fondos al cajero pagador. Por tratarse de gastos de teléfono se pueden atender mediante ACF aunque su cuantía sea superior a 5.000 euros.

La reposición de fondos e imputación al presupuesto se produce cuando el cajero rinde la cuenta justificativa. Si no hubiese crédito suficiente para poder imputar el gasto al presupuesto y reponer los fondos al cajero, habría que tramitar previamente la modificación presupuestaria correspondiente, como se vio en la pregunta número 10.

SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Ley 33/2003 (LPAP), arts. 122 y 124.
- Ley 38/2003 (LGS), arts. 18.4, 28, 34.4, 37 y 38.
- Ley 47/2003 (LGP), arts. 12, 34.3 y 47.
- RDLeg. 3/2011 (TRLCSJP), arts. 4.º 1 p), 27, 40 y ss., 112 y 301.