



MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

SGIFAJ. CSC CONTRATACIÓN

Nº Rgtº:

IRIS: 2016/0125

SECRETARÍA DE ESTADO DE
PRESUPUESTOS Y GASTOS

INTERVENCIÓN GENERAL DE
LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE INTERVENCIÓN, FISCALIZACIÓN Y ANÁLISIS ECONÓMICOS. PÚBLICAS CONTRATOS, SUBVENCIONES Y CONVENIOS, INTERVENCIÓN GENERAL
31/03/2016 9:41:09
SALIDA 00565.005.2016.S.001465

En el desarrollo de las actuaciones de designación de representante de la Intervención General para acudir a los actos de comprobación material de las inversiones, se ha puesto de manifiesto un cierto incremento de supuestos en los que no procede la designación de representante por tener un objeto inmaterial. En concreto, no procede la citada designación en aquellos casos en los que el objeto de la inversión sean actividades, adquisiciones de bienes deteriorables o consumibles por su uso, así como prestaciones de servicios que no den lugar a un resultado tangible, susceptible de comprobación material.

La comprobación material de la inversión, como parte integrante de la función interventora tiene por finalidad verificar materialmente la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato o encargo. Dicha modalidad de control está vinculada y se desarrolla en paralelo al acto de recepción por el cual la Administración contratante comprueba la realización de la prestación objeto del contrato o encargo.

El artículo 222 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP) dispone:

"1. El contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando éste haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación.

2. En todo caso, su constatación exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de sus características. A la Intervención de la Administración correspondiente le será comunicado, cuando ello sea preceptivo, la fecha y lugar del acto, para su eventual asistencia en ejercicio de sus funciones de comprobación de la inversión."

De conformidad con el artículo 28 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), según redacción dada por artículo Único, apartado Cuatro, del Real Decreto 109/2015, de 20 de febrero, de modificación del anterior, la citada comunicación será



obligatoria cuando el importe de la inversión sea igual o superior a 50.000 euros, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido o impuesto equivalente.

No obstante lo anterior, en el ejercicio de las facultadas que el citado Real Decreto 2188/1995 reconoce al Interventor General a efectos de poder acordar la no designación de representante para su asistencia en funciones de intervención de la comprobación material, el apartado Tercero de la Resolución de 7 de julio de 2015, de la IGAE, por la que se aprueban los procedimientos de solicitud por vía telemática de representante para los actos de comprobación material de la inversión, las comunicaciones y los modelos normalizados de solicitud, dispone que *"no procederá solicitar la designación de representante de esta Intervención General en aquellos casos en que el objeto de la prestación corresponda a un servicio de limpieza, de seguridad, de asistencia a la dirección de obras, de transporte, de servicios postales, o el suministros de energía eléctrica, combustible, gas y agua, por no ser susceptibles de comprobación material"*.

De acuerdo con la normativa analizada, la regla general debe ser la procedencia de la comprobación material de las inversiones para lo cual es preciso que los objetos de los contratos o encargos estén definidos de forma precisa que permita la comprobación del exacto cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista. Solo excepcionalmente, cuando por la naturaleza de la prestación, esto es, cuando su objeto no es una realidad física, tangible, susceptible de constatación material, lo cual vacía de contenido esta modalidad de control, se resuelve la no procedencia de la designación de representante.

Sin embargo, se ha observado un incremento de inversiones en las que no procede su designación por esta última razón: inmaterialidad de su objeto. Así, del total de solicitudes, en términos de inversiones, recibidas y admitidas, en el ejercicio 2012, un 19,82% correspondían a inversiones en las que se ha resuelto que no procede la designación por el citado motivo. En el ejercicio 2015, dicho porcentaje se ha elevado hasta el 22,78% del total de solicitudes recibidas y admitidas. El incremento ha sido mayor si se comparan las inversiones relativas a contratos distintos de los de obra y suministro, esto es, en particular, contratos de servicios y ejecución por la Administración de servicios. En estos casos, frente al 31,54% de no procede del total de inversiones incluidas en este grupo en el año 2012, se ha pasado al 40,31% en el año 2014 y al 38,98% en el año 2015.

Analizados los posibles motivos de los resultados expuestos, se observa que si bien en parte pueden estar motivados por un cierto incremento de las inversiones, en otros casos, parece responder a posibles prácticas que es necesario evitar por los posibles efectos negativos en la gestión de los fondos públicos.



Los contratos de servicios se definen en el artículo 10 del TRLCSP como *“aquéllos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro. A efectos de aplicación de esta Ley, los contratos de servicios se dividen en las categorías enumeradas en el Anexo II”*, no pudiendo en ningún caso ser objeto de estos contratos *“los servicios que impliquen el ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos”* (artículo 301.1 del TRLCSP).

Aun cuando del tenor literal del precepto legal pudiera concluirse un objeto alternativo en este tipo de contratos, esto es, desarrollo de una actividad u obtención de un resultado, sin embargo, la primera alternativa debe limitarse a supuestos muy excepcionales.

En este sentido, se estima oportuno recordar la jurisprudencia del Tribunal Supremo elaborada con ocasión del análisis de la distinción entre lo que es un contrato administrativo y un contrato laboral (vid., las Sentencias de fecha 19 de mayo de 2005, 30 de abril de 2007, 25 de octubre de 2007 y 17 de junio de 2009, en recursos de casación para la unificación de doctrina). Dichas sentencias parten del estudio de la evolución, entre otras disposiciones, de la normativa sobre contratación administrativa. Entiende la jurisprudencia que la procedencia de la contratación administrativa queda condicionada a la concurrencia del presupuesto que la habilita, es decir, (dejando a un lado los contratos de obra y suministros) a la realización de un trabajo específico concreto y no habitual, lo que exige que lo contratado sea un producto delimitado de la actividad humana, añadiendo que lo que se ha de contratar ha de ser un resultado final, un producto específico que pueda ser individualizado de la prestación del trabajo que lo produce: un estudio, un proyecto, un dictamen profesional, en definitiva un resultado distinto de una obra o un suministro.

En consecuencia, para ello es necesario que los pliegos de cláusulas administrativas particular y los pliegos de prescripciones técnicas en los contratos de servicios o los documentos en que se plasmen las condiciones de las encomiendas de servicios, definan con precisión los derechos y obligaciones de las partes así como las condiciones de ejecución o realización de la prestación, determinando de forma clara el objeto del mismo.

Llegados a este punto, en el caso de contratos de servicios, y a efectos de si el objeto del propuesto se ajusta a los preceptos del TRLCSP, donde se define y regula el contrato de servicios, se recuerda que en el ejercicio de la función interventora, se deberán comprobar los extremos previstos en los apartados Primero y Undécimo del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de mayo de 2008 (y sus posteriores modificaciones), por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos.



De los extremos que conforme al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de mayo de 2008, el órgano de control ha de verificar en la preceptiva fiscalización del expediente inicial, esto es, en la fase de fiscalización previa de la aprobación del gasto correspondiente a un contrato de servicios, el apartado Undécimo.1.1.A).c) dispone:

“Que el objeto del contrato está perfectamente definido, de manera que permita la comprobación el exacto cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista”.

En cuanto a las encomiendas de gestión previstas en el artículo 24.6 del TRLCSP, cuyo régimen de fiscalización previa sea el de requisitos básicos (por no concurrir el supuesto del artículo 74.5 de la Ley General Presupuestaria), se han de verificar los extremos previstos en los apartados Primero y Decimoquinto del citado Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008. Entre otros, el previsto en el epígrafe d), del apartado Decimoquinto.2.1:

“Que se incorporan los documentos técnicos en los que se definen las actuaciones a realizar así como su correspondiente presupuesto”.

Sin perjuicio del criterio ya emitido por esta Intervención General en su Circular 4/2015, de 20 de mayo [sobre diversos aspectos relacionados con las Encomiendas de Gestión reguladas en los artículos 4.1 n) y 24.6 del TRLCSP, y la forma de proceder en el ejercicio de la fiscalización previa], criterio que no experimenta variación, se estima oportuno no obstante incorporar una serie de criterios adicionales a tener en cuenta en la fiscalización previa de prestaciones de servicios.

Así, para entender justificados los extremos anteriormente referenciados, es necesario que esté definido con precisión el objeto del contrato o encargo de forma que posteriormente, en fase de comprobación material de la inversión, se pueda proceder a la designación, en su caso, a efectos de verificar el exacto cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista o encomendado.

En este sentido, se recuerda la necesidad de garantizar que el objeto de este tipo de contratos o encargos, así como las condiciones de ejecución, derechos y obligaciones de las partes, se definan con carácter general teniendo en cuenta las siguientes pautas:

- a) El objeto ha de estar definido de manera que permita identificar que *“lo contratado (o encargado) sea un producto delimitado de la actividad humana”, “un resultado final, un producto específico que pueda ser individualizado de la prestación del trabajo que lo produce: un estudio, un proyecto, un dictamen profesional, en definitiva un resultado distinto de una obra o un suministro”.*



- b) El objeto ha de ser evaluable económicamente. Los pliegos o documentos equivalentes en las encomiendas han de recoger los aspectos relativos al presupuesto y a la forma de pago en términos que permitan poder verificar este extremo.

El presupuesto que se elabore, su contenido y estructura, ha de estar en consonancia con los trabajos objeto de contraprestación (que recordemos han de estar perfectamente definidos). Este presupuesto no puede por tanto, y conviene resaltarlo, estructurarse en función únicamente de un número de horas de titulado y pretender que los abonos a realizar lo sean en función de un tanto alzado o porcentaje sobre las mismas, habida cuenta que lo que se contrata es un resultado final y no una contratación de personal. Con ello, no se quiere decir que a efectos de poder cuantificar el importe que corresponde a las distintas prestaciones en que quede subdividido en su caso el objeto del contrato no pueda tomarse como punto de partida unos precios unitarios en términos de coste hora/titulado. Ahora bien, esos precios unitarios, en caso de tomarlos serán únicamente el punto de referencia o de partida para cuantificar los trabajos objeto de contraprestación.

- c) El artículo 216.2 del TRLCSP prevé la posibilidad de efectuar el pago del precio del contrato *“de manera total o parcial, mediante abonos a cuenta o, en el caso de contratos de tracto sucesivo, mediante pago en cada uno de los vencimientos que se hubiesen estipulado”*.

En consecuencia, si bien nada impide que el pago del precio pueda efectuarse de manera total a la finalización del contrato o parcial, en este último caso, habrá de tenerse en cuenta la naturaleza del pago y diferenciar entre “pagos parciales” en cada vencimiento o “abonos a cuenta” que no dan lugar a liquidaciones parciales dado que están sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan como consecuencia de la recepción y liquidación final.

Deberá quedar perfectamente identificada la naturaleza del pago de tal forma que en caso de existir pagos parciales antes de la finalización del contrato o encargo, ha de tenerse en cuenta que el presupuesto, en todo caso, debe permitir: por una parte, poder verificar la adecuación de esos abonos con el exacto cumplimiento de las obligaciones exigibles al contratista; y, por otra, poder efectuar con carácter previo a cada uno de los pagos parciales la comprobación material de la parte ejecutada.

Por tanto, en la medida en que están previstos pagos parciales, o con una determinada periodicidad, el presupuesto ha de acompañarse de un programa de trabajo,



debidamente valorado, que permita, conjuntamente con el presupuesto, conocer la duración prevista y el ritmo de ejecución para los distintos trabajos objeto de contraprestación, vinculando los distintos pagos a hitos parciales de prestación que permitan la comprobación parcial de su cumplimiento. En estos casos, cuando se trate de inversiones cuya cuantía sea igual o superior a 50.000 euros, con exclusión del IVA o impuesto equivalente, la solicitud de representante a la Intervención General para su eventual asistencia a los actos de recepción deberá tramitarse con una antelación de treinta días hábiles a la fecha de recepción prevista para la primera prestación a entregar.

Es todo cuanto comunico para su conocimiento y efectos.

Madrid, 31 de marzo de 2016

EL INTERVENTOR GENERAL

Fdo.: José Carlos Alcalde Hernández

EXCMO. SR. INTERVENTOR GENERAL DE LA DEFENSA, SR. INTERVENTOR GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, SR. DIRECTOR DE LA OFICINA NACIONAL DE AUDITORIA, SRES/SRAS. INTERVENTORES DELEGADOS EN MINISTERIOS, CENTROS, ORGANISMOS PÚBLICOS, INTERVENCIONES REGIONALES Y TERRITORIALES.