

FECHA EMISIÓN:

24/02/2017

ÓRGANO EMISOR:

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

PUBLICACIÓN:

BOLETÍN INFORMATIVO DE LA IGAE

TÍTULO:

ESCRITO-CIRCULAR de la IGAE, de 24 de febrero de 2017, resuelve consulta planteada sobre la forma de llevar a cabo las actuaciones de intervención de la comprobación material de la inversión en contratos de tracto sucesivo en el caso de que se efectúen entregas parciales.

TEXTO:

Ha tenido entrada en esta Intervención General escrito de la Intervención Delegada en la Jefatura Central de Tráfico (en adelante, IDJCT) en el que se plantea consulta sobre la forma de llevar a cabo las actuaciones de intervención de la comprobación material de la inversión en contratos de tracto sucesivo en el caso de que se efectúen entregas parciales.

A N T E C E D E N T E S

1.- Este Centro directivo designó con fecha 15 de marzo de 2016, a un funcionario de la Intervención Regional en Aragón para la asistencia al acto o actos de comprobación material de la inversión del contrato denominado "*Servicio para la realización de estudios e informes técnicos relativos a la circulación y la gestión del tráfico de la información del Centro de Gestión de Tráfico de Pirineos-Valle del Ebro*", como consecuencia de la solicitud con número de referencia 201600558 y número de expediente/clave del centro gestor 0100DGT26270. En la comunicación remitida al Centro gestor y a la Intervención designada se indicaba el siguiente literal: "***Se admiten entregas parciales: Sí***".

2.- El 6 de mayo de 2016 la IDJCT fiscalizó desfavorablemente la propuesta de reconocimiento de la obligación y pago del gasto correspondiente al primer abono de dicho expediente por no figurar la recepción de los trabajos realizados.

3.- La Dirección General de Tráfico, a través del Centro de Gestión de Tráfico de Pirineos-Valle del Ebro en Zaragoza (en adelante, CGTZ) dio traslado del reparo suspensivo a la Intervención Territorial de Zaragoza (en adelante, ITZ) al objeto de recabar su opinión sobre los trámites a seguir para la efectividad de la contratación, en tanto que el reparo afectaba directamente a las actuaciones de dicho órgano de control al exigir su intervención en la comprobación material de la inversión (a petición de la Intervención Regional de Aragón según

se deduce de la documentación aportada).

4.- El 27 de mayo de 2016, la ITZ emite informe en el que analiza el pliego de cláusulas administrativas que rige la contratación y la normativa aplicable en materia de recepciones para los contratos de tracto sucesivo, entendiendo que la necesidad de asistencia del Interventor designado para realizar la recepción de la inversión del contrato en el acto de comprobación de cada entrega parcial, tal y como se deduce del reparo formulado por la IDJCT, *“no es en modo alguno pacífica”*, por lo que plantea distintas alternativas o hipótesis interpretativas de las actuaciones a desarrollar por parte del Interventor nombrado por la Intervención General.

La ITZ finaliza el informe solicitando a la IDJCT, de acuerdo con las consideraciones previas, *“la reconsideración del reparo formulado o, en otro caso, el envío a la IGAE de este informe para que en un futuro fije un criterio sobre la cuestión en debate: la asistencia del Interventor en las recepciones derivadas de contratos de tracto sucesivo con entregas parciales”*. Añade, no obstante, que *“no existe ningún inconveniente por parte de esta Intervención en realizar la comprobación material de cada entrega parcial del contrato de referencia, al objeto de no perjudicar ni a la empresa que presta el servicio ni al CGTZ, por lo que también se pide que comuniquen en el plazo más breve posible la decisión adoptada”*.

5.- A juicio de la IDJCT, existiendo la posibilidad de entregas parciales, se debe de efectuar en cada una de ellas la recepción consiguiente, con la presencia del Interventor designado. No obstante, mediante escrito de 10 de junio de 2016, da traslado a esta Intervención General del informe de la ITZ por si este Centro Directivo considera oportuno *“puntualizar alguna cuestión e indicar cuál es el camino a seguir”*.

De los antecedentes expuestos, se deriva el análisis de la siguiente

C U E S T I Ó N

Tratamiento del acto de intervención de la comprobación material de la inversión en el supuesto de contratos de tracto sucesivo con entregas parciales.

A fin de resolver la consulta planteada, esta Intervención General considera necesario realizar las siguientes

C O N S I D E R A C I O N E S

El artículo 28.1 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la IGAE, en redacción dada por Real Decreto 109/2015, de 20 de febrero, establece:

“La intervención de la comprobación material de la inversión es la facultad de la Intervención de verificar materialmente, antes del reconocimiento de la obligación, la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato o encargo”.

Dicho acto supone el ejercicio de la función interventora en una de sus modalidades, la de intervención material, a través de la cual se comprueba la real y efectiva aplicación de los fondos públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 47/2003, de 26 noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP). A tales efectos, el apartado 3 de este precepto legal prevé que *“La intervención de la comprobación material de la inversión se realizará, en todo caso, concurriendo el representante de la Intervención General y, en su caso, el asesor designado, al acto de comprobación de la inversión de que se trate”.*

Por su parte, el apartado 2 del mismo artículo 28 del Real Decreto 2188/1995 dispone:

“La intervención de la comprobación material se realizará por el representante designado por el Interventor General de la Administración del Estado.

La designación por el Interventor General de los funcionarios encargados de intervenir en la comprobación de las prestaciones o servicios podrá hacerse tanto particularmente para una inversión determinada, como con carácter general y permanente para todas aquellas que afecten a un Ministerio, centro directivo, organismo o provincia en que se realice la función, o para la comprobación de un tipo o clase de inversión”.

La facultad de designar representante por parte del titular de la Intervención General debe de entenderse por tanto en sentido amplio, pudiéndose incluso acordar la designación de una parte de la inversión así como la no designación.

En este sentido, el artículo 222.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), al mencionar el acto de recepción preceptúa que: *“[...] 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”;* y el artículo 28.4 del Real Decreto 2188/1995 dispone que *“Los órganos gestores deberán solicitar de la Intervención General, la designación de representante, **para su asistencia potestativa** a la comprobación material de la inversión (...)”.*

Adicionalmente, se reconoce la posibilidad incluso de efectuar designaciones durante la ejecución de la inversión, tal y como establece el artículo 28.6 del Real Decreto 2188/1995:

“Cuando se aprecien circunstancias que lo aconsejen, el Interventor General podrá acordar la realización de comprobaciones materiales de la inversión durante la ejecución de la prestación o servicio a solicitud del Interventor Delegado a quien corresponda su fiscalización o intervención”.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta lo preceptuado en el apartado Undécimo.1 de la Resolución de 14 de julio de 2015, de la IGAE, sobre el desarrollo de la función interventora en el ámbito de la comprobación material de la inversión (en adelante, RSN IGAE 14/07/2015), según el cual:

“Una vez efectuada la designación, no resulta posible que los órganos gestores ni los representantes de la Intervención designados rectifiquen o alteren los nombramientos realizados”.

Por tanto, el representante de la Intervención General designado debe realizar el acto de recepción, de acuerdo con la resolución adoptada y comunicada al efecto, sin perjuicio de la posibilidad de solicitar, motivadamente, una modificación de la designación, al amparo de lo dispuesto en el apartado Undécimo.3 de la citada RSN IGAE 14/07/2015:

“Asimismo, el representante de la Intervención designado podrá solicitar la modificación de la designación efectuada o no, así como del asesor asignado o no, si del examen de los documentos que integran el expediente de la inversión que se va a recibir, se aprecien circunstancias que aconsejen modificar el alcance o sentido de la resolución, la designación de asesor o la sustitución de técnico facultativo asignado para las labores de asesoramiento.

La solicitud deberá realizarse por el procedimiento establecido y deberá ir acompañada de una exposición acerca de la necesidad, en la que deberán concretarse aquellos aspectos del objeto de la inversión, según la descripción que de los mismos se contenga en los pliegos o documentación que rija la ejecución de la misma, sobre los que se solicita la designación o se precisa asesoramiento, así como, en este último caso, la especialidad y características del asesoramiento”.

Sentado lo anterior sobre el alcance de las competencias del Interventor General en la designación de representante de la Intervención, se estima oportuno recordar que para que se proceda a la designación de representante se requiere necesariamente, con carácter previo, la solicitud por parte del respectivo centro gestor, y a tal efecto el artículo 28.4 del Real Decreto 2188/1995 indica en qué casos es preceptiva:

“Los órganos gestores deberán solicitar de la Intervención General, la designación de

representante, para su asistencia potestativa a la comprobación material de la inversión, cuando el importe de ésta sea igual o superior a 50.000 euros, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido o impuesto equivalente, con una antelación de treinta días hábiles a la fecha prevista para la terminación de la prestación objeto del contrato o encargo, entendiéndose por tal la fecha de entrega o realización total de la inversión. Si la solicitud se refiere a recepciones que deban efectuarse fuera de España, el plazo será de cuarenta y cinco días hábiles.

Cuando de conformidad con los documentos que rijan la ejecución de la inversión, se prevea la existencia de entregas parciales, los plazos anteriores se contarán tomando como referencia la fecha de recepción prevista para la primera entrega o prestación a ejecutarse. En este supuesto, se tramitará una única solicitud comprensiva del importe total de inversión, esto es, el que derive de la totalidad de las entregas parciales previstas.

La solicitud de representante deberá ajustarse al procedimiento y modelo normalizado aprobado a tales efectos por Resolución del Interventor General de la Administración del Estado, debiendo ir acompañada de la documentación que se establezca en la misma.

(...)”.

El procedimiento al que hace referencia este apartado se desarrolla en 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 (en adelante, RSN IGAE 07/07/2015). En los párrafos segundo y tercero del apartado G.21 de las “INSTRUCCIONES PARA COMPLETAR LA SOLICITUD Y DOCUMENTACIÓN A ADJUNTAR” del ANEXO I a dicha Resolución se define el concepto de entregas parciales:

*“Se entiende por **entregas parciales** aquellas partes o prestaciones que, de conformidad con la documentación que rija la ejecución de la inversión, sean susceptibles de ser ejecutadas por fases a efectos de ser entregadas al uso público de forma independiente.*

El término anterior no es sinónimo, por lo que no puede asimilarse, con el de «abonos a cuenta». Este último se refiere a la posibilidad de efectuar pagos a cuenta, pagos que, como la propia normativa señala, no suponen en forma alguna la aprobación y recepción de las prestaciones que comprenden”.

Los distintos tipos de pago recogidos en el citado desarrollo normativo tienen su fundamento en el artículo 216.2 del TRLCSP, según el cual:

“El pago del precio podrá hacerse 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 relación a estos diferentes pagos, esta Intervención General, en Escrito-circular, de 31 de marzo de 2016, sobre *“la necesidad de definir con precisión el objeto de los contratos y encomiendas de prestación de servicios”*, ya señaló respecto a la posibilidad establecida en el citado artículo 216.2 del TRLCSP:

«(...) 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».

En el supuesto objeto de consulta, el apartado 14.2 del cuadro de características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato, en relación con el pago del precio, indica: *“Se realizarán **pagos parciales** por meses naturales vencidos, cuyo importe irá en función de las unidades realizadas, previa entrega y recepción de los trabajos correspondientes”.*

En definitiva, nos encontramos ante un contrato de servicios con prestaciones de tracto sucesivo consistentes básicamente en la elaboración de Informes, Estudios Técnicos de Tráfico y una serie de trabajos de desarrollo de software informático específico para la ayuda a la explotación y para elaborar y/o facilitar la elaboración de informes y/o estudios técnicos objeto del contrato, y en el que proceden entregas parciales sujetas a la previa recepción de las prestaciones que comprenden.

Respecto del citado contrato, una vez efectuada la solicitud de designación por parte del órgano gestor, el Interventor General, en el ejercicio de sus competencias y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la LGP y artículo 28 del Real Decreto 2188/1995, acordó designar a un funcionario de la Intervención Regional de Aragón para que asistiera en representación de la Intervención General a la comprobación material de la inversión correspondiente, señalando al mismo tiempo, según consta en la comunicación de 15 de marzo de 2016, que la inversión admitía entregas parciales sin establecerse ninguna limitación al respecto en cuanto a las actuaciones de intervención de la referida comprobación material.

En consecuencia, de acuerdo con la designación realizada por el Interventor General comunicada el 15 de marzo de 2016, sin que la misma haya sido objeto de modificación en los términos previstos en la normativa anteriormente referenciada, procede la realización de las actuaciones de intervención de la comprobación material en cada una de las entregas parciales que se realicen, sin que por parte del centro gestor o del representante de la Intervención designado pueda alterarse el alcance de la misma.

A la vista de lo anteriormente expuesto, esta Intervención General concreta su parecer en la siguiente

C O N C L U S I Ó N

El acto de intervención de la comprobación material de la inversión para aquellos contratos cuyo objeto sea la prestación de servicios de tracto sucesivo sujetos a entregas parciales en los que se haya designado representante de la Intervención General, se efectúa concurriendo el representante designado a cada una de las recepciones previstas, en los términos aprobados en la resolución objeto de comunicación.

En el caso concreto analizado, de acuerdo con la designación realizada por el Interventor General, comunicada el 15 de marzo de 2016, procede la realización de las actuaciones de intervención de la comprobación material en cada una de las entregas parciales que se realicen, sin que por parte del centro gestor o del representante de la Intervención designado pueda alterarse el alcance de la designación.