

FECHA EMISIÓN:

22/04/2015

ÓRGANO EMISOR:

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

PUBLICACIÓN:

BOLETÍN INFORMATIVO DE LA IGAE

TÍTULO:

Circular 3/2015, de 22 de abril, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre el régimen aplicable a diversos gastos de conservación y mantenimiento de edificios ocupados por la Administración y otros Organismos Públicos.

TEXTO:

La Intervención General de la Administración del Estado en el ejercicio de sus funciones de control, a través de sus servicios centrales o de sus Intervenciones Delegadas, debe velar por el adecuado cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a la gestión objeto de control así como evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control se realiza de acuerdo con los principios de buena gestión financiera contribuyendo así a una asignación y utilización de los recursos públicos eficiente.

En este marco de actuación, los órganos de control han de prestar especial atención a aquellas áreas de actuación de la actividad económico-financiera de los distintos centros gestores del gasto público que sean posible fuente de riesgos de incumplimientos y debilidades en los sistemas de gestión respecto de los objetivos fijados en la ejecución de los Presupuestos y su normativa reguladora.

En este sentido, se han planteado ante esta Intervención General diversas cuestiones sobre la naturaleza, el régimen jurídico y de fiscalización previa aplicable a diversos gastos de comunidad, gastos relativos a determinados suministros así como gastos de mantenimiento, reparación y conservación de edificios ocupados por departamentos y otros organismos públicos a los que dichos inmuebles se encuentran afectados o adscritos.

El artículo 5 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAP) define los bienes y derechos de dominio público o demaniales, precisando su régimen jurídico en los siguientes términos:

“1. Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.

(...).

3. Los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o

dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado se considerarán, en todo caso, bienes de dominio público.

4. Los bienes y derechos de dominio público se regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta Ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales del derecho administrativo y, en su defecto, las normas del derecho privado, se aplicarán como derecho supletorio.”

La citada previsión legal se completa con otras recogidas en la LPAP y en su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto (RLPAP), entre las que se estima oportuno resaltar en relación a las dudas suscitadas las siguientes:

- Artículo 129 (Conservación de los bienes y derechos demaniales) de la LPAP: *“1. La conservación de los bienes y derechos de dominio público compete al ministerio u organismo público al que se encuentren afectados o adscritos, o al que corresponda su administración.*

2. En el caso de que sobre el bien se hayan impuesto una o varias afectaciones concurrentes conforme al artículo 67 de esta Ley, la participación de los diversos departamentos u organismos en la conservación se podrá determinar mediante acuerdos o protocolos de actuación entre los mismos. En defecto de acuerdo, la forma de participación de cada uno de ellos se fijará por el Ministro de Hacienda.”
- Disposición Adicional Décima (Edificios de uso compartido) del RLPAP: *“Cuando los departamentos ministeriales u organismos públicos tengan afectados o adscritos inmuebles que sean de uso compartido con otras administraciones públicas o con terceros, corresponderá a los mismos, en virtud del deber de administración y conservación, adoptar o suscribir los acuerdos necesarios relativos a su uso y mantenimiento.”*

De acuerdo con los preceptos transcritos y tal como se analizó con carácter general en el informe de 12 de diciembre de 2012, con ocasión de la resolución de diversas cuestiones sobre determinados gastos de un edificio constituido en comunidad de propietarios en la que todos los comuneros que formaban parte de la citada comunidad tenían la consideración de entes integrantes del sector público administrativo, a tenor de lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP), los bienes de dominio público se sujetan, por este orden, a: *“(1º) las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación; (2º) a falta de normas especiales, esta Ley [LPAP] y las disposiciones que la desarrollen o complementen; (3º) las normas generales del derecho administrativo; y, en último término, y como derecho supletorio, (4º) las normas del derecho privado.”*

Sin embargo, la pluralidad de situaciones en la que se encuentran los diversos inmuebles titularidad de la Administración en la que se alojan y desarrollan sus funciones las distintas oficinas y dependencias de sus diferentes órganos y organismos públicos dependientes o vinculados a ella, ha suscitado dudas sobre la aplicación con carácter general a todas ellas de las conclusiones recogidas en el informe anteriormente referenciado.

A efectos de concretar las cuestiones planteadas y dar respuesta a las mismas, deben distinguirse los siguientes supuestos:

(i) Edificios en los que los departamentos ministeriales u organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración tienen afectos o adscritos el 100% del inmueble.

(ii) Edificios en los que los departamentos ministeriales u organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración tienen afectos o adscritos inmuebles de uso compartido con terceros privados.

En relación a cada uno de los supuestos indicados, la determinación del régimen jurídico y de fiscalización aplicable a los distintos gastos que se pueden producir como consecuencia del deber de administración y conservación que corresponde al departamento ministerial u organismo público al que se encuentre afecto o adscrito el inmueble, exige distinguir los siguientes tipos de gastos:

a) Gastos comunes, esto es, los suministros de energía eléctrica, agua, (...) y demás gastos referidos a instalaciones comunes del inmueble o que no sean susceptibles de imputación individualizada a los distintos propietarios y/o usuarios del inmueble.

b) Gastos privativos de cada propietario o, en el caso de bienes demaniales, los correspondientes a cada una de las partes del mismo afecta o adscrita a un departamento ministerial u organismo público, incluidas las obras que se consideren necesarias para la adaptación al buen funcionamiento de los propios servicios, siempre que no alteren los elementos comunes, así como aquellos gastos cuya financiación sea imputable e individualizable directamente al propietario y/o usuario.

Dado el interés general de las cuestiones objeto de consulta y a partir de los antecedentes expuestos, este Centro directivo estima necesario realizar las siguientes indicaciones:

I. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL.

De acuerdo con el apartado 2 del artículo 129 de la LPAP, anteriormente reproducido, *“en el caso de que sobre el bien se hayan impuesto una o varias afectaciones concurrentes conforme al artículo 67 de esta Ley, la participación de los diversos departamentos u organismos en la conservación se podrá determinar mediante acuerdos o protocolos de actuación entre los mismos. En defecto de acuerdo, la forma de participación de cada uno de ellos se fijará por el Ministro de Hacienda.”*

En términos similares, la Disposición adicional décima del RGLPAP establece que *“cuando los departamentos ministeriales u organismos públicos tengan afectados o adscritos inmuebles que sean de uso compartido con otras administraciones públicas o con terceros, corresponderá a los mismos, en virtud del deber de administración y conservación, adoptar o suscribir los acuerdos necesarios relativos a su uso y mantenimiento”*.

Ahora bien, el objeto de dichos acuerdos está sujeto a una serie de límites que derivan, de una parte, de la naturaleza de los titulares del inmueble que condiciona la legislación específica aplicable a cada caso, y de otra, del tipo de gasto y su financiación, pudiéndose distinguir los supuestos anteriormente enumerados.

Los acuerdos a que hacen referencia las disposiciones normativas analizadas deben respetar los citados límites y a efectos de determinar el régimen aplicable a los distintos gastos que se pueden producir como consecuencia del deber de administración y conservación que

corresponde al departamento ministerial u organismo público, distinguir claramente qué se entiende por gastos comunes y cuales, “a sensu contrario”, tendrán la consideración de gastos privativos a cargo de cada propietario y/o usuario.

Llegados a este punto debe tenerse en cuenta adicionalmente que los citados edificios pueden estar constituidos en régimen de propiedad horizontal, regulándose las relaciones entre los distintos propietarios y/o usuarios, conforme a la escritura de constitución otorgada, por las normas contenidas en el Código Civil y la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal (LPH).

Ahora bien, tal y como se indicó en el antecedente anteriormente referenciado (informe de 12 de diciembre de 2012), *“la LPH, que desarrolla la forma especial de propiedad establecida en el artículo 396 del Código Civil, que se denomina propiedad horizontal, en lo que aquí interesa, se circunscribe a: (i) establecer la obligación de contribuir, con arreglo a la respectiva cuota de participación otorgada en el título constitutivo, a los gastos generales de sostenimiento del inmueble, sus servicios, cargas y responsabilidades no susceptibles de individualización, así como, a las obras de conservación y reparación del inmueble [artículo 9]; (ii) atribuir la gestión y aprobación de dichos gastos y actuaciones, respectivamente, al administrador [artículo 20] y a la Junta de propietarios [artículo 14]. Nada se precisa, sin embargo, en la misma (iii) sobre el modus operandi de la contratación de aquellos servicios, suministros u obras que resulten necesarios para el funcionamiento y/o la conservación de la propiedad común.”*

En este sentido, para delimitar el régimen aplicable a dicha contratación habrá que tener en cuenta una doble perspectiva: la subjetiva, esto es, la naturaleza de los titulares/usuarios del inmueble; y la objetiva, es decir, la naturaleza del gasto.