

CONSULTA 2/2019.

INFORME DE LA I.G.A.C.

Se resuelve consulta planteada por la Secretaria General de Economía, Hacienda y Empleo sobre la aportación dineraria a la Fundación Comillas del Español y la Cultura Hispánica del ejercicio 2018, concedida por Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 15 de marzo de 2018, y la procedencia de deducir la cantidad a reintegrar por la Fundación del importe de la aportación dineraria a su favor prevista en prevista en la Ley de Cantabria 10/2018, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, y/o sucesivos

Se ha recibido en esta Intervención General CONSULTA 2/2019 PLANTEADA POR LA SECRETARÍA GENERAL DE ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO SOBRE LA APORTACIÓN DINERARIA A LA FUNDACIÓN COMILLAS DEL ESPAÑOL Y LA CULTURA HISPÁNICA DEL EJERCICIO 2018, CONCEDIDA POR ACUERDO DE CONSEJO DE GOBIERNO DE FECHA 15 DE MARZO DE 2018 "PARA LA FINANCIACIÓN GLOBAL DE SU ACTIVIDAD DURANTE EL EJERCICIO 2018, EN EL ÁMBITO DE LOS GASTOS DE NATURALEZA CORRIENTE REFERIDOS AL MANTENIMIENTO DEL CAMPUS" por un importe de 1.915.145 € y a la vista del informe emitido por el Servicio de Coordinación y Asuntos Generales relativo a la cuenta justificativa presentada por la Fundación, Y LA PROCEDENCIA DE DEDUCIR LA CANTIDAD A REINTEGRAR POR LA FUNDACIÓN DEL IMPORTE DE LA APORTACIÓN DINERARIA A SU FAVOR PREVISTA EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO PARA EL PRESENTE EJERCICIO 2019, Y/O SUCESIVOS

Por parte de esta Intervención General se ponen de manifiesto las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- En el informe sobre la justificación de la aportación dineraria a la Fundación Comillas del Español y la Cultura Hispánica del ejercicio 2018, por importe de 1.915.145 €, que se acompaña a la consulta, se pone manifiesto lo siguiente:

"[...] La Fundación Comillas del Español y la Cultura Hispánica (en adelante La Fundación) ha remitido la documentación justificativa de la aportación dineraria que figura en el encabezamiento mediante Cuenta Justificativa de fecha 28 de febrero de 2019. Dicha aportación fue concedida por Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 15 de marzo de 2018 "para la financiación global de su actividad durante el ejercicio 2018, en el ámbito de los gastos de naturaleza corriente referidos al mantenimiento del Campus tales como nóminas, vigilancia, jardinería, limpieza, etc." que, según determina el mismo Acuerdo, la Fundación deberá justificar "mediante certificación de haberse

registrado en su contabilidad y la aportación de una relación de los gastos financiados con cargo a la misma", dando lugar el incumplimiento del objeto de la aportación "al reintegro por el beneficiario de la misma de las cantidades percibidas"

La Cuenta Justificativa se compone de una Memoria de Actuación (Anexo 1) y de una Memoria Económica (Anexo 2).

En la Memoria de Actuación, la Fundación manifiesta haber ingresado en su cuenta bancaria diez pagos realizados por el Gobierno de Cantabria en diferentes fechas a lo largo de los ejercicios 2018 y 2019 que totalizan el importe aprobado por el Acuerdo de concesión de 1.915.145 €, dando así cumplimiento a lo exigido en el citado Acuerdo en lo que se refiere a su registro en contabilidad.

En la Memoria Económica se relacionan los gastos que han sido financiados con la Aportación, indicándose el nº de factura, proveedor, importe desglosado con IVA, cantidad pagada y fecha de pago y, acompañando a dicha relación, se aportan las facturas originales expedidas por la Sociedad de Activos Inmobiliarios Campus Comillas (SAICC) a la Fundación, que van acompañadas, a su vez, de las facturas de los diferentes proveedores que dan lugar a las mismas, así como copia de la transferencia bancaria realizada por la Fundación a la SAICC justificativa del abono de las mismas. Finalmente, y a requerimiento de este Servicio, la Fundación ha remitido un resumen de las facturas abonadas imputadas a cada una de las transferencias bancarias antes citadas con objeto de su identificación y comprobación del efectivo pago de las mismas.

En relación a los gastos incluidos en la Memoria Económica, se observa la existencia de un número considerable de facturas, que totalizan un importe de 1.094.695,40 €, que corresponden a ejercicios anteriores a 2018 (2011, 2016 y 2017) referidos, según se indica en la Memoria de Actuación, "al coste fiscal y deuda histórica" (con la SAICC, se ha de entender) conceptos estos no contemplados en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de concesión de la Aportación.

En opinión de quien suscribe el presente informe, salvo superior criterio, y en cumplimiento de lo establecido en el último párrafo del citado Acuerdo de concesión, la Fundación deberá proceder a la aportación de facturas justificativas correspondientes al ejercicio 2018 de gastos que sean objeto de la aportación (gastos corrientes imputables al ejercicio 2018) hasta completar la cantidad total concedida o proceder al reintegro de la parte de la aportación no justificada (1.094.695,40 €).

De no ser posible la justificación completa de la aportación, dado el importe de la cantidad a reintegrar y con objeto de evitar posibles tensiones en la situación de tesorería de la Fundación, se somete a superior consideración la posibilidad de deducir la cantidad a reintegrar, del importe de la aportación dineraria a conceder a la Fundación prevista en los Presupuestos Generales de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo para el presente ejercicio de 2019".

SEGUNDA.- Consta en la Intervención General Acuerdo de Consejo de Gobierno de 15 de marzo de 2018 en el que se indica:

“De conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional novena de la Ley de Cantabria 9/2013, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2014 y en los artículos 72.3 y 143 f), de la Ley de Cantabria 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria, y a propuesta del Consejero de Economía, Hacienda y Empleo SEACUERDA:

- Conceder una Aportación Dineraria a favor de la FUNDACION COMILLAS DEL ESPAÑOL Y LA CULTURA HISPANICA (NIF: G-39620463) por un importe de 1.915.145 €, para la financiación global de su actividad durante el ejercicio 2018, en el ámbito de los gastos de naturaleza corriente referidos al mantenimiento del Campus, tales como nóminas, vigilancia, jardinería, limpieza, etc.

- La financiación de dicho gasto será con cargo a la aplicación presupuestaria 06.00.322C.442.10 de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para 2018.

- La aportación se realizará en doce pagos mensuales.

- FUNDACION CAMPUS COMILLAS deberá justificar la Aportación trimestral recibida mediante certificación de haberse registrado en su contabilidad y la aportación de una relación de los gastos financiados con cargo a la misma.

-El incumplimiento del objeto de la aportación o de su justificación, dará lugar al reintegro por el beneficiario de la misma de las cantidades percibidas”.

Previsión que se ajusta a lo previsto en el último apartado de la disposición adicional novena de la Ley de Cantabria 9/2013, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para 2014, que reguló las **“aportaciones dinerarias a entes pertenecientes al sector público autonómico”** en los siguientes términos:

“[...] Con efectos 1 de enero de 2014 y vigencia indefinida, se establece lo siguiente:

Para hacer efectivas las aportaciones dinerarias que se realicen a los distintos Entes que componen el Sector Público Autonómico, y cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tengan atribuidas, y siempre que no resulten de una convocatoria pública, el acto administrativo que acuerde la concesión de la aportación, o **el convenio que se encargue de establecer las obligaciones de las partes intervinientes, deberá incluir, como mínimo, los siguientes extremos:**

a) Determinación del objeto de la aportación y del Ente del Sector Público Autonómico al que se le concede.

b) Crédito presupuestario al que se imputa el gasto y cuantía de la aportación.

c) Pago trimestral de la aportación dineraria cuando su importe supere los QUINIENTOS MIL euros (500.000 €), salvo que, previo informe de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, se autorice otra forma de pago. [Con carácter posterior al acto o convenio que acuerde la concesión, el titular de

la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo podrá instar al fraccionamiento de los pagos si la situación de la Tesorería así lo requiere].

d) Plazo y forma de justificación por parte del Ente del Sector Público Autonómico de la aportación dineraria recibida.

*e) **Consecuencias derivadas del incumplimiento** [...].*

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional novena de la Ley de Cantabria 9/2013, de 27 de diciembre, y en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de concesión, "el reintegro por el beneficiario de las cantidades percibidas" requiere de la tramitación del correspondiente expediente en tal sentido, con el fin de poner de manifiesto esta circunstancia a la entidad beneficiaria de la aportación dineraria y garantizar el principio de contradicción, pudiéndose en el mismo escrito poner de manifiesto al ente la posibilidad de que solicite que se le deduzca la cantidad a reintegrar del importe de la aportación dineraria a conceder a la Fundación prevista en los Presupuestos Generales de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo para el presente ejercicio de 2019, tal y como se indica en la consulta, esto es, que acepte la compensación, en los términos del artículo 16 de la Ley de Finanzas de Cantabria y de acuerdo con lo previsto en el artículo 55 y siguientes del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.

Así se considera que se debe entender de lo expuesto en la Circular 6/2013, de 9 de mayo, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre determinados aspectos relativos al régimen de control de determinadas aportaciones dinerarias a favor de entidades del sector público estatal imputables a los capítulos 4 y 7 de los Presupuestos Generales del Estado:

"[...] La diferente naturaleza de este tipo de aportaciones ya fue señalada por el Tribunal Constitucional, en Sentencia dictada el 6 de febrero de 1992 (STC 13/1992, Fundamento Jurídico6), en los siguientes términos:

"Dentro de las subvenciones (...) conviene distinguir por una parte aquellas que responden a una finalidad o acción de fomento, y por otra, las llamadas "subvenciones-dotación" frecuentemente incluidas en los Presupuestos Generales del Estado y que, si bien formalmente caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo impropia o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (...) o sencillamente, una forma de financiación del mismo." [...]

En consecuencia, entre las aportaciones dinerarias, imputables a créditos del Capítulo 4 "Transferencias corrientes" y/o a créditos del Capítulo 7 "Transferencias de capital", realizadas entre los distintos agentes cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales del Estado. [...]

c) Otras aportaciones o transferencias que no gozan de la naturaleza de subvenciones y por tanto, en ningún caso, estarían incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley. Entre estas últimas, cabe

destacar las destinadas a financiar total o parcialmente, con carácter indiferenciado, la totalidad o un sector de la actividad, "constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (...) o sencillamente, una forma de financiación del mismo."

[...] Así, a partir de la naturaleza jurídica de los créditos presupuestarios incluidos en los estados de gastos de las Leyes de Presupuestos anuales, "norma jurídica de mera habilitación de medios a la Administración y de fijación de límites a la disposición de los mismos, en un triple sentido cualitativo, cuantitativo y temporal" (STC 13/1992) y de las disposiciones legales que disciplinan el nacimiento y exigibilidad de las obligaciones económicas de la Hacienda Pública, en particular del artículo 20 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), en virtud del cual "las obligaciones de la Hacienda Pública estatal nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen", se concluye la existencia de una doble condicionalidad a la que queda sujeta toda actuación administrativa que implique la realización de un gasto o el cumplimiento de una obligación económica: el principio o condición de legalidad financiera y el principio o condición de legalidad administrativa. [...]

En concreto, tal y como se ha señalado en diversas ocasiones por este Centro directivo (entre ellas, informe de 3 de mayo de 2007), compartiendo en este sentido el mismo criterio de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, "la autorización presupuestaria del crédito es condición de legalidad financiera [cfr. artículo 60 de la LGP (artículo 46 de la vigente LGP)] necesaria, pero no suficiente para llevar a cabo una actuación administrativa que implique obligaciones económicas, siendo además preciso en todo caso el acuerdo o resolución del órgano competente que adopte la decisión de llevar a cabo tal actuación a través del procedimiento administrativo que corresponda, y ello como condición de legalidad administrativa".

En este mismo sentido, continúa indicándose, "no es posible entender que la consignación de crédito suficiente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado dispensa, haciéndolo innecesario, una actuación o trámite propio del procedimiento administrativo sustantivo" concluyendo que "la consignación de un crédito en el estado de gasto de los Presupuestos Generales del Estado es un requisito previo y necesario para poder contraer, mediante el correspondiente acto administrativo, contrato o negocio jurídico de que se trate, una obligación de contenido económico, pero sin que de dicha consignación presupuestaria resulte directamente la obligación, lo que, ha de insistirse, sólo resulta del acto o negocio jurídico correspondiente dictado u otorgado a través del procedimiento legalmente establecido para ello" (Informe AG, de 15 de octubre de 2003).

Por tanto, la respuesta a la segunda de las cuestiones planteadas, debe partir de la distinción entre el principio o condición de legalidad financiera y el principio o condición de legalidad administrativa, que aunque situados en planos distintos, ambos han de concurrir para la validez del acto o negocio a través del cual se instrumenten las aportaciones objeto de estudio. Lo anterior exige analizar, de una parte, la normativa administrativa que regule los requisitos materiales y procedimentales a los que ha de sujetarse la adopción del acto administrativo, negocio o relación jurídica de la que nacerá la obligación económica de la Administración (condición de legalidad administrativa); y de otra, la normativa de gasto público, que exige que el acto administrativo o instrumento jurídico que genere la

citada obligación económica cuente con la debida cobertura en los Presupuestos Generales del Estado, mediante la existencia de crédito adecuado y suficiente en el estado de gastos del ministerio u organismo que asuma el compromiso, y se efectúe con arreglo a las normas que disciplinan la ejecución del gasto público contenidas en la LGP (condición de legalidad financiera). [...]

En segundo lugar, en defecto de normativa específica que regule el procedimiento administrativo a seguir para la adopción del acuerdo o la formación de la voluntad del órgano administrativo competente para la aprobación del correspondiente acto, habrán de tenerse en cuenta las normas generales administrativas, en particular, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), para la aprobación de actos administrativos o de los correspondientes acuerdos o convenios, instrumentos previstos en la citada Ley como medio idóneo a través del cual articular relaciones entre distintas Administraciones y órganos o entidades pertenecientes a las mismas. [...]

CONCLUSIÓN

En respuesta a la consulta planteada por la Secretaría General de Economía, Hacienda Empleo, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional novena de la Ley de Cantabria 9/2013, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para 2014 y en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de concesión de 15 de marzo de 2018, “*el reintegro por el beneficiario de las cantidades percibidas*” requiere de la tramitación del correspondiente expediente en tal sentido, con el fin de poner de manifiesto esta circunstancia a la entidad beneficiaria de la aportación dineraria y garantizar el principio de contradicción, pudiéndose en el mismo escrito poner de manifiesto al ente la posibilidad de que solicite que se le deduzca la cantidad a reintegrar del importe de la aportación dineraria a tramitar a la Fundación Comillas del Español y la Cultura Hispánica prevista en la Ley de Cantabria 10/2018, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, Sección 06, Economía, Hacienda y Empleo, esto es, que acepte la compensación, en los términos del artículo 16 de la Ley de Finanzas de Cantabria y de acuerdo con lo previsto en el artículo 55 y siguientes del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.

A la hora de proceder a la tramitación de la referida aportación dineraria deberían tenerse en cuenta los informes definitivos de auditoría de cuenta abreviadas de la Fundación Comillas emitidos por esta Intervención General.

Santander, a la fecha de la firma electrónica
EL INTERVENTOR GENERAL
Fdo.: Pedro Pérez Eslava

SECRETARÍA GENERAL DE ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO