

CONSULTA 4/2020.

INFORME DE LA I.G.A.C.

Se resuelve consulta planteada por la Interventora Delegada de la Consejería de Innovación, Industria, Transporte y Comercio sobre la fiscalización del gasto en los contratos tramitados de emergencia y la correcta imputación presupuestaria del gasto en mascarillas y guantes y se fijan criterios por esta Intervención General en relación con la tramitación de los contratos de emergencia.

---

---

Se ha recibido en esta Intervención General **CONSULTA 4/2020 PLANTEADA POR LA INTERVENTORA DELEGADA DE LA CONSEJERÍA DE INNOVACIÓN, INDUSTRIA, TRANSPORTE Y COMERCIO SOBRE LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO EN LOS CONTRATOS TRAMITADOS DE EMERGENCIA Y LA CORRECTA IMPUTACIÓN PRESUPUESTARIA DEL GASTO EN MASCARILLAS Y GUANTES PROCEDIENDO ESTA INTERVENCIÓN GENERAL A FIJAR CRITERIOS EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN DE LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA.**

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

**CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Con fecha 26 de mayo de 2020 se resuelve por la Consejera de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior declarar de emergencia el “**SUMINISTRO DE MASCARILLAS Y GUANTES AL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA, AGENCIA CÁNTABRA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (ACAT) Y SERVICIO CÁNTABRO DE EMPLEO**”, por una cuantía aproximada de 313.981,50 euros.

Asimismo, resuelve “ordenar los trámites necesarios para su adquisición, facultando para ello a la Dirección General de Servicios y Participación Ciudadana para contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la legislación vigente, de acuerdo al siguiente presupuesto:

*Presupuesto estimado 313.981,50 euros*

*IVA exento 0,00 euros*

*Presupuesto total estimado 313.981,50 euros*



*La financiación será con cargo a los siguientes conceptos presupuestarios:*

- 02.05.921 O.221.99: 92.163 €
- 03.00.451M.226.14: 7.191€
- 04.00.451N.221.99: 139.500€
- 05.00.411M.221.04: 32.250€
- 06.00.923M.221.99: 4.080€
- 13.00.241O.221.99: 3.900€
- 07.00.231M.226.14: 2.437,5€
- 09.00.321M.221.06: 19.875 €
- 10.00.311M.221.99: 7.365€
- 12.00.421.M.221.04: 750€
- 01.01.932 A.221.99: 4.470€”.

**SEGUNDA.-** Con fecha 6 de julio de 2020 se formula a la Intervención General, de manera informal (mediante correo electrónico), consulta por la Interventora Delegada de la Consejería de Innovación, Industria, Transporte y Comercio ante las dudas que surgen en la unidad de gestión económica sobre la forma de proceder para la contabilización del documento contable AD correspondiente al gasto que debe asumir la citada Consejería.

En concreto, las dudas se centran en la necesidad o no de fiscalizar el gasto, habida cuenta de que en el artículo 143 de la Ley de Finanzas de Cantabria no se recoge expresamente el gasto tramitado de emergencia como exento de fiscalización.

Por otro lado, se consulta, asimismo, si las distintas aplicaciones presupuestarias a las que se ha imputado el gasto en mascarillas y guantes son las adecuadas en función de la naturaleza económica del gasto.

**TERCERA.-** Para resolver las cuestiones planteadas en la consulta resulta necesario enmarcar el expediente en el actual y excepcional escenario social, económico y sanitario que vivimos como consecuencia de la pandemia internacional declarada por la Organización Mundial de la Salud.

El pasado 14 de marzo de 2020, como consecuencia de la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19, se dictó el Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.



Tras la declaración del estado de alarma se han venido y se vienen aprobando medidas extraordinarias con la finalidad de paliar los graves efectos que está provocando la pandemia. Entre esas medidas, el artículo 16 del Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, modificado por el Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 y por el Real Decreto-Ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19, establece que

*“La adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, siendo de aplicación el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.*

*De acuerdo con la previsión establecida en el párrafo anterior, a todos los contratos que hayan de celebrarse por las entidades del sector público para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19, les resultará de aplicación la tramitación de emergencia. En estos casos, si fuera necesario realizar abonos a cuenta por actuaciones preparatorias a realizar por el contratista, no será de aplicación lo dispuesto respecto a las garantías en la mencionada Ley 9/2017, siendo el órgano de contratación quien determinará tal circunstancia en función de la naturaleza de la prestación a contratar y la posibilidad de satisfacer la necesidad por otras vías. De la justificación de la decisión adoptada deberá dejarse constancia en el expediente.*

*El libramiento de los fondos necesarios para hacer frente a los gastos que genere la adopción de medidas para la protección de la salud de las personas frente al COVID-19 podrá realizarse a justificar”.*

En este mismo sentido, la “Instrucción conjunta de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de la Dirección General del Servicio Jurídico relativa a la interpretación de las disposiciones adicionales tercera y cuarta del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 en su redacción dada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo y del artículo 34 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, en materia de contratos tras las novedades introducidas en la materia por los Reales Decreto-Ley 9/2020 y 11/2020, de 27 y 31 de marzo respectivamente, por los que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito laboral, social y económico para hacer frente al Covid-19”, indica que

*“[...] Finalmente, ha de recordarse que, para atender este tipo de situaciones, la Administración puede acudir a la contratación de emergencia, por la situación de grave peligro que concurre, y que habría que motivar en el expediente. [...]*



*La aplicación de la tramitación de emergencia se ha abierto para la contratación que se exija por la adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta que adopte cualquier entidad del sector público, y no sólo la Administración General del Estado, para hacer frente al COVID-19, por el Real Decreto-Ley 9/2020, de 27 de marzo al establecer la aplicación de las reformas introducidas en el ámbito estatal a todo el sector público:*

*- Admitiendo la tramitación de emergencia de todo tipo de bienes y servicios para atender las necesidades derivadas de la protección de personas y otras medidas adoptadas para hacer frente al COVID-19.*

*- Facilitar, previa justificación de su necesidad en el expediente por el órgano de contratación, la posibilidad de realizar abonos a cuenta por actuaciones preparatorias del contratista sin necesidad de exigirle previas garantías.*

*- Permitir los libramientos de fondos a justificar y pagos parciales o totales por anticipado si son imprescindibles por la situación del mercado.*

*- Cabe incluso que, cuando fuera imprescindible de acuerdo con la situación del mercado y el tráfico comercial del Estado en el que la contratación se lleve a cabo, puedan realizarse la totalidad o parte de los pagos con anterioridad a la realización de la prestación por el contratista.*

*- Permitir celebrar contratos con contratista extranjero cuando sea indispensable para la ejecución rigiéndose por el principio de libertad de pactos y debiendo formalizarse por escrito.*

*- Se excluye de la obligación de facturación electrónica a los proveedores no nacionales en estos supuestos de emergencia.*

*- No obstante, la cobertura de la legislación nacional, la Comisión Europea recuerda en su documento de Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19, que, "como aclara la jurisprudencia del Tribunal (sentencia del Tribunal en el asunto C-352/12, de 20 de junio de 2013, apartados 50 a 52), si se invoca la extrema urgencia, la necesidad de contratación ha de satisfacerse inmediatamente. La excepción no puede invocarse para adjudicaciones de contratos que tarden más de lo que habrían tardado si se hubiera recurrido a un procedimiento transparente, abierto o restringido, incluidos los procedimientos (abiertos o restringidos) acelerados".*

*- Pero la propia Comisión, en ese documento, admite que "el marco europeo de contratación pública ofrece toda la flexibilidad necesaria para que los compradores públicos adquieran bienes y servicios vinculados directamente a la crisis del COVID-19 con la mayor rapidez. Para acelerar sus adquisiciones, los compradores públicos pueden también optar por:*

*o — dirigirse a los contratistas potenciales dentro y fuera de la UE por teléfono, correo electrónico o en persona;*

- o — contratar a agentes que tengan mejores contactos en los mercados;*
- o — enviar directamente a sus representantes a países que dispongan de las reservas necesarias y puedan garantizar una entrega inmediata;*
- o — dirigirse a los posibles proveedores para acordar un aumento de la producción, o bien el inicio o la renovación de la producción.*

*- Sin embargo, ante situaciones de aumento excepcional de la demanda de bienes, productos y servicios similares, unido a una perturbación significativa de la cadena de suministro, puede ser técnica o físicamente imposible contratar incluso mediante los procedimientos más rápidos disponibles. Para satisfacer sus necesidades, los compradores públicos tal vez tengan que buscar soluciones alternativas y posiblemente innovadoras que estén ya disponibles en el mercado o puedan desplegarse en plazos brevísimos. Los compradores públicos tienen que hallar soluciones e interactuar con los posibles proveedores con el fin de evaluar si estas alternativas satisfacen sus necesidades [...].”*

Con anterioridad a la crisis sanitaria, la contratación de emergencia ha sido objeto de numerosos pronunciamientos que han ido delimitando los contornos a los que debe someterse esta figura. Interesa destacar la Resolución 102/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre los límites que han de ser respetados para la utilización del procedimiento de emergencia, y que la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha considerado que responde a la perfección a la intención del legislador y al mandato de la Ley en su Informe 17/2019.

Esos límites son los siguientes:

*“I) Que concurra alguno de los supuestos que taxativamente establece la ley, sin que sea suficiente cualquier otra circunstancia que dé lugar a una situación de urgencia. Ya hemos señalado que ciertamente es posible enmarcar el supuesto planteado, al menos en términos hipotéticos, dentro de una de las tres causas del procedimiento de emergencia que establece taxativamente la ley.*

*II) Que no sea suficiente para resolver la situación la utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la libre competencia. Esta circunstancia se revela fundamental en este caso. La razón es que lo que en ningún caso sería congruente con la propia naturaleza del contrato público ni con el contenido de la ley sería que se pudiese hacer un uso abusivo de la tramitación de emergencia. La realidad de las cosas nos demuestra que, de hecho, este procedimiento no se ha empleado en ocasiones anteriores, de modo que únicamente podrá acudir a esta opción cuando no quede ninguna otra. Como consecuencia de todo lo anterior debe quedar claro que si existe la posibilidad de tramitar de modo ordinario los contratos derivados de la convocatoria de las elecciones, bien empleando el sistema de la división en lotes, bien acudiendo a algunos de los procedimientos establecidos en la ley (por ejemplo, el negociado sin publicidad por razones de imperiosa urgencia del artículo 168 b) 1), esta ha de ser la vía empleada por los órganos de contratación.*



III) Que la emergencia sea apreciada por el órgano de contratación, quien se responsabiliza de motivar la concurrencia de una circunstancia excepcional y de acreditar su existencia.

IV) que la tramitación se limite a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de esa situación.

V) Que la causa de la emergencia no sea imputable al propio órgano de contratación, es decir, que la situación de emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente”.

Por tanto, este sería el contexto en el que habría que valorar la justificación de la decisión adoptada para declarar de emergencia el contrato de “SUMINISTRO DE MASCARILLAS Y GUANTES AL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA, AGENCIA CÁNTABRA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (ACAT) Y SERVICIO CÁNTABRO DE EMPLEO”, que sirve de base a la consulta que ha sido planteada.

**CUARTA.-** Admitida la posibilidad de acudir a la tramitación de emergencia para hacer frente a las necesidades derivadas del COVID-19, queda por resolver la primera cuestión de fondo formulada en la consulta. Para ello, hay que analizar la regulación vigente sobre la contratación de emergencia y revisar los diferentes pronunciamientos que, tanto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, como la Intervención General de la Administración del Estado han realizado con motivo de las dudas y dificultades interpretativas que la contratación de emergencia ha generado desde sus orígenes.

Así, de acuerdo con el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP),

*“Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:*

a) *El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.*

b) *Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de treinta días.*



c) *El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.*

d) *Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se observará lo dispuesto en esta Ley sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación.*

*En el supuesto de que el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado a justificar, transcurrido el plazo establecido en la letra c) anterior, se rendirá la cuenta justificativa del mismo, con reintegro de los fondos no invertidos.*

*Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley”.*

El expediente de contratación se regula en el artículo 116 LCSP y en dicho precepto se indica que:

*“al expediente se incorporarán el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato.*

*Asimismo, deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o, en el caso de entidades del sector público estatal con presupuesto estimativo, documento equivalente que acredite la existencia de financiación, y la fiscalización previa de la intervención, en su caso, en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria”.*

Completado el expediente de contratación, según dispone el artículo 117 LCSP:

*“se dictará resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación. Dicha resolución implicará también la aprobación del gasto [...]”.*

Por otro lado, la Ley de Finanzas de Cantabria, en su artículo 140 establece que:

*“La función interventora tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público autonómico de los que derive o pueda derivarse el reconocimiento de derechos o la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso”.*

*“El ejercicio de la función interventora comprenderá:*



a) La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto o acuerden movimientos de fondos o valores.

b) La intervención del reconocimiento de las obligaciones y de comprobación de la inversión.

c) La intervención formal de la ordenación del pago.

d) La intervención material del pago”.

No obstante, el artículo 143 de la Ley de Finanzas de Cantabria, establece una serie de supuestos en los que no es preceptiva la fiscalización previa del gasto:

“No estarán sometidos a la fiscalización previa los siguientes gastos:

a) Los contratos menores, así como los contratos privados y administrativos especiales cuando no supere las cuantías que fija para los contratos menores la normativa aplicable en materia de contratación del sector público.

b) Los gastos de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez fiscalizado el gasto correspondiente al periodo inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones.

c) Los gastos menores de cinco mil (5.000) euros cuyo pago se realice mediante el procedimiento especial de anticipo de caja fija regulado en el artículo 76 de esta Ley.

d) Las subvenciones nominativas.

e) Las transferencias nominativas.

f) Las aportaciones dinerarias en Entes del Sector Público Autonómico, cuyos Presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, 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 tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública.

g) Los gastos derivados del levantamiento de escrituras, actas, testimonios y demás documentos públicos u oficiales que eleven los fedatarios públicos y que estén sujetos al pago de sistemas tarifados”.

De la regulación citada hasta el momento, parece desprenderse que en la contratación de emergencia no resulta necesario tramitar expediente de contratación, permitiéndose ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley. Como consecuencia de lo anterior, tampoco se procederá a la aprobación del expediente de contratación, ni a la aprobación del gasto, ni será necesaria su fiscalización previa, al menos en los términos en que habitualmente se producen estos actos.





Por tanto, centrándonos ya en la primera de las cuestiones planteadas en la consulta, esto es, sobre la necesidad de fiscalizar previamente el gasto derivado de un expediente tramitado de emergencia, la respuesta deberá ser negativa fundamentalmente por dos motivos:

El primero de ellos, porque, como se ha indicado anteriormente, de acuerdo con el artículo 120 LCSP, cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, el órgano de contratación podrá ordenar la ejecución de lo necesario, sin obligación de tramitar expediente de contratación y sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. Sobre este particular ya se pronunció la Intervención General del Estado (IGAE), en su informe de 9 de marzo de 1999, cuando consultada sobre la gestión de obras de emergencia afirmó que “los contratos de emergencia se adjudican de forma verbal, por lo que la aprobación y el compromiso del gasto se realizan verbalmente por el órgano de contratación al adjudicar el contrato”. En este sentido, la propia Ley de Contratos del Sector Público, en su artículo 37 establece que “*las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia*”.

Pues bien, si tenemos en cuenta que la función interventora tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público autonómico de los que derive o pueda derivarse el reconocimiento de derechos o la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso (artículo 140.1 de la Ley de Finanzas de Cantabria), someter a fiscalización actuaciones ya realizadas, aunque lo hayan sido verbalmente, tendría un difícil encaje en un control, como es la función interventora, cuya característica principal se fundamenta en ser un control ex ante y, por tanto, susceptible de suspender la tramitación del gasto.

Llegados este punto, en el Escrito-Circular de la IGAE de 11 de octubre de 2012, se aclaran una serie de cuestiones que resultan de especial interés y que sirven de apoyo para sostener la afirmación anterior. En dicho documento se analiza la evolución del régimen jurídico de la tramitación de emergencia en los expedientes de contratación haciendo referencias a diferentes pronunciamientos de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, entre los cuales interesa destacar el realizado en el Acuerdo, de 20 de junio de 2003: “*La apreciación de la emergencia corresponde exclusivamente al órgano de contratación si bien dentro de los parámetros previstos en el artículo 72 (del TRLCAP entonces vigente) sin que a diferencia de la tramitación de urgencia, requiera una especial declaración, bastando la posterior justificación documental*”.

Continúa el Escrito-Circular de la IGAE de 11 de octubre de 2012 afirmando que, “*de la literalidad de la letra a) no se deduce que el acuerdo que el órgano de contratación deba efectuar sea sin más “una declaración de emergencia” que, como tal, deba considerarse a efectos de las previsiones que se establecen en el 113 de continua referencia. La Ley se limita a fijar los supuestos de hecho que, de producirse, podrían exigir una actuación inmediata de la Administración. Su apreciación se deja al órgano de contratación; ahora bien, si de esa apreciación interna el órgano de contratación entiende que está ante una situación que obliga a actuar de manera inmediata, entonces adoptará el acuerdo que corresponda con las medidas a ejecutar. En definitiva, el acuerdo que por él se adopte lleva implícito esta cuestión (situación de emergencia). Por tanto, no se trata de que el órgano de contratación dicte un acuerdo en el que únicamente venga a justificar la emergencia, posponiendo a un momento posterior la concreción de las medidas a adoptar. El acuerdo que adopte*



*debe concretar, porque así lo exige el precepto, la forma de actuar en orden a resolver la necesidad surgida. Es este acuerdo, con ese contenido, el que ha de comunicarse al Consejo de Ministros, al que se acompañará "la oportuna retención de crédito o (...) la documentación que justifique el inicio del expediente de modificación de crédito".*

Por tanto, es precisamente la inmediatez de la actuación que se deriva de la situación de emergencia lo que la hace incompatible no solo con el control previo del gasto, en particular, sino, en general, aunque no de manera absoluta, con los requisitos formales que exige la normativa de contratación pública.

Ahora bien, como ha recordado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su reciente Nota Informativa para prevenir que se puedan producir situaciones de mal uso o de abuso en la tramitación de emergencia, como consecuencia de la medida establecida en el artículo 16 del Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, "*La inmediatez de la actuación que ampara el recurso a la tramitación de emergencia no puede exigir la publicación previa del anuncio de la licitación del contrato. Así, el artículo 120 LCSP excluye la obligación de tramitar el expediente de contratación, y por tanto la necesidad de publicar el anuncio previo y los trámites de dicho expediente. La LCSP no recoge, en cambio, especialidades para estos contratos en relación a la publicidad de los actos de adjudicación y formalización en el perfil de contratante del órgano de contratación respecto al régimen de publicidad previsto con carácter general por los artículos 151.1 y 154.1 de la LCSP. La publicación en estos casos deberá limitarse, no obstante, a lo que resulte pertinente teniendo en cuenta que no existe un procedimiento previo con los trámites habituales. En este sentido cobran importancia, por ejemplo, aspectos como los siguientes: la justificación del procedimiento utilizado para la adjudicación, la mención del objeto del contrato, el precio de adjudicación o la identidad del contratista.*"

Asimismo, indica que "*El artículo 37 LCSP reconoce la posibilidad de que la contratación de emergencia tenga carácter verbal. Señala este precepto que "Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia." La razón que justifica que sea posible prescindir del trámite de formalización en un primer momento es la misma que justifica no tramitar el expediente de contratación. Sin embargo, no parece que tal posibilidad debiera emplearse más allá de los supuestos en que la emergencia sea tal que impida de hecho realizar el más mínimo trámite antes de iniciar la actividad contratada y no excluye que, posteriormente, pueda dar lugar a una formalización por escrito y a la publicación de los extremos propios del contrato en cuestión. Recordemos que la relajación de los requisitos procedimentales en la tramitación de emergencia tiene por finalidad la inmediata ejecución de la prestación contratada, pero ello no excluye que, a posteriori, puedan llenarse las exigencias de los principios de publicidad y transparencia, razón por la cual parece recomendable que, incluso en los limitados supuestos en que se acuda a la contratación verbal, se proceda a documentar adecuadamente la adjudicación y formalización del contrato.*"

El segundo de los motivos por el que no se considera necesario fiscalizar el gasto que se deriva de las actuaciones amparadas en una situación de emergencia también se apoya en reiterados



pronunciamientos efectuados por la IGAE, en diversos informes, entre los que asimismo se encuentran el citado informe de 9 de marzo de 1999 y el Escrito-Circular de 11 de octubre de 2012.

Lo que se plantea en esos pronunciamientos es la existencia de un concurso de normas. Las que rigen con carácter general la contratación pública, por un lado, y las que regulan la ejecución del presupuesto de gasto.

Así, se indica que

*“La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, es una norma general de contratación para la Administración General del Estado, sin perjuicio de que, en ocasiones, dada la interdependencia de las normas de contratación y las de gestión presupuestaria, regule ciertos aspectos de la tramitación de los expedientes de contratación que afectan a la ejecución del presupuesto de gasto, como puede observarse, por ejemplo en el caso de la tramitación anticipada de los expedientes de gasto, o en el caso que nos ocupa, de los libramientos a justificar para financiar los contratos de emergencia.*

*Evidentemente, en estos supuestos la citada Ley, sin perjuicio de tener carácter general en materia de contratación para la Administración General del Estado, va a tener carácter especial frente al texto refundido de la Ley General Presupuestaria y sus normas complementarias, respecto de los aspectos de gestión presupuestaria que contemple con ocasión de la regulación de los expedientes de contratación.*

*Por consiguiente, en caso de concurso de estas normas, es un principio general del derecho que debe prevalecer la norma especial sobre la general...”*

En este mismo sentido, se indica que:

*“La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas es una norma general en materia de contratación de la Administración General del Estado pero tiene carácter especial respecto de las particularidades que en materia de gestión de créditos recoja con ocasión de la regulación de los expedientes de contratación.*

*De manera que prevalece el régimen especial de los libramientos a justificar para financiar obras de emergencia previsto en el artículo 73 ... de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, sobre el general previsto en el artículo 79 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, debiéndose justificar el libramiento una vez ejecutadas las actuaciones de emergencia”.*

En ese informe la tesis subyacente cuando existe concurso de normas es la de aplicar el principio general del derecho, conforme al cual: “ha de prevalecer la norma especial sobre la general”.

Sentado lo anterior, en relación con el carácter de norma especial que la legislación de contratación pública tiene respecto de la normativa financiera cuando existe un concurso de normas, debemos trasladar esta afirmación al ámbito autonómico.

En este sentido, se puede afirmar que, aunque la Ley de Finanzas de Cantabria establece con carácter general la fiscalización previa para todos aquellos actos del sector público autonómico



de los que derive o pueda derivarse el reconocimiento de derechos o la realización de gastos, existe una norma que debe prevalecer, por su carácter de norma especial, y que permite al órgano de contratación, sin la obligación de tramitar expediente de contratación y sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la Ley de Contratos del Sector Público, ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte.

En congruencia con lo anterior, el Informe de la IGAE de 9 de marzo de 1999, ya se decantaba hacia una función interventora en fase de reconocimiento de la obligación una vez ejecutado el contrato, es decir, a los efectos previstos en el artículo 12.4 del Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados "a justificar", interviniendo la inversión mediante el examen de las cuentas y los documentos que las justifiquen.

No obstante, posteriormente la propia IGAE ha admitido la posibilidad de realizar pagos en firme para el abono de contratos declarados de emergencia. En el Escrito-Circular de 11 de octubre de 2012, se afirma que

*"A su vez, estas actuaciones, en la medida en que deben circunscribirse a lo estrictamente necesario para solventar la emergencia surgida [artículo 113.2 del TRLCSP] han de completarse, en pura lógica, en un corto espacio de tiempo. Todo ello, lleva a que pueda resultar posible que, en el momento de obtenerse los fondos necesarios, la actuación ya se encuentre terminada y, por tanto, en condiciones de poder aportar la documentación justificativa acreditativa de la prestación realizada. Si ello es así, el «pago a justificar» pierde su razón de ser, y lo que procede es tramitar una propuesta de «pago en firme» de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73.4 de la LGP.*

*De lo expuesto a lo largo de esta consideración III, en la tramitación de emergencia el empleo del procedimiento de pagos a justificar resulta procedente cuando no pueda aportarse la documentación justificativa que acredite la realización de las actuaciones objeto de este régimen excepcional en el momento de efectuarse la propuesta de reconocimiento de la obligación y del pago. Por el contrario, cuando la actuación ya se encuentre realizada en el momento de tramitarse la propuesta de reconocimiento de la obligación y del pago, lo que procedería sería aplicar el procedimiento general previsto en el artículo 73.4 de la LGP".*

De hecho, la actual redacción del artículo 120.1 LCSP, en la línea de lo anteriormente apuntado, prevé el libramiento de pagos a justificar como una posibilidad y no como un procedimiento obligatorio: "En el supuesto de que el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado a justificar...".

Al hilo de lo anterior, conviene traer a colación el criterio sentado por la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Cantabria en relación con la posibilidad de efectuar abonos a cuenta en contratos de obra tramitados de emergencia, con motivo de la discrepancia planteada por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda. En dicha Discrepancia (2/2019) se indica que:



*“El régimen general de reconocimiento de obligaciones y pagos se recoge en el artículo 71.4 de la Ley de Finanzas de Cantabria, y se asienta sobre la “Regla del Servicio Hecho”, conforme a lo cual “[...] El reconocimiento de obligaciones con cargo a la Hacienda Pública autonómica se producirá previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o del derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto”.*

*Por otra parte, la LCSP en los artículos 198 y 240, regula respectivamente el pago del precio de los contratos y las certificaciones y los abonos a cuenta de los contratos de obra, estableciendo el derecho de los contratistas al abono del precio convenido por la prestación realizada, así como los abonos a cuenta mediante certificaciones de obra que comprendan la obra ejecutada. La tramitación mensual de las obras ejecutadas en dicho periodo (mediante las certificaciones correspondientes), no suponen en ningún caso la aprobación y recepción de las obras.*

*Tanto el artículo 120, como el 198 (tramitación de expedientes de contratación y pago del precio del contrato), se encuentran incluidos en el capítulo I y son obligatorias para todos los contratos tramitados, bien por el procedimiento ordinario, urgente o el de emergencia (que es el supuesto que nos ocupa), siendo esto también predicable del artículo 240, de lo que deriva que es posible el abono a cuenta de las obras ejecutadas”.*

Admitida la posibilidad de efectuar abonos a cuenta a favor de contratistas para actuaciones realizadas al amparo del artículo 120 LCSP, conviene recordar lo indicado en el Escrito-Circular de la IGAE de 11 de octubre de 2012: *“estas actuaciones, en la medida en que deben circunscribirse a lo estrictamente necesario para solventar la emergencia surgida [artículo 113.2 del TRLCSP] han de completarse, en pura lógica, en un corto espacio de tiempo”.*

A mayor abundamiento, el Acuerdo, de 20 de junio de 2003, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa indica que *“La tramitación de emergencia debe limitarse a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia. En el ámbito objetivo, debe limitarse la tramitación de emergencia, según expresión del artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a “lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida”. En el ámbito temporal debe operar un doble límite pues, de un lado, la emergencia requiere la inmediatez con la acción que la justifica, sin que pueda dilatarse en el tiempo y, de otro lado, debe cesar cuando la situación haya desaparecido o, como dice el apartado 2 del artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas “la gestión del resto de la actividad necesaria para completar el objetivo propuesto por la Administración, pero que ya no tenga carácter de emergencia, se contratará conforme a lo establecido en esta Ley”.*

En consecuencia, la posibilidad de efectuar abonos a cuenta a favor de contratistas para actuaciones realizadas al amparo del artículo 120 LCSP habrá que valorarla teniendo en cuenta los límites de carácter temporal que se han indicado anteriormente, de modo que si las actuaciones ejecutadas exceden de lo estrictamente necesario para aliviar o evitar los daños previsibles o no cesan cuando la situación de emergencia haya desaparecido se estaría incurriendo en una vía de hecho prohibida por el ordenamiento jurídico.



En cuanto a la fiscalización de los abonos a cuenta a favor de contratistas para actuaciones realizadas al amparo del artículo 120 LCSP la solución no puede ser diferente a la que se ha indicado anteriormente. El gasto derivado de las actuaciones ejecutadas se someterá al control propio de la función interventora en fase de reconocimiento de la obligación.

Por tanto, en congruencia con las distintas las fases de ejecución del presupuesto, y sin perjuicio de la posibilidad de que éstas se acumulen en función de la naturaleza del gasto, para lograr el objetivo de que las cuentas públicas muestren en todo momento la imagen fiel de la ejecución presupuestaria, cuando las actuaciones ya se encuentren totalmente realizadas y se agoten en un solo acto, se procederá a intervenir el documento contable de autorización de gasto, disposición de gasto y reconocimiento de obligación (ADO), sobre crédito retenido, que vendrá acompañado de la documentación necesaria para justificar la actuación al amparo del régimen previsto en el artículo 120 LCSP.

En el supuesto de abonos a cuenta de contratos de obra o en aquellos supuestos en los que la situación de emergencia se prolongue en el tiempo, se procederá a intervenir exclusivamente los documentos contables de reconocimiento de obligación (O), que vendrán acompañados de la documentación necesaria para justificar la actuación al amparo del régimen previsto en el artículo 120 LCSP. El documento contable de autorización y disposición de gasto (AD), sobre crédito retenido, que de soporte a los reconocimientos de obligación posteriores deberá ser objeto de contabilización directa tan pronto como lo permitan las disponibilidades presupuestarias, por el importe que corresponda al contrato adjudicado verbalmente, sin perjuicio de que pueda complementarse posteriormente en el supuesto de que sea necesaria una ampliación de las actuaciones amparadas en la situación de emergencia acordadas inicialmente. En estos supuestos sería recomendable, además, proceder a documentar adecuadamente la adjudicación y formalización del contrato.

Por último, si fuera necesario efectuar libramientos de pagos a justificar, como se ha indicado anteriormente, se deberá intervenir el documento contable de autorización de gasto, disposición de gasto y reconocimiento de obligación (ADO), sobre crédito retenido, y posteriormente el contenido de la cuenta justificativa y la documentación que justifique la actuación al amparo del régimen previsto en el artículo 120 LCSP.

Hay que señalar, que en aquellos supuestos, como el que nos ocupa, en los que se decida acudir a la contratación centralizada según lo dispuesto en el artículo 175 de la Ley 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria, se deberán efectuar tantos libramiento de pago a justificar como cajas pagadora haya, en función de cómo se distribuya el gasto entre los distintos centros gestores del gasto.

**QUINTA.-** En relación con la segunda cuestión planteada en la consulta, sobre si las distintas aplicaciones presupuestarias a las que se ha imputado el gasto en mascarillas y guantes son las adecuadas en función de la naturaleza económica del gasto, en primer lugar, hay que indicar que en la Resolución de la Consejera de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior se imputa el gasto a distintas aplicaciones presupuestarias, todas ellas correspondientes a diferentes centros gestores del gasto, que afectan a cuatro subconceptos: el 221.04, el 221.06, el 221.99 y el 226.14.



De los cuatro subconceptos citados, tres de ellos aparecen definidos en la Resolución de la Dirección General de Tesorería, Presupuestos y Política Financiera, de 12 de abril de 2010, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica de los estados de ingresos y gastos de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en los siguientes términos:

*“221.04. Vestuario. Prendas obligatorias que, por imposición legal, convenio, acuerdo o contrato, el personal funcionario o laboral deberá estar dotado para el desempeño de sus funciones.*

*221.06. Productos farmacéuticos y material sanitario. Gastos de medicinas, material fungible de laboratorio, material higiénico para curas y socorro, alcohol, reactivos para análisis de sangre, productos higiénicos de primera necesidad, etc.*

*221.99. Otros suministros. Gastos de comunidad que no estén incluidos en el precio del alquiler y que no sean susceptibles de imputación a otros conceptos de suministros, así como las cuotas de participación en edificios de servicios múltiples. Adquisición de material fotográfico, cartográfico, rótulos, escudos, artículos de limpieza, pequeño material para actuaciones de emergencia, bengalas, insecticidas y raticidas, recarga de extintores, planchas y tintas para imprenta, material de microfilmación. Material de diverso consumo y reposición de carácter periódico no incluido en los subconceptos anteriores. Artículos de aseo y limpieza cuando no estén incluidos en el precio de los contratos suscritos con empresas de servicios”.*

El cuarto subconcepto, el 226.14 Prevención de Riesgos Laborales, no consta definido en la citada Resolución, pero ha sido incluido específicamente en el Anexo III de la Orden HAC/37/2019, de 29 de agosto de 2019, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2020, de acuerdo con lo establecido en su apartado 2.2.3.

En consecuencia, tratándose de una cuestión de índole netamente presupuestaria, la consulta deberá ser planteada ante la Dirección General de Tesorería, Presupuestos y Política Financiera.

A vista de lo anteriormente expuesto, esta Intervención General concreta su parecer en las siguientes:

## CONCLUSIONES

**1.- Los contratos tramitados de emergencia estarán sometidos a la función interventora únicamente en la fase de reconocimiento de obligación. En el caso de haberse realizado libramientos de pagos “a justificar”, asimismo, se intervendrá el gasto mediante el examen de las cuentas y los documentos que lo justifiquen.**

**2.- Cuando las actuaciones ya se encuentren totalmente realizadas y se agoten en un solo acto, la función interventora se limitará a la intervención del documento contable de autorización de gasto, disposición de gasto y reconocimiento de obligación (ADO), sobre crédito retenido, que vendrá acompañado de la documentación necesaria para justificar la actuación de emergencia.**



En el supuesto de abonos a cuenta de contratos de obra o en aquellos supuestos en los que la situación de emergencia se prolongue en el tiempo, se procederá a intervenir exclusivamente los documentos contables de reconocimiento de obligación (O), que vendrán acompañados de la documentación necesaria para justificar la emergencia. El documento contable de autorización y disposición de gasto (AD), sobre crédito retenido, que de soporte a los reconocimientos de obligación posteriores deberá ser objeto de contabilización directa tan pronto como lo permitan las disponibilidades presupuestarias.

Si fuera necesario efectuar libramientos de pagos a justificar se deberá intervenir el documento contable de autorización de gasto, disposición de gasto y reconocimiento de obligación (ADO), sobre crédito retenido, y posteriormente el contenido de la cuenta justificativa y la documentación que justifique la actuación de emergencia.

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

**SECRETARIAS GENERALES**

**INTERVENCIONES DELEGADAS**

