**INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 19 DE MAYO DE 2022. ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS. CONCEPTOS DE MUNICIPIO Y ZONA O MEDIO RURAL A EFECTOS DE LA VIABILIDAD DEL ENCARGO.**

**Modalidad de informe: Discrepancia.**

**Áreas temáticas: Contratación.**

**Informe vigente**

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia, planteada por el Director General de Inversiones y Desarrollo Local, de conformidad con el artículo 88.1.a) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid y el artículo 16 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y Contable Ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid.

La discrepancia surge como consecuencia del informe desfavorable formulado por la Intervención Delegada de la Consejería de Administración Local y Digitalización, al expediente remitido por la unidad gestora a efectos de su fiscalización previa, relativo al encargo a la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E. M.P (TRAGSA), de la obra denominada “Mejora y asfaltado de la carretera de Robledo y del viario del Barrio de los Reyes” en el municipio de San Lorenzo de El Escorial.

Se acompaña, junto al escrito de discrepancia, determinada documentación, acreditándose los siguientes

**ANTECEDENTES**

**1.** Con fecha 8 de octubre de 2021, la Intervención Delegada en la Consejería de Administración Local y Digitalización, recibe para su fiscalización el encargo a la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E. M.P (TRAGSA), de la obra denominada “Mejora y asfaltado de la carretera de Robledo y del viario del Barrio de los Reyes” en el municipio de San Lorenzo de El Escorial, (documento contable AD/2021/0000444552, por importe de 495.164,02 €).

**2.** Con fecha 27 de octubre, la Intervención Delegada formula una Actuación Interesada en el expediente, por los siguientes aspectos:

*1.- Los importes que figuran en el alta modificada del PIR de fecha 21 de septiembre de 2021 no son correctos siendo el importe de 470.976,05€ correspondiente al 90,9091% y el importe de 47.097,55€ correspondiente al 9,0909%.*

*2.- En la memoria por la que se propone el encargo a TRAGSA hay un error en el primer párrafo de la página 8 ya que se recoge “se señala que el objeto del encargo es la redacción del proyecto, no obstante, el proyecto ya está elaborado por lo que el objeto de la actuación es la actualización del proyecto.”*

*3.- En el apartado B-3 se señala que la notificación de la Orden de la Consejería de Administración local y Digitalización supondrá la orden para el inicio de las actuaciones, no obstante el plazo de ejecución serán de 4 meses desde la firma del acta de replanteo que podrá realizarse en el plazo de un mes desde la recepción de la notificación de la Orden. Deberá adecuarse los plazos de inicio y duración de las actuaciones.*

*4.- De conformidad con el informe 200/2020 de fecha 8 de octubre de 2020 el INE utiliza el tamaño del núcleo poblacional considerando municipios rurales cuando cuenten con menos de 10.000 habitantes, criterio mantenido por la Dirección General de Inversiones y Desarrollo Local como se señala en el punto IV de los antecedentes de hecho señalados en el citado informe “En conclusión, a juicio de este Centro Directivo, es posible el encargo a TAGSA para cualquier actuación consistentes en obras de infraestructuras, equipamientos o zonas verdes del PIR, que se lleven a cabo en municipios de menos de 10.000 habitantes”*

**3.** Con fecha 4 de noviembre de 2021, la Jefa de Área de Contratación de la Subdirección General de Gestión de Inversiones de la Consejería de Administración Local y Digitalización, emite contestación a la actuación interesada, en la cual, se corrigen y se explican los puntos 1, 2 y 3, y respecto al punto 4 se contesta lo siguiente:

*“En la Memoria de encargo a TRAGSA, única para cada expediente de encargo, se justifica la viabilidad del encargo. En este expediente, en la página 8, se hace referencia al Informe 200/2020, que establece que “El Consejo para el Medio Rural determinó los criterios comunes para la calificación de las zonas rurales mediante Acuerdo de 10 de marzo de 2009, de donde resulta que se entiende por “urbanos” a los municipios cuya población supera 30.000 habitantes o cuya densidad supera 100 habitantes/km2”. Sensu contrario, aquellos municipios que no alcancen dicho número de habitantes o dicha densidad de población tendrán la consideración de rurales, siendo éste el caso de San Lorenzo de El Escorial”*

Con la contestación a la actuación interesada, se remite por parte de la Dirección General de Inversiones y Desarrollo Local, la nueva Memoria justificativa del encargo a Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E. M.P (TRAGSA), de la obra denominada “Mejora y asfaltado de la carretera de Robledo y del viario del Barrio de los Reyes” en el municipio de San Lorenzo de El Escorial, (documento contable AD/2021/0000444552, por importe de 495.164,02), junto a la nueva Orden de aprobación de documentación técnica y el nuevo borrador de Orden de disposición del encargo.

**3.** Con fecha 16 de noviembre de 2021, la Intervención Delegada reitera su actuación interesada respecto al punto 4 en los mismos términos expuestos en la actuación de fecha 27 de octubre de 2021.

**4.** Con fecha 22 de noviembre de 2021, la Jefa de Área de Contratación de la Subdirección General de Gestión de Inversiones de la Consejería de Administración Local y Digitalización, responde a la actuación interesada, ampliando la justificación con la siguiente argumentación:

***Contestación:***

*1.- No se comparte la interpretación realizada por la Intervención Delegada cuando manifiesta que “El criterio utilizado por la Dirección General para la determinación de un municipio rural no es otro que el tamaño poblacional recogido por el INE”; y ello por cuanto, el criterio del INE es uno de los criterios utilizados por la Dirección General, si bien, no el único, analizando cada actuación de manera individualizada.*

*Y precisamente por ello, se elevó petición de informe a la Abogacía General en relación al concepto de “desarrollo rural”, emitiéndose el informe 200/2000, de 8 de octubre de 2020, que se trae a colación para justificar la viabilidad de este encargo a TRAGSA. La solicitud de informe jurídico no vino motivada por el número de población del municipio, sino por dudas en la adecuación de las actuaciones propuestas objeto del encargo a las funciones y objeto social de TRAGSA.*

*2.- El informe de Abogacía General 200/2000 concluye:*

*“Los encargos a TRAGSA que consistan en la ejecución de obra civil podrán tener encaje en el PIR si se refieren a* ***actuaciones de desarrollo rural, es decir, tendentes a la promoción y a la revitalización de las zonas rurales****, en los términos señalados en la Consideración Jurídica precedente, tanto por la naturaleza de las concretas actuaciones a realizar,* ***como por la consideración como rural del municipio*** *al que van destinadas dichas obras, lo que exigirá analizar cada caso de manera individualizada. A este respecto, baste apuntar que, como hemos señalado anteriormente, dentro de los objetivos que fija la Ley 45/2007 para favorecer el desarrollo sostenible del mundo rural, se alude al relativo a “mantener y mejorar el nivel de población del medio rural y elevar el grado de bienestar de sus ciudadanos, asegurando unos servicios públicos básicos adecuados” (art. 2, apartado 1, letra b)), por lo que a priori podría considerarse que existe cierta conexión entre las medidas orientadas a garantizar la prestación de servicios de competencia municipal a que se dirige el PIR y el desarrollo rural, siempre que se refieran a municipios que merezcan la calificación de rurales.*

*Por otra parte,* ***para la determinación de los municipios que puedan ser considerados “rurales” podrá atenderse a los criterios interpretativos expuestos en la Consideración Jurídica precedente, esto es, a los recogidos en el Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid 2014-2020, en el artículo 3 de la Ley 45/2007, en el Acuerdo del Consejo para el Medio Rural de 10 de marzo de 2009 o en las definiciones de la OCDE o del INE, entre otras.”***

*La Consideración Jurídica precedente concluye que “para identificar a aquellos municipios a los que deben dirigirse las medidas de desarrollo rural, se podrá acudir, como pauta interpretativa, a los criterios expuestos ut supra, a propósito de la definición de los municipios rurales y que se recogen en el Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid 2014-2020, en el artículo 3 de la Ley 45/2007, en el Acuerdo del Consejo para el Medio Rural de 10 de marzo de 2009 o en las definiciones de la OCDE o del INE, entre otras.”*

*3.- Llevado al caso que nos ocupa, este centro gestor considera que podrá utilizar cualquiera de esos criterios indicados, justificándolo adecuadamente en el expediente para cada actuación del PIR objeto de encargo a TRAGSA, sin que se encuentre limitado por un proceder anterior. Dicho en otros términos, cualquiera de los criterios interpretativos es válido, siempre que sea justificado de manera individualizada, lo que conlleva que tan válida sea la referencia al criterio poblacional del INE, como la referencia a los criterios comunes para la calificación de las zonas rurales indicados por el Consejo para el Medio Rural mediante Acuerdo de 10 de marzo de 2009, de donde resulta que se entiende por ““urbanos” a los municipios cuya población supera 30.000 habitantes o cuya densidad supera 100 habitantes/km2”. Sensu contrario, aquellos municipios que no alcancen dicho número de habitantes o dicha densidad de población tendrán la consideración de rurales.*

*Por tanto, de acuerdo con todo lo expuesto, desde esta Dirección General se defiende la viabilidad del encargo a TRAGSA de la obra “Mejora y asfaltado de la Carretera de Robledo y del viario del Barrio de los Reyes” en el municipio de San Lorenzo de El Escorial; tanto por la naturaleza de las concretas actuaciones a realizar, que se refieren a actuaciones de desarrollo rural –véase la memoria del Proyecto de obras, que indica la existencia de hasta tres arroyos que cruzan la carretera o la abundante vegetación-, revitalizando la zona –conectando carreteras-, mejorando el grado de bienestar de los ciudadanos y asegurando unos servicios públicos básicos adecuados; como por la consideración de rural del municipio al que van destinadas las obras, siguiendo los criterios interpretativos recogidos en el Acuerdo del Consejo para el Medio Rural de 10 de marzo de 2009, que se considera tan válido como el criterio del INE, por contar el municipio de San Lorenzo de El Escorial con una población de 18.532 habitantes, (última cifra oficial aprobada correspondiente a 01/01/2020), por tanto, inferior a 30.000.*

Concluyendo que *“Para el caso que la Intervención Delegada no aceptase el parecer de esta Dirección General, se ruega se formule reparo, con el fin de plantear discrepancia ante la Intervención General”.*

**5.** Con fecha de 30 de noviembre de 2021, la Intervención Delegada en la Consejería de Administración Local y Digitalización formula reparo porque se comprende entre los indicados en los supuestos del artículo 87 de la Ley 9/1990 citada, por lo que procede su subsanación previa, suspendiéndose mientras tanto la tramitación del expediente.

La discrepancia gira en relación con el concepto de “municipio rural”, en base a los criterios interpretativos que constan en el informe de la Abogacía de la Comunidad de Madrid de fecha 8 de octubre de 2020, solicitado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local, (actualmente Consejería de Administración Local y Digitalización), en relación con el concepto de “desarrollo rural” con el fin de determinar que actuaciones se enmarcan dentro del objeto social de TRAGSA.

La Intervención Delegada, justifica el reparo, exponiendo que el Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid 200/2020, se plantea en los siguientes términos:

*“d) Las actuaciones que han sido objeto de encargo se adecuan al objeto social de TRAGSA en la medida en que se trata de obras realizadas para la mejora del desarrollo rural.*

*La idea de desarrollo rural se enfoca como el proceso de revitalización equilibrado y autosostenible del mundo rural basado en su potencial económico, social y medioambiental mediante una política regional y una aplicación integrada de medidas con base territorial por parte de organizaciones participativas.*

*Se quiere dejar sentado que esta universalmente reconocido que entre las medidas que más favorecen el desarrollo rural, están las orientadas a prestar unos servicios públicos adecuados y suficientes, que resultan imprescindibles para el desarrollo rural. Se trata de dotar a los municipios rurales de infraestructuras, equipamientos y zonas verdes como pueden ser vías públicas asfaltadas, equipamientos deportivos, culturales, parques, etc, sin los cuales la vida en nuestros municipios rurales se hace más difícil y se desincentiva el arraigo que es el fin último de cualquier política de desarrollo rural.*

*La Ley 45/2007, de 13 de diciembre de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, diferencia tres clases de ámbitos geográficos diferenciados, que establecen diferencias en cuanto a sus características socioeconómicas. Las tres zonas donde se podrán aplicar todas las iniciativas y propuestas derivadas de la Ley son:*

* *Zonas rurales periurbanas: relacionadas con aquellos ámbitos rurales situados en determinadas áreas de contacto entre las zonas urbanas y rurales. Con particularidades que las hacen objeto de análisis y de posible mejora.*
* *Zonas rurales a revitalizar: aquellas que tienen los mayores problemas, y donde el problema socioeconómico es más acuciante.*
* *Zonas rurales intermedias: que consideran las necesidades de ámbitos geográficos donde la ruralidad es importante, pero donde existen determinados factores que las hacen más dinámicas en cuanto a rango demográfico y situación socioeconómica.*

*-En España, el Instituto Nacional de Estadística utiliza el tamaño del núcleo poblacional considerando los siguientes tipos:*

* *Municipios rurales, cuando cuentan con menos de 10.000 habitantes.*
* *Municipios pequeños rurales. Tienen una población inferior a 2.000 habitantes.*
* *Municipios intermedios. Tienen una población entre 2.000 y 9.999 habitantes.*
* *Municipios urbanos, que tienen más de 10.000 habitantes, siempre que al menos un núcleo de población dentro del municipio cumpla con la condición anterior (de lo contrario, constaría como municipio semiurbano).”*

*El informe de la Abogacía sigue diciendo a continuación:*

*“IV. En conclusión, a juicio de este Centro Directivo, es posible el encargo a TRAGSA para cualquier actuación consistente en obras de infraestructuras, equipamientos o zonas verdes del PIR, que se lleven a cabo en municipio de menos de 10.000 habitantes si están dirigidas a mejorar los servicios públicos que se prestan a la población, y, por tanto, tienen una vinculación directa con el desarrollo rural y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos que residen en estos municipios rurales.”*

**6**. Con fecha 14 de febrero de 2022, se remite por la Dirección General de Inversiones y Desarrollo Local de la Consejería de Administración Local y Digitalización, escrito de discrepancia al reparo formulado por la Intervención Delegada a efectos de fiscalización previa, relativo al encargo a la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E. M.P (TRAGSA), de la obra denominada “Mejora y asfaltado de la carretera de Robledo y del viario del Barrio de los Reyes” en el municipio de San Lorenzo de El Escorial.

En dicho escrito, se complementa la justificación en los siguientes términos:

*PRIMERO.* (…) La idoneidad del encargo por razón del objeto, en actuaciones consistentes en ejecución de obras, queda acreditada por aplicación del objeto social relacionado en el artículo 2 a) de los Estatutos de constitución de TRAGSA, y el apartado 4 de la Disposición adicional vigésima cuarta LCSP.

*SEGUNDO. No se comparte la interpretación realizada por la Intervención Delegada en el citado expediente del municipio de San Lorenzo de El Escorial cuando manifiesta que “El criterio utilizado por la Dirección General para la determinación de un municipio rural no es otro que el tamaño poblacional recogido por el INE”; y ello por cuanto, el criterio del INE es uno de los criterios que ha sido utilizado por la Dirección General, si bien, no el único, analizando y motivando la idoneidad de los encargos en cada actuación de manera individualizada.*

El informe de Abogacía General 200/2020 concluye:

*“Los encargos a TRAGSA que consistan en la ejecución de obra civil podrán tener encaje en el PIR si se refieren a actuaciones de desarrollo rural, es decir, tendentes a la promoción y a la revitalización de las zonas rurales, en los términos señalados en la Consideración Jurídica precedente, tanto por la naturaleza de las concretas actuaciones a realizar, como por la consideración como rural del municipio al que van destinadas dichas obras, lo que exigirá analizar cada caso de manera individualizada.*

*A este respecto, baste apuntar que, como hemos señalado anteriormente, dentro de los objetivos que fija la Ley 45/2007 para favorecer el desarrollo sostenible del mundo rural, se alude al relativo a “mantener y mejorar el nivel de población del medio rural y elevar el grado de bienestar de sus ciudadanos, asegurando unos servicios públicos básicos adecuados” (art. 2, apartado 1, letra b)), por lo que a priori podría considerarse que existe cierta conexión entre las medidas orientadas a garantizar la prestación de servicios de competencia municipal a que se dirige el PIR y el desarrollo rural, siempre que se refieran a municipios que merezcan la calificación de rurales.*

*Por otra parte, para la determinación de los municipios que puedan ser considerados “rurales” podrá atenderse a los criterios interpretativos expuestos en la Consideración Jurídica precedente, esto es, a los recogidos en el Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid 2014-2020, en el artículo 3 de la Ley 45/2007, en el Acuerdo del Consejo para el Medio Rural de 10 de marzo de 2009 o en las definiciones de la OCDE o del INE, entre otras.” La Consideración Jurídica precedente concluye que “para identificar a aquellos municipios a los que deben dirigirse las medidas de desarrollo rural, se podrá acudir, como pauta interpretativa, a los criterios expuestos ut supra, a propósito de la definición de los municipios rurales y que se recogen en el Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid 2014-2020, en el artículo 3 de la Ley 45/2007, en el Acuerdo del Consejo para el Medio Rural de 10 de marzo de 2009 o en las definiciones de la OCDE o del INE, entre otras.”*

*Este centro gestor considera que podrá utilizar cualquiera de esos criterios indicados, justificándolo adecuadamente en el expediente para cada actuación del Programa de Inversión Regional objeto de encargo a TRAGSA, sin que se encuentre limitado por un proceder anterior. Dicho en otros términos, cualquiera de los criterios interpretativos es válido, siempre que sea justificado de manera individualizada, lo que conlleva que tan válida sea la referencia al criterio poblacional del INE, como la referencia a los criterios comunes para la calificación de las zonas rurales indicados por el Consejo para el Medio Rural mediante Acuerdo de 10 de marzo de 2009, de donde resulta que se entiende por ““urbanos” a los municipios cuya población supera 30.000 habitantes o cuya densidad supera 100 habitantes/km2”. Sensu contrario, aquellos municipios que no alcancen dicho número de habitantes o dicha densidad de población tendrán la consideración de rurales.*

*Por tanto, de acuerdo con todo lo expuesto, desde esta Dirección General se defiende la viabilidad del encargo a TRAGSA de la obra “Mejora y asfaltado de la Carretera de Robledo y del viario del Barrio de los Reyes” en el municipio de San Lorenzo de El Escorial; tanto por la naturaleza de las concretas actuaciones a realizar, que se refieren a actuaciones de desarrollo rural –véase la memoria del Proyecto de obras, que indica la existencia de hasta tres arroyos que cruzan la carretera o la abundante vegetación-, revitalizando la zona –conectando carreteras-, mejorando el grado de bienestar de los ciudadanos y asegurando unos servicios públicos básicos adecuados; como por la consideración de rural del municipio al que van destinadas las obras, siguiendo los criterios interpretativos recogidos en el Acuerdo del Consejo para el Medio Rural de 10 de marzo de 2009, que se considera tan válido como el criterio del INE, por contar el municipio de San Lorenzo de El Escorial con una población de 18.532 habitantes, (última cifra oficial aprobada correspondiente a 01/01/2020), por tanto, inferior a 30.000 habitantes.*

*Esta Dirección General entiende que no se halla limitada en su gestión por haber indicado en la consulta efectuada a la Abogacía, en el relato de antecedentes, que “En conclusión, a juicio de este Centro Directivo, es posible el encargo a TAGSA para cualquier actuación consistentes en obras de infraestructuras, equipamientos o zonas verdes del PIR, que se lleven a cabo en municipios de menos de 10.000 habitantes”, sino que mantiene la posibilidad de realizar encargos siempre que resulte legalmente admisible y dentro de los parámetros informados por Abogacía en el informe precitado.*

*Por lo tanto, la Dirección General de Inversiones y Desarrollo Local entiende que, en el marco del Programa de Inversión Regional de la Comunidad de Madrid, en municipios de población oficial inferior a 30.000 habitantes y respecto a actuaciones de desarrollo rural, es decir, tendentes a la promoción y a la revitalización de las zonas rurales, en los términos señalados en el informe jurídico, la realización de encargos a TRAGSA es viable jurídicamente.*

**7.** Con fecha 5 de abril de 2022 se solicita al centro gestor que complete el expediente aportando el Acuerdo del Consejo para el Medio Rural de 10 de marzo de 2009, que se menciona en el escrito de discrepancia, y que pudiera ser relevante para su resolución, documentación que fue aportada el 19 de abril de 2022.

Tras el análisis de los antecedentes anteriormente descritos, y a fin de resolver la discrepancia, esta Intervención General estima oportuno hacer las siguientes

**CONSIDERACIONES**

**I**

A la vista del expediente, las cuestiones que deben ser objeto de análisis se circunscriben a los motivos de reparo de la Intervención Delegada sobre el encargo de ejecución de obras a TRAGSA, por parte de la Consejería de Administración Local y Digitalización, que se resumen en dos.

En primer lugar, debe analizarse si el encargo efectuado se encuentra dentro del objeto social de la empresa TRAGSA, para poder acometer dichas actuaciones.

Y, en segundo lugar, determinar si el municipio en el que se van a realizar las obras, tiene la consideración de “municipio rural”, para poder encuadrar la actuación en su objeto social.

**II**

Respecto al objeto social de TRAGSA, se ha pronunciado la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, en varias ocasiones, interpretando el apartado 4 de la Disposición adicional vigésima cuarta de la LCSP. Régimen jurídico de la «Empresa de Transformación Agraria, S. A., S. M. E., M. P.» (TRAGSA), y de su filial «Tecnologías y Servicios Agrarios, S. A., S. M. E., M. P.» (TRAGSATEC), en el cual se recogen las funciones que pueden llevar a cabo como medio propio.

A la vista de la presente disposición, el informe de la Abogacía del Estado (Ref.: A.E. HACIENDA 20/20 (R-742/2020)), y a los efectos que nos interesan en el presente informe, sistematiza las actuaciones de TRAGSA de la siguiente forma:

*1) Actuaciones constitutivas de las prestaciones propias de los contratos de obras, servicios y suministro (tal y como estos tipos o categorías de contratos son definidos en los artículos 13,16 y 17, respectivamente, de la LCSP), referidas a los sectores agrícola, ganadero, forestal, pesquero (incluida la acuicultura) y medioambiental.*

*2) Actuaciones que, aun referidas a los anteriores sectores, tienen sustantividad propia desde una perspectiva técnica y no propiamente jurídica, razón por la cual son destacadas singularmente; se trata de las actividades de investigación, desarrollo, innovación y promoción.*

*3) Actuaciones constitutivas de las prestaciones propias del contrato de obras que tienen por objeto la conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español, lo que remite a la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Se trata de actuaciones que, en sí mismas consideradas, no afectan a los mencionados sectores, pero que guardan relación, por una razón meramente espacial, con el medio rural, puesto que se trata de obras tendentes a la conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español en el medio rural.*

*4) Actuaciones constitutivas de prestaciones propias del contrato de servicios (y, en su caso, del contrato de suministro) que son singularmente destacadas también por su especificidad técnica; se trata de funciones (de prevención y lucha) en materia de sanidad animal, sanidad vegetal y sanidad alimentaria.*

*5) Actuaciones financieras para la construcción y explotación de infraestructuras propias de los sectores mencionados.*

*6) Actuaciones que no guardan relación con los sectores agrícola, ganadero, forestal, pesquero y medioambiental. Se trata propiamente de una regla de excepción que posibilita la actuación de Tragsa y Tragsatec en ámbitos distintos de esos sectores por razones de urgencia, lo que ha quedado circunscrito a supuestos muy específicos, cuales son la ejecución de aquellos contratos cuyo procedimiento de licitación haya quedado desierto, así como cuando, adjudicado y formalizado el contrato, debe procederse a su resolución por incumplimiento del contratista.*

*Prescindiendo de este último supuesto, de la lectura de los restantes epígrafes del apartado 4 de la disposición adicional vigésima cuarta de la LCSP y de la sistematización que se ha hecho de ellos se deduce claramente, a salvo de lo que más adelante se indicará, que el objeto social de Tragsa y Tragsatec consiste en la realización de prestaciones propias de los contratos de obras, suministro y servicios referidas a los sectores agrícola, ganadero, forestal, pesquero y medioambiental.(el subrayado es nuestro)*

El Informe además, menciona la resolución nº 645/2020 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que establece que “*TRAGSA no puede ejecutar contratos de obras en zonas o núcleos urbanos, puesto que se trataba de un contrato de obras y no de servicios que es al que se refiere, para admitirlo, la regla del párrafo segundo de la letra j) del apartado 4 de la disposición adicional vigésima cuarta de la LCSP”*, y a la resolución nº 120/2019, que se expresaba en el mismo sentido *“cuando entiende que TRAGSA no puede realizar un encargo consistente en la “conjunta redacción de proyecto y ejecución de las obras de adecuación funcional del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana”, ya que, no justificándose la urgencia a que se refiere el epígrafe j), párrafo primero, del apartado 4 de la disposición adicional de continua referencia, de lo que se trataba era igualmente de un contrato de obras en núcleo urbano y no de un contrato de servicios, pues a la redacción del proyecto seguía inexcusablemente, como un todo único, la ejecución de la obra”.*

Visto cuanto antecede, del informe se desprende que TRAGSA no puede llevar a cabo obras en zonas o núcleos urbanos, salvo en supuestos de urgencia, (sólo puede hacer obras referidas a los sectores agrícola, ganadero, forestal, pesquero y medioambiental). Puesto que la urgencia en el presente expediente no concurre, y visto que las obras planteadas son de asfaltado de viarios y calle de acceso, únicamente podrían llevarse a cabo si se entienden dentro del desarrollo de un municipio rural.

Por tanto, ahora procede analizar si el municipio en el que se llevarán las actuaciones, es un municipio rural o no.

**III**

Para la determinación de un municipio como rural o urbano, tal y como se expone por el gestor, y de conformidad con el informe de la Abogacía de la Comunidad de Madrid, “*podrá atenderse a los criterios interpretativos expuestos en la Consideración Jurídica precedente, esto es, a los recogidos en el Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid 2014-2020, en el artículo 3 de la Ley 45/2007, en el Acuerdo del Consejo para el Medio Rural de 10 de marzo de 2009 o en las definiciones de la OCDE o del INE, entre otras.”*

Es decir, existen diferentes criterios para la determinación de un municipio como rural, y sería opción del gestor la elección de uno u otro de ellos.

El centro gestor justifica el encargo a TRAGSA, tanto por la naturaleza de las concretas actuaciones a realizar, que se configuran dentro del desarrollo rural; como por la consideración de rural del municipio al que van destinadas las obras, siguiendo los criterios interpretativos recogidos en el Acuerdo del Consejo para el Medio Rural de 10 de marzo de 2009.

En apoyo de dicho argumento, consta en la justificación del gestor, el siguiente apartado del informe de la Abogacía de la Comunidad de Madrid:

“Por otra parte, cabe destacar que, con el fin de promover una aplicación equilibrada de la Ley 45/2007 y sus instrumentos de desarrollo, el artículo 10, apartado 4, declara que el Consejo para el Medio Rural adoptará criterios comunes para la calificación de las zonas rurales.

En ejecución de dicha previsión, el Consejo para el Medio Rural determinó los criterios comunes para la calificación de las zonas rurales mediante Acuerdo de 10 de marzo de 2009, de donde resulta que se entiende por ““*urbanos” a los municipios cuya población supera 30.000 habitantes o cuya densidad supera 100 habitantes/km2*”. *Sensu contrario,* aquellos municipios que no alcancen dicho número de habitantes o dicha densidad de población tendrán la consideración de rurales”.

En referencia a las conclusiones que recoge el Informe de la Abogacía de la Comunidad de Madrid, respecto a los criterios comunes adoptados por el Consejo para el Medio Rural, hay que resaltar, con carácter previo, que la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, incorpora en su artículo 3, (a los meros efectos de la aplicación de dicha norma), una serie de definiciones:

*“a) Medio rural: el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km2.*

*b) Zona rural: ámbito de aplicación de las medidas derivadas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible regulado por esta Ley, de amplitud comarcal o subprovincial, delimitado y calificado por la Comunidad Autónoma competente.*

*c) Municipio rural de pequeño tamaño: el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio.*

En el artículo precedente, se hacen consideraciones respecto a zonas rurales, (no municipios rurales), como una agregación de municipios.

Por su parte, el artículo 9 en su apartado 4 de la Ley 45/2007, contempla que el Consejo para el Medio Rural adopte, para la calificación de las zonas rurales donde va a ser aplicado el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, unos criterios comunes.

La adopción de estos criterios comunes debe ser el resultado de la concertación, incorporando al máximo la simplicidad y la oficialidad de los indicadores utilizados, y permitiendo, en cualquier caso, un razonable grado de flexibilidad a las Comunidades Autónomas, dentro de la necesaria armonía, en su aplicación.

El Consejo para el Medio Rural (10 de marzo de 2009), adoptó los criterios comunes de calificación de las zonas rurales por las Comunidades Autónomas, (así como los criterios orientativos para la delimitación de dichas zonas rurales). También se expuso la Hoja de Ruta 2009 con la programación de actuaciones aprobada el 16 de enero de 2009 por el Consejo de Ministros para desarrollo de la Ley 45/2007, y se trataron los convenios piloto de desarrollo rural sostenible 2009, la estructura de los Planes de Zona rural, las propuestas autonómicas de zonas rurales a incluir en el Programa, la selección de actuaciones a incluir en el mismo, y su procedimiento de evaluación ambiental.

En cualquier caso, los criterios adoptados no cercenan la capacidad de que, a la vista de las situaciones singulares que puedan detectar las Comunidades Autónomas en el desarrollo de su labor, éstos puedan posteriormente completarse con otros adicionales que permitan dar, en todos los casos, una calificación adecuada y conforme a las definiciones del artículo 10.1 de la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural, si así se propone y se adopta por el Consejo del Medio Rural.

Con todo ello se posibilita tanto el que las Comunidades Autónomas puedan realizar, de acuerdo **con lo señalado en la ley 45/2007**, sus trabajos de delimitación y calificación de sus zonas rurales, como el avanzar en el resto de aspectos de la elaboración del Programa de Desarrollo Rural Sostenible.

De acuerdo con los criterios comunes para la calificación de las zonas rurales, adoptado por el Consejo de Medio Rural, todas las Comunidades Autónomas han realizado la delimitación y calificación de las zonas rurales que, siempre de acuerdo con las prioridades establecidas por el artículo 10 de la referida Ley 45/2007, van a ser el ámbito territorial de aplicación del primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible.

La Comunidad de Madrid, en su Programa de Desarrollo Rural Sostenible, adoptó el criterio establecido por la OCDE, de manera que se establece una clasificación de los municipios según su ruralidad en **municipios urbanos** (aquellos que tienen más de 150 hab/km2) y **municipios rurales** (aquellos que tienen menos de 150 hab/km2).

Según este criterio, en la Comunidad de Madrid se localizan 77 municipios urbanos y 102 municipios rurales (San Lorenzo del Escorial se cataloga como municipio urbano)

En base a estos criterios, la Comunidad de Madrid ha delimitado, calificado y propuesto las zonas rurales para su inclusión en el ámbito de aplicación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014 en su respectivo territorio.

En la Comunidad de Madrid se distinguen las cinco zonas rurales siguientes: Territorio Oeste, Sierra Norte, Periurbanos Norte, Territorio Sureste y Periurbanos Sur, con indicación de cada uno de los municipios incluidos cada una de las zonas rurales.

En ninguna de ellas figura el municipio de San Lorenzo del Escorial como uno de los incluidos en una zona rural, ni tampoco configurado como municipio rural.

Del análisis de lo anterior, se constata que no todas las referencias a las que se pueden acudir, según lo dispuesto en el informe 200/2020 de la Abogacía de la Comunidad de Madrid, hacen referencia, a priori, a conceptos equivalentes, ya que en algunos casos se refiere a municipios en sí, y otros a zonas rurales o urbanas, integradas estas por más un municipio, como se desprende de la Ley 45/2007 y de los criterios interpretativos adoptados por el Consejo para el Medio Rural.

El criterio que se recoge en el Consejo para el Medio Rural, del que se desprende que los municipios son urbanos si tienen una población superior a 30.000 habitantes, al que hacer referencia el informe de la Abogacía de la Comunidad de Madrid, está encuadrado en la determinación de “Criterios comunes para la calificación de las zonas rurales “periurbanas””

En concreto, el criterio dispone: *“Zonas en las que al menos el 50% de la población reside en municipios “urbanos” o en municipios rurales que pueden ser precalificados como “periurbanos”, entendiendo por “urbanos” a los municipios cuya población supera 30.000 habitantes o cuya densidad supera 100 habitantes/km2, y por “periurbanos” aquellos municipios rurales que por sí mismos cumplen el criterio anterior”.*

Por ello, del análisis del párrafo anterior, así como en el apartado en el que se encuadra, no se puede extrapolar que todo municipio de más de 30.000 habitantes tenga la consideración de urbano, ya que incluso en la propia definición, la calificación como *“urbano”* de los municipios, parece utilizarse para diferenciarlos de los municipios calificados como “*periurbanos”* a los efectos de la calificación de las Zonas rurales periurbanas.

**IV**

Por todo lo anterior, y teniendo en cuenta, por una parte, que el criterio mantenido hasta ahora por la Dirección de Inversiones y Desarrollo Local, es el de considerar como municipios rurales, aquellos que tienen una población inferior a 10.000 habitantes, y por otra, como ya hemos dicho, que no todas las referencias a las que se pueden acudir, según lo dispuesto en el informe 200/2020 de la Abogacía de la Comunidad de Madrid, se remiten a conceptos equivalentes, esta Intervención General entiende que no le corresponde establecer que se entiende por zona rural, o municipio rural, cuestión que debería ser definida por la Consejería con competencias en la materia de desarrollo rural, que fue la que participó en el desarrollo y definición a efectos del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad de Madrid.

Ahora bien, la definición del mismo no es una circunstancia menor, ya que en casos como el aquí analizado, el acudir a uno u otro criterio puede suponer que las actuaciones que se gestionen mediante encargos a TRAGSA, no se encuentren dentro del objeto social.

De conformidad con las consideraciones efectuadas, esta Intervención General,

**RESUELVE**

No procede ni ratificar ni rectificar el reparo formulado por la Intervención Delegada de Administración Local y Digitalización, en el expediente objeto de discrepancia, del encargo a la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E. M.P (TRAGSA), de la obra denominada “Mejora y asfaltado de la carretera de Robledo y del viario del Barrio de los Reyes” en el municipio de San Lorenzo de El Escorial, (documento contable AD/2021/0000444552, por importe de 495.164,02 €), al no corresponder a esta Intervención General entrar a valorar y establecer un criterio respecto a qué municipio es o no rural, o cuales son los requisitos que deben reunir para ser tener dicha condición, entendiendo que dicha determinación, en su caso, correspondería a la Consejería con competencias en la materia de desarrollo rural.

**LA INTERVENTORA GENERAL**

**SR. Director General de Inversiones y Desarrollo Local de la Consejería de Administración Local y Digitalización**

**SR. INTERVENTOR DELEGADO JEFE EN LA CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y DIGITALIZACIÓN.**