

Incluye



Papel



Digital

Guía de fiscalización en las entidades locales

2.^a Edición

*José Manuel
Modelo Baeza*

III EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

Guía de fiscalización en las entidades locales

2.^a Edición

José Manuel Modelo Baeza

© José M. Modelo Baeza, 2024
© LA LEY Soluciones Legales, S.A.

LA LEY Soluciones Legales, S.A.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)

Tel: 91 602 01 82

e-mail: clienteslaley@aranzadilaley.es

https://www.laley.es

Segunda edición: Enero 2024

Primera edición: Marzo 2018

Depósito Legal: M-1788-2024

ISBN versión impresa: 978-84-7052-945-0

ISBN versión electrónica: 978-84-7052-946-7

Diseño, Preimpresión e Impresión: LA LEY Soluciones Legales, S.A.

Printed in Spain

© LA LEY Soluciones Legales, S.A. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, LA LEY Soluciones Legales, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, LA LEY SOLUCIONES LEGALES se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **LA LEY Soluciones Legales, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Reconocimiento de la Obligación (Certificación de Obra)

Respecto a la necesidad de fiscalización previa por parte de la Intervención resultan sumamente clarificadoras las palabras de la Cámara de Cuentas de Madrid en su informe de fiscalización del Ayuntamiento de Griñón, año 2006, informe en el que puede leerse que *«tampoco hay constancia de la realización de informes de Intervención en la aprobación del gasto de las certificaciones de obra derivadas de la ejecución de las obras adjudicadas (...) No consta el preceptivo informe de Intervención de la inversión o del reconocimiento de la obligación del abono a cuenta ni de las certificaciones de obra, ni firma alguna que permita acreditar que la Intervención realizó el control interno en esta fase del procedimiento de ejecución del gasto»*. Pueden citarse igualmente las consideraciones de la Audiencia de Cuentas de Canarias en su Informe de fiscalización de la Contratación Administrativa del Ayuntamiento de Tazacorte, año 2006, informe en el que se advierte que *«no consta la fiscalización previa de las certificaciones de obra»*.

Vista la propuesta formulada en orden a ... y visto el Acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación en su sesión de ... por el que se establece un sistema de fiscalización e intervención limitada previa en régimen de requisitos básicos (en adelante el ACUERDO), el funcionario/a que suscribe tiene a bien emitir el siguiente

INFORME

(Ref.: F-.../ 202...)

A. Extremos de comprobación obligatoria (Art. Primero ACUERDO y Art. 13.2 RD 424/2017):

- Existencia de crédito adecuado y suficiente: Según se dispone en los artículos 167 y 172 TRLHL y en los artículos 24 y siguientes del RD. 500/1990, los créditos presupuestarios para gastos sólo pueden destinarse a la finalidad específica para la cual han sido autorizados en el presupuesto, finalidad que se determina por la clasificación funcional y la clasificación económica por la que se define la partida presupuestaria. Existe crédito suficiente y adecuado al que imputar el gasto en la aplicación presupuestaria ...

Si bien la Junta Consultiva de Contratación Administrativa MEH en su Informe 65/04 dispuso interpretando el artículo 152 RLCAP en relación con el pago de certificaciones correspondientes a anualidades posteriores a la ejecución del contrato que *«nada impide y por tanto es posible que el contratista exija que le sean expedi-*

das certificaciones de obra ejecutadas que exceden de la anualidad de financiación que rige el contrato y del programa de trabajo contemplado en el mismo. La fecha de expedición y aprobación de la certificación de obra será la prevista en el artículo 150 RLCAP aunque el cómputo del plazo para cumplir la obligación de pago contemplado en el artículo 99.4 de la ley deberá ajustarse a la prevención del artículo 152 del reglamento», de opinión contraria fue la STS 2745/2014, sentencia en cuyo Fundamento de Derecho QUINTO puede leerse que «lo establecido en el artículo 96 del Reglamento de la LCSP de 2001 tampoco significa que los desajustes existentes entre la ejecución y las previsiones del contrato (de sus Pliegos) conlleven un abandono o una excepción al régimen de plazo de pago y de intereses del artículo 200 de la LCSP. Lo primero que debe decirse es que este precepto reglamentario no puede prevalecer frente a lo establecido en la ley y, desde esta premisa, debe añadirse que su interpretación de conformidad con el texto legal conduce a lo que sostiene la parte recurrida: que una cosa son los desajustes entre la ejecución y las previsiones iniciales del contrato (derivados de retrasos, suspensiones, prórrogas o modificaciones justificadas), y la consiguiente necesidad de reajustar los términos del contrato inicial a aquella realidad; y otra cosa distinta son las certificaciones de obra que determinan la obligación de pago del precio en los términos de ese repetido artículo, que lo que hacen es formalizar la realidad de la obra válidamente ejecutada por el contratista con independencia de su ajuste o no con lo previsto en los términos del contrato inicial».

- Competencia del órgano: Con arreglo a lo establecido en la legislación de régimen local aplicable y al régimen de delegación de competencias vigente resulta competente...

- Ejecutividad de los recursos que financian la obra.

(En su caso) Financiándose el expediente con aportaciones de distinta procedencia, queda acreditado en el expediente la plena disponibilidad de todas las aportaciones, quedando determinado el orden de su abono, con inclusión de una garantía para su efectividad (Art. 116.5 LCSP).

- Siendo el gasto propuesto de carácter plurianual se respetan las especificaciones del artículo 174 TRLHL.

La retención de crédito para la ejecución del proyecto se hizo en su totalidad sobre créditos del ejercicio 200X, cuando se trataba de un gasto de carácter plurianual para la subasta abierta (Audiencia de Cuentas de Canarias, Informe General del Sector Público Local, año 2003).

A pesar de tratarse de un gasto de carácter plurianual no se incorpora al expediente la retención de créditos de ejercicios posteriores (Audiencia de Cuentas de Canarias, Informe General del Sector Público Local, año 2003).

El expediente 30/04 se formaliza al objeto de acometer una obra que tiene la naturaleza de gasto plurianual. En dicho expediente no se menciona tal carácter, ni el régimen jurídico que le resulta de aplicación; no se especifican los ejercicios a los que el contrato se extenderá, ni existe informe de intervención que acredite el respeto de

los límites de gasto establecidos en el artículo 174.3 TRLRHL. Todo ello determina el incumplimiento del régimen presupuestario previsto para el realización de gastos de carácter plurianual (Cámara de Cuentas de Andalucía, Fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Córdoba, año 2004).

- Consta informe de la Jefatura de Servicio en el que se manifieste la adecuación de la propuesta a la normativa aplicable con arreglo al artículo 172 ROF.

B. Otros extremos adicionales (Arts. Primero i) y Décimo Tercero ACUERDO y Art. 13.2.c) RD 424/2017)

NOTA: Algunos de ellos pueden limitarse a la fiscalización de la primera certificación de obra

- Fiscalización previa de la autorización y compromiso del gasto. El compromiso del gasto fue fiscalizado por esta Intervención en su Informe Ref.: F-.../202...

De acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2 TRLCAP es requisito para la celebración de los contratos, entre otros, la fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico relativos a los contratos al tiempo que los artículos 214 y siguientes TRLHL establecen la obligación de someter a fiscalización los actos que den lugar a obligaciones o gastos en los términos previstos en la propia ley (Audiencia de Cuentas de Canarias, Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, años 2000-2001).

- Resolución motivada del órgano de contratación adjudicando el contrato (Art. 151.1 LCSP).
- Consta contrato formalizado el día ...

Tratándose de contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000 euros, y en contratos de suministros y de servicios de valor estimado inferior a 60.000 euros — excepto los que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual— tramitados siguiendo el procedimiento abierto supersimplificado, la formalización del contrato podrá efectuarse mediante la firma de aceptación por el contratista de la resolución de adjudicación (Art. 159.6.g) LCSP).

- El contrato recoge las menciones mínimas (salvo que se encuentren recogidas en los pliegos) del artículo 35.1 LCSP sin que incluya estipulaciones que establezcan derechos y obligaciones para las partes distintos de los previstos en los pliegos, concretados, en su caso, en la forma que resulte de la proposición del adjudicatario, o de los precisados en el acto de adjudicación del contrato de acuerdo con lo actuado en el procedimiento, de no existir aquellos (Art. 35.2 LCSP).

- Consta informe de Secretaría General con carácter previo a la formalización del contrato.

No consta que los contratos formalizados fueran examinados previamente por la secretaria general (Art. 71 RGLCAP) (Audiencia de Cuentas de Canarias, S/C De La Palma, años 1999-2000 y Mancomunidad del Norte de Gran Canaria, años 2001-2002).

Salvo normativa expresa en contrario, es de total aplicación a las entidades que integran la administración local el requisito de informe jurídico previo al documento de formalización de los contratos administrativos a que hace referencia el artículo 71.2 Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (Informe 6/2004 de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalidad Valenciana sobre informe jurídico previo al documento de formalización de los contratos administrativos en las entidades que integran la administración local).

- Consta acta de comprobación del replanteo de la obra (Art. 237 LCSP) suscrita dentro del plazo que se consigne en el contrato que no podrá ser superior a un mes desde la fecha de su formalización salvo casos excepcionales justificados.

De conformidad con el artículo 245 LCSP «son causas de resolución del contrato de obras, además de las generales de la Ley, las siguientes: a) La demora injustificada en la comprobación del replanteo (...)».

La comprobación del replanteo se realizó en plazo superior al mes de formalización del contrato (Audiencia de Cuentas de Canarias, Mancomunidad del Norte de Gran Canaria, años 2001-2002) (Audiencia de Cuentas de Canarias, Informe General del Sector Público Local, año 2003).

En los dos expedientes fiscalizados, el acta de comprobación de replanteo se firmó dos meses y veinticinco días y un mes y veinte días, respectivamente, después de la firma del contrato, lo que incumple el artículo 212 de la LCSP, que establece un plazo de un mes (Sindicatura de Comptes de Cataluña, Departamento de Cultura y Medios de Comunicación, Contratación Administrativa Ejercicio 2010)

- Consta certificación⁽²⁾ autorizada por el facultativo Director de la obra y con la conformidad de los Servicios correspondientes del órgano gestor,

(2) Por lo que se refiere a la necesidad o no de expedir certificaciones de obra en los contratos menores puede citarse Informe 4/2017 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias relativo a la exigencia de certificación de obra en un contrato menor de obra, informe en el que puede leerse que «en los procedimientos que han de regir la tramitación de los expedientes de los contratos menores de obras por tratarse de expedientes que se caracterizan por su simplificación administrativa, el documento exigible para el abono del pago del precio es la factura. Por lo que respecta a la expedición de certificaciones de obras, en este tipo de contratos, podrá ser exigible si así se ha pactado en los documentos contractuales suscritos entre las partes».

certificación expedida por la Administración en los primeros diez días siguientes al mes al que corresponda —salvo prevención en contrario en el pliego de cláusulas administrativas particulares— y que comprende la obra ejecutada conforme a proyecto durante dicho período de tiempo (Art. 240 LCSP).

La certificación la firma el director de la obra y el contratista, no constando la firma del técnico municipal (Audiencia de Cuentas de Canarias, Telde, año 1999-2000). La certificación de obra no está firmada por el director de obra (Tribunal de Cuentas, Sectores Públicos Autónomo y Local, año 1999). En las certificaciones de obra de los proyectos «Glorieta en intersección C/ Fuente de la Salud», «Remodelación campo de fútbol» y «Vestuarios y local comercial en campo de fútbol», no consta firma de la propiedad, Alcalde o representante del Ayuntamiento. En el proyecto «Recinto Ferial», las certificaciones n.º 5 y 7 no tienen la firma de la dirección de obra, mientras las certificaciones n.º 6, 8 y 10 no tienen la firma de la propiedad, Alcalde o representante del Ayuntamiento. En el resto de las certificaciones, las firmas del Alcalde y de la dirección de obra no tienen identificación nominal (Cámara de Cuentas de Madrid, Ayuntamiento de Griñón, año 2006).

Las certificaciones no se acompañan de las relaciones valoradas (artículos 99.2 y 145.1 TRLCAP, y artículo 151 RLCAPI) y no son a origen (Informe Tribunal de Cuentas Sectores Públicos Autónomos y Local, año 1999).

La primera certificación de obra no se emitió hasta transcurridos más de tres meses desde la fecha que el ayuntamiento indica como de celebración de la comprobación del replanteo, por tanto, sin que conste iniciada la ejecución del contrato en los términos exigidos en los artículos 142 y 145 LCAP (Tribunal de Cuentas, Ayuntamiento de Villacanejos, años 1998-1999).

Entre la emisión de una y su consecutiva transcurren varios meses vulnerando lo dispuesto en el artículo 145 TRLCAP sin que se justifiquen estos retrasos ni se adopten las medidas oportunas ante el irregular ritmo de ejecución de las obras (Informe Tribunal de Cuentas, Pozuelo de Alarcón, año 1998) (Cámara de Cuentas de Andalucía, Diputación Provincial de Almería, año 1999 y Diputación Provincial de Málaga, año 2000) (Audiencia de Cuentas de Canarias, Ayuntamiento de Telde, años 1999-2000).

Se infringe el artículo 145 LCAP (TRLCAP) y las cláusulas 45-47 del pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del estado aprobado por Decreto 3854/1970 que exigen la expedición mensual de certificaciones que recojan las unidades de obra realizadas durante dicho período (Tribunal de Cuentas, Sectores Públicos Autónomos y Local, año 1999). Se incumple el artículo 145 TRLCAP en el que se dispone que «la administración expedirá mensualmente en los 10 primeros días siguientes al mes en que corresponden, certificaciones que comprendan la obra efectuada» (Cámara de Cuentas de Andalucía, Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, año 2000). No consta el período temporal al que corresponden las obras acreditadas en las certificaciones (Tribunal de Cuentas, Sectores Públicos Autónomo y Local, año 1999). Las certificaciones de obra no se emitieron con periodicidad men-

sual (Audiencia de Cuentas de Canarias, Mancomunidad del Norte de Gran Canaria, años 2001-2002).

Las certificaciones de la obra ejecutada no se aprueban conforme a lo dispuesto en el artículo 145.1 TRLCAP, ni contienen todos los datos recogidos en el Anexo XI del RGCAP, ya que: — no contemplan las aplicaciones presupuestarias a las que se imputan. — no se emiten mensualmente. — no se presentan en los diez primeros días siguientes al mes al que corresponden (Cámara de Cuentas de Andalucía, Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda, año 2006).

- La certificación de obra no supone una variación de hecho (no supone una modificación del proyecto).

La certificación representa en sí misma una variación de hecho del proyecto al acreditar como ejecutadas partidas no previstas en él (Tribunal de Cuentas, Pozuelo de Alarcón, año 1998).

Se expidieron (certificaciones) sin que estuvieran soportadas por el proyecto originalmente aprobado, contraviniendo el artículo 143 LCAP y, en cuanto supone una modificación por vía de hecho del proyecto ejecutado (Tribunal de Cuentas, Villacanejos, años 1998-1999).

Se realizan modificaciones de hecho a lo previsto en el proyecto sin la previa aprobación por el órgano de contratación y sin la tramitación prevista en los artículos 102 y 146 LCAP. Conforme dispone la cláusula 62 del PCAG las únicas modificaciones que se pueden realizar sin la aprobación del órgano de contratación son las que se produzcan por exceso de mediciones, que pueden ser recogidas en la liquidación siempre que no excedan del 10% del precio del contrato (Tribunal de Cuentas, Sectores Públicos Autonómico y Local, año 1999).

Se realiza sin la tramitación exigida en los artículos 43, 55, 102 y 146 LCAP y 114.3 TRRL, al no constar en el expediente los informes del secretario e interventor de la corporación, la aprobación del gasto adicional correspondiente, el reajuste de la garantía y su formalización en documento administrativo (Tribunal de Cuentas, Sectores Públicos Autonómico y Local, año 1999).

Se produce un incremento en el precio final de los contratos sobre el presupuesto original aprobado como consecuencia de las modificaciones de hecho al introducirse en la ejecución nuevas partidas (Tribunal de Cuentas, Ayuntamiento de Guadarrama, año 1999).

La certificación incluye un capítulo denominado «fuera de proyecto» (Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, Ayuntamiento de Albacete, años 1996-2001).

Las variacions produïdes en aquest contracte suposen una modificació del contracte la qual cosa implica la necessitat de tramitar un nou procediment de contractació (Sindicatura de Comptes de Catalunya, Diputació de Tarragona, año 2003).

Veáanse los Informes de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 5 de junio de 2018 relativo al «concepto, finalidad y requisitos del acto de recepción.

Modificación del contrato de obras derivada de la inclusión de unidades nuevas sin el cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa vigente» y de 6 de septiembre de 2016 relativo a la «existencia de desviaciones sustanciales en la medición de unidades de obra ejecutadas sobre las previstas en el proyecto y de partidas no ejecutadas de carácter significativo, que deben considerarse modificaciones al proyecto original».

No obstante debe recordarse que, con arreglo al artículo 242.4 LCSP, «no tendrán la consideración de modificaciones: i. El exceso de mediciones, entendiéndose por tal, la variación que durante la correcta ejecución de la obra se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial. Dicho exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra. ii. La inclusión de precios nuevos, fijados contradictoriamente por los procedimientos establecidos en esta Ley y en sus normas de desarrollo, siempre que no supongan incremento del precio global del contrato ni afecten a unidades de obra que en su conjunto exceda del 3 por ciento del presupuesto primitivo del mismo».

A este último respecto puede consultarse PÉREZ DELGADO, Manuel y RODRÍGUEZ PÉREZ, Rosario P.; «La posibilidad de incluir precios nuevos en un contrato de obras sin que ello suponga una modificación contractual»; Contratación Administrativa Práctica n.º 179, mayo-junio 202 así como también por lo que se refiere a la inclusión de precios nuevos del artículo 242.4 LCSP el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, Exp. 39/2022 (Ref. Anexo 44).

.Por lo que se refiere al exceso de unidades de obra⁽³⁾, la Ley 30/2007 y posteriormente el Texto Refundido no hacían mención alguno al momento en que procedía abonar estos excesos, cuestión respecto de la cual se manifestó la Xunta Consultiva de Contratación Administrativa de Galicia ya en su informe 8/2008, informe en el que podía leerse que «*dende o punto de vista contractual, cando durante a execución dunha obra se realicen máis unidades das proxectadas, haberá dous opcións: ou se contemplan na certificación mensual (previa aprobación do gasto) ou ben — sempre que non representen un incremento superior ao 10% — se poderá esperar a recollelas na certificación final, salvo que se introduzan no proxecto modificacións de outra natureza, caso no que as variacións deberán recollese no proxecto modificado sen esperar á certificación final*». En este mismo sentido se manifestaba el Informe 10/2009, de 28 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias y con anterioridad el Informe 10/2003, de 27 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares o el Informe 6/2003 de la Junta Regional de Contratación Administrativa de Murcia. En la actualidad y a la vista del tenor del artículo 242.4 LCSP parece que no cabe esta opción, si bien, señalaba quien suscribe en una edición anterior de esta misma obra que habría que esperar a futuros pronunciamientos doctrinales o jurisprudenciales, pudiendo ya citarse a este

(3) Debe recordarse que la minoración de unidades de obras nunca es modificación contractual como señala el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, Exp. 57/19, sobre «defectos de mediciones en los contratos de obras».

respecto el Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 27 de octubre de 2022 sobre «*Contratos de obras. Exceso de mediciones. Concepto y tramitación en las certificaciones mensuales y final de obra*» en el que se concluye que «*el artículo 160.2 del RGLCAP no ha sido derogado tácitamente, por lo tanto, es admisible acreditar y abonar los excesos de medición en las certificaciones mensuales o en la certificación final*».

Debe volver a citarse el Informe 8/2008 en relación con el cálculo del porcentaje del 10%, señalándose al respecto que «*cómpre destacar as análises elaboradas pola Xunta Consultiva de Contratación Administrativa do Estado (en adiante XCCAE) con arranxo a normativa aplicable o suposto exposto. En concreto salienta os informes 11/01, de 3 de xullo de 2001 e 37/07, de 29 de outubro de 2007, nos que, aínda que referidos aos prezos que deben rexer nos proxectos complementarios, se conclúe o ámbito de comprensión do termo “prezo primitivo” no senso de que na devandita expresión debe considerarse limitada ao importe de adjudicación do contrato resultante do procedemento de adjudicación o que se engadirá o importe das revisións de prezos, de terse producido. A similar conclusión chega o Consello de Estado nos seus ditames n.º 476, 3075 e 3081 do 2002 e 2413 do 2004, e no ámbito xurisprudencial referenciar, entre outras, a sentenza do Tribunal Supremo de 29 de abril de 2008 (RJ\2008\4986) e a sentenza n.º 535/2007 do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid (JUR\2007\348701). Máis recente é o Informe 8/2008, de 27 de novembro, da Comisión Permanente da Junta Consultiva de Contratación Administrativa da Generalitat de Cataluña que conclúe que “o límite do 10% adicional previsto no artigo 217.3, segundo parágrafo, da LCSP e no artigo 160 do RXLCAP, fai referencia ao prezo primitivo do contrato, sen que se poida ter en conta, a tal efecto, nin posteriores modificacións aprobadas nin contratos complementarios”*». En esta misma línea de distinguir los supuestos de exceso de unidades de obra de aquellos supuestos de modificación contractual puede citarse el Informe 3/2016, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias relativo al tratamiento que debe darse a los excesos de medición en las partidas alzadas.

Por lo que se refiere igualmente a la distinción de estos supuestos —de exceso de unidades de obra— de aquellos otros de modificación contractual resulta obligada la consulta del Informe 27/12, de 14 de diciembre de 2012, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa MEH sobre los «*límites de la capacidad otorgada a los directores de obra para introducir variaciones en el número de unidades de obra. Ayuntamiento de Sevilla*», informe que concluye que: «*1. La facultad otorgada a los Directores de Obras en párrafo final del artículo 234.3 del TRLCSP se trata de un supuesto específico dotado de una regulación legal expresa para facilitar la ejecución de los contratos de obras, al margen del régimen general de los modificados de los contratos no previstos en la documentación que rige la licitación, regulados en el artículo 107.1 del TRLCSP. 2. El límite del 10 % previsto para las modificaciones no previstas en la documentación contractual en el artículo 107.3.d) del TRLCSP no ha de computarse en la aplicación del artículo 234.3, final, del TRLCSP para el contrato de obras. 3. En ningún caso debe ampararse la variación de las mediciones efectuadas en las unidades ejecutadas de acuerdo con el 234.3, final, del TRLCSP, en las circunstancias previstas en el artículo 107.1 del TRLCSP, que deberían tramitarse como una modificación contractual propiamente dicha, sometándose a los límites específicos*

que prevé este artículo». Debe consultarse igualmente el Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 11 de marzo de 2019 relativo a las diferencias entre modificación del proyecto adjudicado y variaciones en la ejecución de unidades de obra, así como el Informe de esta misma Intervención de 1 de julio de 2016 que analiza las diferencias entre las variaciones en las unidades de obra y las modificaciones en el contexto de obras.

Resulta igualmente de interés el Informe 9/2014, de 24 de noviembre de 2014, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana sobre *«contratación de obras no incluidas en el proyecto verbalmente por orden de la dirección de obra. Inexistencia de modificación de contrato. Enriquecimiento injusto. Exceso de medición superior al 10%»*.

Amén de lo ya citado, resultan de interés:

Informe 8/2008, de 27 de noviembre, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña sobre *«Contratos de obras. Aplicación del porcentaje del 10% del precio primitivo del contrato por razón de variación de unidades de obra realmente ejecutadas sobre las previstas en el proyecto»*.

Informe 16/06 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa MEH relativo a la *«interpretación del artículo 160.1 RGLCAP en cuanto a su aplicación a las variaciones en las mediciones»*.

Informe de 3-11-1998 de la Intervención General de la Comunidad de Madrid sobre *«contratos de obras. Concepto de certificaciones como abonos a cuenta. Exceso de mediciones y liquidación. Procedimiento de gasto correlativo»*.

Informe de 22-1-1999 de la Intervención General de la Comunidad de Madrid sobre *«contratos de obras. Concepto de certificaciones como abonos a cuenta. Exceso de mediciones y liquidación. Procedimiento de gasto correlativo»*.

Informe de 10-7-2002 de la Intervención General de la Comunidad de Madrid sobre *«contratos. Nueva regulación de los límites de las variaciones sobre las unidades de obra ejecutadas»*.

Informe de 30-9-2002 de la Intervención General de la Comunidad de Madrid sobre *«contratos de obras. Fiscalización de las certificaciones de obra: variaciones y rectificaciones»*.

- En los supuestos de abonos a cuenta (anticipos) del artículo 240.2 LCSP se comprobará: a) el pliego contempla esta posibilidad, b) petición expresa del contratista, c) autorización del órgano de contratación, d) acreditación de la recepción y almacenamiento de los materiales, e) plan de devolución de los anticipos, f) certificación con relación valorada de los materiales acopiados y g) constitución de la garantía por el importe de los pagos a cuenta.

En estos supuestos de abonos a cuenta se comprobará que:

1. El PCAP contempla tal posibilidad (Arts. 198.3 y 240.2 LCSP).
 2. Autorización del órgano de contratación para la percepción de abonos a cuenta (Arts. 155 y 156 RLCAP).
 3. Petición expresa del contratista junto con la documentación justificativa de la propiedad de los materiales y / o instalaciones y equipos (Art. 155.1 a) RLCAP).
 4. Acreditación de la recepción y almacenamiento de los materiales (Art. 155.1.b) y c) RLCAP).
 5. Plan de devolución de los anticipos elaborado por la dirección facultativa y conformidad del contratista al mismo (Art. 155.1 d) RLCAP).
 6. Certificación con relación valorada de los materiales acopiados o de las instalaciones, equipos o cualquier otra operación preparatoria de la ejecución del contrato.
 7. Documento acreditativo de la constitución de la garantía por el importe total de los pagos a cuenta (Art. 198.3 y 240.2 LCSP y Art. 157 RLCAP).
- Cuando la certificación de obra incluya revisión de precios, para su abono, comprobar que se cumplen los requisitos exigidos por el artículo 103.5 LCSP y que se aplica la fórmula de revisión prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares.
 - Cuando el importe acumulado de los abonos a cuenta vaya a ser igual o superior con motivo del siguiente pago al 90 por ciento del precio del contrato, incluidas, en su caso, las modificaciones aprobadas, que se acompaña, cuando resulte preceptiva, comunicación efectuada a la Intervención para la designación de un representante que asista a la recepción en el ejercicio de las funciones de comprobación material de la inversión, conforme a lo señalado en el segundo párrafo del artículo 198.2 LCSP.
 - En caso de efectuarse pagos directos a subcontratistas, se verifica que tal posibilidad está contemplada en el pliego de cláusulas administrativas particulares, conforme a la D.A 51ª LCSP.

RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN: FAVORABLE sin perjuicio de las observaciones complementarias que puedan formularse sin que las mismas tengan, en ningún caso, efectos suspensivos en la tramitación del expediente. Respecto a estas observaciones no procederá el planteamiento de discrepancia.

O bien,

RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN: CON REPARO. Se suspende la tramitación del expediente hasta que los reparos sean solventados o se resuelva la discrepancia planteada con arreglo al artículo 216 TRLHL y artículos 14 y 15 RD 424/2017.

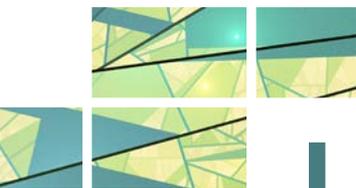
C. Otras observaciones complementarias (Art. 14.2 RD 424/2017 y Art. Trigésimo Tercero ACUERDO)

NOTA: Algunas de ellas pueden limitarse a la fiscalización de la primera certificación de obra

- La adjudicación se acuerda superado / no superado el plazo máximo de 15 días / 2 meses a contar desde la apertura de proposiciones (Art. 158.1 y 2 LCSP) —que a su vez se efectúa en el plazo máximo de 20 días contado desde la fecha de finalización del plazo para presentar las mismas (Art. 157.3 LCSP)—.

Los plazos indicados anteriormente (15 días / 2 meses) se ampliarán en quince días hábiles cuando sea necesario seguir los trámites a que se refiere el apartado 4 del artículo 149 de la presente Ley —ofertas anormalmente bajas— (Art. 158.3 LCSP).

Si la proposición se contuviera en más de un sobre o archivo electrónico, de tal forma que éstos deban abrirse en varios actos independientes, el plazo anterior se computará desde el primer acto de apertura del sobre o archivo electrónico que contenga una parte de la proposición (Art. 158.2 segundo párrafo LCSP) —se modifica así anteriores planteamientos como el recogido en el Informe 1/2009, de 6 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Madrid sobre «*valoración de criterios no evaluables económicamente y plazo para la apertura de proposiciones*» informe en el que se señalaba que «*parece deducirse de la dicción del apartado 1 del artículo 144 de la LCSP, y así se ha recogido en la cláusula 12 del modelo de pliego, la identidad entre la referencia al plazo máximo para apertura de proposiciones con el acto público de oferta económica, tanto por el hecho de que la única apertura con trascendencia pública es la de la oferta económica, careciendo de lógica establecer un plazo en este punto para una mera tramitación interna, como por el orden de prelación que sigue el citado artículo (...)*»—.



La Guía de Fiscalización en las Entidades Locales es una obra eminentemente práctica que facilita tanto el ejercicio de la función interventora como la tarea de los órganos gestores, identificando y evaluando todos los extremos que deban ser objeto de comprobación en los expedientes que se tramiten por la entidad local. La guía propone un modelo de acuerdo de fiscalización previa, en régimen de requisitos básicos, que se ajusta a los distintos acuerdos dictados al tal efecto por el Consejo de Ministros e incluye un amplio inventario de informes tipo que abarcan la práctica totalidad de expedientes que tramitan habitualmente las entidades locales.

Las múltiples observaciones complementarias que se contienen en los informes y la cita de numerosos pronunciamientos de tribunales encargados de la resolución de recursos especiales en materia de contratación, así como la incorporación de apartados dedicados al pliego de prescripciones técnicas, la distinción entre contrato y convenio o el análisis del contrato de concesión de servicios hacen de la presente guía una obra imprescindible.

«Imprescindible tanto en municipios de 3.000 habitantes como en municipios de gran población». (JM M. U., Interventor del Ayuntamiento de Cádiz)

«Instrumento idóneo para delegar la confección material de informes». (F.A.G., Interventor del Ayuntamiento de Granada)

«De interés no sólo para Interventores sino también, y en gran medida, para Secretarios y Secretario-Interventores». (B.C.C., Secretaria – Interventora del Ayuntamiento de Setenil de las Bodegas - Cádiz)

«Concisa pero al tiempo rigurosa». (J.A.B.R. Secretario General del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra - Sevilla)

«Sus numerosas observaciones complementarias le hacen ir más allá de una fiscalización previa en régimen de requisitos básicos» (M.F.B., Síndico de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias)



Acceso online a Biblioteca Digital Legalteca:
consulte página inicial de esta obra

ISBN: 978-84-7052-945-0



ER-0280/2005



GA-2005/0100