

CONSULTA URBANÍSTICA 58/2005

FORMULADA: DISTRITO DE CIUDAD LINEAL
FECHA RECEPCIÓN: 12 de diciembre de 2005 (278)
ASUNTO: CONFORMIDAD DE LOS TÉCNICOS MUNICIPALES A LOS DOCUMENTOS
NECESARIOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA DEUDA DE LAS OBRAS
CON DIRECCIÓN FACULTATIVA EXTERNA.

TEXTO DE LA CONSULTA:

Por el Interventor delegado de este Distrito se ha informado lo siguiente:

Se viene observando que los documentos que soportan el Reconocimiento de Obligaciones en los contratos de obra no vienen cumplimentados adecuadamente.

Se recuerda que las relaciones valoradas deberán firmarse por el representante de la contrata y por el técnico responsable del Departamento Técnico de la Junta Municipal. Si para la dirección de obra se ha contratado una asistencia externa deberá constar además la firma del responsable del Gabinete.

Las certificaciones son responsabilidad de la Administración y por tanto deberán ser emitidas y conformadas por el Departamento Técnico con la conformidad de la Jefa de Oficina.

En cuanto a las facturas deberán recoger el recibí y conforme del representante de la contrata y el conforme del Departamento Técnico. Se recuerda que la conformidad de facturas es una función atribuida exclusivamente a los funcionarios y por extensión a Concejala y Gerente.

Todos los expedientes de reconocimiento de obligaciones que no cumplan los requisitos señalados serán devueltos al Órgano Gestor con carácter suspensivo.

La base del informe está en la Base 7 de las de ejecución del Presupuesto para 2005:

.....2. reparos que suspenden la tramitación:

e) en el reconocimiento de obligaciones, los documentos referidos en el nº 21 de estas bases.

Base 21. DOCUMENTOS QUE JUSTIFICAN EL RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN:

.....1.d) Las certificaciones de obras y servicios, así como las relaciones valoradas cuando proceda, expedidas por los servicios técnicos correspondientes, a las que se unirá la factura emitida por el contratista con los requisitos anteriormente expresados (se refiere al apartado 1.c) que entre otros dice que en la factura deberá estar el “recibí y conforme, con indicación expresa de la fecha de la conformidad y cargo del responsable del órgano gestor que suscribe”).

El personal del Departamento de Servicios Técnicos firma las facturas y las certificaciones, por ello, se solicita que por parte del Área de Coordinación Territorial se aclare si todos los documentos que soportan el reconocimiento de la deuda de las obras que cuentan con dirección facultativa externa, incluidas las relaciones valoradas, deben ser conformados por los técnicos municipales.

Como continuación a la consulta enviada a ese Servicio mediante la que se solicitaba aclaración sobre si todos los documentos que soporta el reconocimiento de la deuda de las obras que cuentan con dirección facultativa externa, incluidas las relaciones valoradas, deben ser conformados por los técnicos municipales, y toda vez que se acompañó leal fundamento alegado por el Interventor delegado de este Distrito, adjunto se acompaña el fundamento en el que se apoya el Jefe de Departamento de Servicios Técnicos de este Distrito:

“Las asistencias técnicas, tanto de redacción de proyectos como de dirección facultativa de obras, han sido contratadas, como figura en la cláusula 3 de los correspondientes Pliegos de condiciones técnicas, según el art. 196.2 a) del RDL 2/2000, lo que significa responsabilidad completa del adjudicatario sobre los trabajos contratados”, a diferencia de las que puedan contratarse según el art. 196.2 b), en las que la Administración colabora y supervisa las prestaciones”.

No obstante lo anterior, se vienen conformando por los técnicos municipales tanto la factura como la certificación de las obras realizadas, al objeto de su correspondiente tramitación administrativa y abono.

Sin embargo, la relación valorada de las obras ejecutadas es responsabilidad directa y exclusiva de la dirección facultativa de las mismas, sin que se conozca normativa administrativa que obligue a lo exigido en la nota a la que se responde, y que obligaría, en caso de llevarse a cabo, a destinar medios personales municipales para realizar los mismos trabajos que han sido contratados, en contradicción evidente con el objeto y la justificación de dichas contrataciones.

Como complemento a lo anterior, se indica que el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en su Libro II, Capítulo III, “de la ejecución y modificación del contrato de obras” establece claramente las funciones del director de las obras e, independientemente, las del órgano de contratación, lo que es de suma importancia precisamente para su aplicación a los casos en los que la Administración contrata la asistencia técnica de dirección de obras de acuerdo con el art. 196.2 a) de la Ley.

Así, por ejemplo, y para el asunto de discrepancia, el art. 148 del Reglamento establece que “El director de obra, tomando como base las mediciones de las unidades de obra ejecutadas a que se refiere el artículo anterior y los precios contratados, redactará mensualmente la correspondiente relación valorada al origen”.

El artículo anterior (147) establece igualmente que el director de obra realizará mensualmente la medición de las unidades de obra ejecutadas durante el período de tiempo anterior. Es decir, las funciones de certificación, medición y redacción de relaciones valoradas de la obra ejecutada corresponden al director de obra, no al órgano de contratación.

Esto es lógico, si se tiene en cuenta que es el director de obra quien tiene el conocimiento con absoluto detalle de la obra realizada en cada momento, por lo que los técnicos municipales no pueden suscribir, como se pretende en la nota origen de esta discrepancia, dichos documentos, toda vez que no han sido designados directores de esas obras y por lo tanto carecen del conocimiento en detalle de su ejecución, ni deben hacerlo porque ello equivaldría a suplantar las funciones de quien las tiene legalmente establecidas”.

INFORME:

Vista la consulta formulada por el Secretario del Distrito de Ciudad Lineal , se informa lo siguiente:

Se plantea en la presente consulta si, tal y como se exige por la intervención delegada del Distrito, es necesaria la conformidad de los técnicos municipales a los documentos que sirven de base para el reconocimiento de obligaciones a favor de los contratistas en los contratos de obras en los que se da la circunstancia de que la dirección facultativa ha sido contratada mediante el correspondiente contrato de consultoría y asistencia.

Se entiende que la necesidad de conformar tanto las certificaciones, como las facturas por parte de los servicios municipales correspondientes, resulta un requisito evidente por la propia aplicación de lo establecido en la Base 21 de las de ejecución del presupuesto municipal para 2005, de manera que no parece necesario extenderse más sobre esta cuestión para pasar a valorar el caso concreto de las relaciones valoradas, que puede resultar más problemático en la práctica.

El Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre, dispone en su artículo 148 “El director de la obra, tomando como base las mediciones de las unidades de obra ejecutadas...y los precios de los contratos, redactará mensualmente la correspondiente relación valorada al origen”.

De la lectura de estos preceptos se extrae como primera conclusión que a lo que se está refiriendo la norma, en cuanto función propia y específica de la dirección facultativa de las obras, es a la redacción, lo cual ha de entenderse como equivalente a la elaboración o confección material del documento relativo a la relación valorada, sobre la base de la labor de medición desarrollada previamente.

En este mismo sentido cabe entender lo establecido en la cláusula 46 del Pliego Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras, aprobado por Decreto 3854/1970 de 31 de diciembre, en el que se señala que “La Dirección, tomando como base las mediciones de las unidades de obra ejecutada a que se refiere el artículo anterior y los precios contratados, redactará mensualmente la correspondiente relación valorada al origen”.

Todo ello permite entender, en contra de lo argumentado por los servicios técnicos del Distrito, que aunque la dirección facultativa de la obra haya sido contratada a un tercero, su función específica de elaboración material de la relación valorada no tiene por qué entenderse suplantada por la circunstancia de que la Administración manifieste su conformidad al contenido material elaborado por el mismo. Con ello se ponen de relieve dos funciones, que aunque concurrentes sobre una misma realidad que es la de la ejecución material de un contrato de obras, no deben ser asimiladas ni por tanto confundidas como son, por una parte, las funciones de la dirección facultativa definidas conforme a la Ley de Ordenación de la Edificación y que materialmente recaen sobre las prestaciones materiales y técnicas del contrato y por otra parte, las funciones de supervisión y control de la Administración respecto de la contratación en sentido amplio, es decir tanto de la correcta ejecución del objeto del contrato como de la correcta actuación de los sujetos intervinientes, en ejercicio de facultades públicas irrenunciables propias de la tutela en relaciones contractuales motivadas siempre por la presencia de un interés público. En consecuencia, por parte de la Sección Técnica de Edificios Municipales e I.T.E, con la conformidad de la Jefatura de Distrito de Servicios Técnicos, se llevarán a cabo dichas funciones de supervisión y control material de la contratación.

Es absolutamente relevante, por otra parte, el contexto en el que se plantea la presente consulta que no es otro que el de la actividad de fiscalización de los documentos que sirven de soporte para la ejecución del presupuesto municipal. Respecto de esta cuestión, el informe 11/99 de 11 de abril de 2000 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa determina que *“en cuanto se refiere a la función interventora..., nada puede esta Junta Consultiva señalar sino es la referencia concreta a la disposición normativa contenida en el artículo 11.2 g), cuando señala que es un requisito de los contratos administrativos la fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico relativos a los contratos, en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria o en las correspondientes normas presupuestarias de las demás Administraciones Públicas sujetas a la Ley. Es decir, el legislador precisa dos aspectos referidos a la fiscalización. Por una parte, que la fiscalización como tal requisito tendrá por objeto el control de los actos administrativos de contenido económico relativos a los contratos, donde necesariamente hay que llegar a la conclusión que tal requisito, desde la perspectiva de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, no se refiere a control de los actos administrativos de contenido económico derivados del expediente de gasto cuya regulación se concreta en la legislación presupuestaria. Por otra parte, que la práctica de la fiscalización se realizará conforme determine la Ley General Presupuestaria o las correspondientes normas presupuestarias de las distintas Administraciones Públicas.”*

El criterio sentado por la Junta Consultiva distingue, por lo tanto, entre qué aspectos, definidos en la normativa de contratación, han de ser comprobados por la intervención y cómo, esto es, con qué requisitos se deberá realizar dicha fiscalización, para lo cual se remite íntegramente a la normativa presupuestaria correspondiente, ello permite, a su vez, separar los procesos de verificación de la obra ejecutada, que tendrán lugar en el contexto del expediente de ejecución contractual, mediante la medición, la elaboración de la relación valorada y la certificación, de los procedimientos de abono mediante expedientes de gasto, en el contexto de la ejecución presupuestaria.

La normativa presupuestaria a la que en consecuencia hay que acudir para definir los requisitos que habrán de revestir los documentos para realizar los abonos a contratistas será la contenida en las Bases de Ejecución del Presupuesto para 2005, con abstracción de lo dispuesto en la normativa contractual. Así, la Base 21 establece que *“todo acto de reconocimiento de obligación debe llevar unido el documento acreditativo de la realización de la prestación o derecho del acreedor, debidamente conformado, según la naturaleza del gasto”*, indicando a continuación que se consideran documentos justificativos, entre otros, las facturas, las certificaciones de obras así como las relaciones valoradas, de manera que todos ellos deberán cumplir con el requisito de la conformidad previsto en la referida base.