

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 25 DE MARZO DE 2010. PLAZO PARA LA EMISIÓN DE CERTIFICACIONES DE OBRA. PRESUPUESTACIÓN DEL CONTRATO DE OBRAS.

Modalidad de informe: Consulta.

Áreas temáticas: Contratación. Gasto público.

Informe vigente

Se ha recibido en esta Intervención General consulta, procedente de la Intervención Delegada en la Consejería de Sanidad, relativa a si las certificaciones de obra ejecutada, fundamentalmente las correspondientes al mes de diciembre, pueden y deben ser tramitadas con cargo al presupuesto del ejercicio en que se realiza la obra o si, por el contrario, deben ser tramitadas con cargo a los créditos del ejercicio presupuestario siguiente.

Para resolver la consulta planteada, procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

I

La primera consideración de este informe ha de analizar, con carácter general, el concepto de las certificaciones de obra.

En los contratos de las Administraciones Públicas los créditos de los contratistas no los cuantifican los propios operadores económicos, sino que es la propia Administración la que, previa medición y valoración de la prestación efectuada, certifica su importe, de forma que el contratista sólo podrá expedir factura con base y por el importe certificado por el Director Facultativo/Responsable del contrato (artículo 41 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público –en adelante LCSP-).

A estos efectos, dispone el artículo 215 de la LCSP que “... *la Administración expedirá mensualmente, en los primeros diez días siguientes al mes al que correspondan, certificaciones que comprendan la obra ejecutada durante dicho período de tiempo, salvo prevención en contrario en el pliego de cláusulas administrativas particulares...*”. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 150 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas –en adelante RGLCAP- que dice “*A los efectos del artículo 99.4 de la Ley -200.4 de la LCSP-, el director, sobre la base de la relación valorada, expedirá la correspondiente certificación de obra en el plazo máximo de diez días siguientes al período a que corresponda*”.

De las normas transcritas se pueden extraer las siguientes reglas: las certificaciones periódicas de la obra ejecutada son, como regla general, mensuales; el artículo 215 de la LCSP permite que el pliego de cláusulas administrativas particulares establezca un período diferente para las certificaciones periódicas (*salvo prevención en contrario en el pliego de cláusulas administrativas particulares*). En el caso de que el pliego no contenga tal previsión rige la regla general y, por tanto, deberán realizarse certificaciones mensuales; la certificación debe ser expedida dentro de los diez **días siguientes** al período que se certifica, lo que significa que la certificación no puede ser de fecha correspondiente al período certificado. A su vez, como cabalmente ha de entenderse, el plazo de diez días para realizar la certificación es un plazo máximo, es decir, no quiere indicar este plazo que se dispone de 10 días para comenzar los trámites (medición de la obra) que desembocaran en la certificación de la obra, sino que significa que en el plazo de diez días debe comenzarse y finalizarse todo el procedimiento (medición, valoración y certificación de las obras).

Jurisprudencial y doctrinalmente se ha declarado en reiteradas ocasiones que las certificaciones de obra no son estimaciones de las obras ejecutadas, sino acreditaciones fehacientes de la obra realmente realizada¹. Por ello, difícilmente se puede certificar la obra realmente ejecutada en un período determinado, si la certificación se realiza dentro de ese período. Para certificar la totalidad de las obras realmente ejecutadas en un período, la certificación debe realizarse una vez transcurrido ese período, en concreto dentro de los diez días siguientes al período que se certifica (artículo 215 de la LCSP).

Establecido lo anterior, han de indicarse las consecuencias que, desde un punto de vista fiscal, produce el hecho de que las certificaciones de obra y las facturas correspondientes figuren con fecha del mes que se certifica. En estos supuestos se observan dos cuestiones: por una parte se está vulnerando la norma que regula el momento en que debe ser realizada la certificación; vuelve a reiterarse que la certificación debe ser realizada en los diez días siguientes al período que corresponda. Por otra parte se constata que en el caso de que la certificación sea de fecha correspondiente al período que se certifica, no se atenderá a la finalidad de la certificación puesto que la Administración no podrá conocer cual es la obra ejecutada en la totalidad del período que se certifica, ya que difícilmente puede certificarse la obra realmente ejecutada en un período determinado con anterioridad a que finalice dicho período. Resulta de interés en relación con lo expresado en este párrafo citar el informe de la Intervención General del Estado de fecha 7 de abril de 2006 que dice *"...si bien no consta la fecha en que fue aportada la factura ante la Administración ni la fecha del certificado de conformidad, debemos entender que la misma debió tener lugar después del 31 de diciembre de 2005, último día del período..."*, y que cita el escrito de la Intervención General del Estado de 2 de diciembre de 2001 en el que se indica que certificar dentro del período que se certifica constituye una actuación irregular *"...ya que no es posible manifestar una conformidad en relación con servicios aún no prestados..."*

La conclusión de lo hasta aquí informado es evidente: no se puede certificar la obra correspondiente a un período determinado durante el propio período sino con posterioridad al mismo, y, como consecuencia de ello, al fiscalizar el expediente de acuerdo con el artículo 83 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, procede formular el correspondiente reparo de legalidad según el artículo 15.1 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, cuyo fundamento será el incumplimiento del artículo 215 de la LCSP y 150 de RGLCAP.

En definitiva, bajo la posibilidad de realizar una certificación de obra el último día del mes que se certifica o en los primeros diez días del mes siguiente, subyace la problemática de imputación temporal de las obligaciones derivadas del contrato. En este punto se encuentra la posible aplicación de uno de los siguientes principios: el principio del devengo, según el cual debe atenderse al momento en que tiene lugar la corriente real de bienes y servicios; en definitiva, el devengo se produce en el momento en que se realiza la prestación, por lo que su aplicación permitiría considerar correctas las certificaciones de obras de fecha del último día del mes que se certifica. El segundo de los principios aplicables es el de la exigibilidad que significa que la obligación ha de imputarse al ejercicio en que resulte exigible. Como ha señalado la Intervención General de la Administración del Estado en reiteradas ocasiones² una obligación es exigible y, por tanto, imputable a un ejercicio presupuestario determinado una vez se ha producido la acreditación documental de la realización de la prestación o derecho del

¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2003.
Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 30 de septiembre de 2002.
Informe de la Intervención General de la Administración del Estado de 3 de septiembre de 1999.
Contratos del Sector Público: contrato de obras públicas. Emilio Menéndez Gómez. Editorial Thomson-Aranzadi. Pags 461 y siguientes.

² Informes de la IGAE de 7 de marzo de 2001, de 19 de julio de 2004 y de 7 de abril de 2006

acreedor –rige el principio de exigibilidad-. De conformidad con este criterio, en el caso de certificaciones de obra, se puede afirmar que la imputación de una obligación a un ejercicio presupuestario determinado viene dada por el momento en que la misma resulte exigible. Como se ha expuesto, las certificaciones de obra se expedirán en el plazo de los 10 días siguientes al período que se certifica; certificada la obra de un mes determinado se presentará la correspondiente factura procediéndose entonces, no antes, al reconocimiento de la obligación como operación por la que se contraen en cuentas los créditos exigibles contra la Administración de la Comunidad de Madrid (artículo 68.1.c de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid).

II

Finalmente, la consulta planteada solicita un pronunciamiento de esta Intervención General relativo a la presupuestación de los contratos de obra.

En la tramitación de los expedientes de contratación de obras se puede dar el supuesto de que, en función de su plazo de ejecución, el director facultativo de la obra deba redactar la certificación de la obra ejecutada en el mes de diciembre. En estos casos y, según establece el RGLCAP y como se ha expuesto en la primera consideración de este informe, el facultativo, sobre la base de la relación valorada correspondiente al mes de diciembre, expedirá la correspondiente certificación de obra en el plazo máximo de diez días siguientes al período que corresponda. Es decir, la certificación de obra que contenga la medición de la obra ejecutada en diciembre será expedida en los primeros diez días del mes siguiente, esto es, en los diez primeros días del mes de enero. A continuación, y en virtud de las mediciones practicadas y del resultado obtenido, el contratista expedirá la correspondiente factura y la Administración procederá a su abono.

Por lo tanto, el pago de la certificación de obra correspondiente al mes de diciembre se hará con cargo a los créditos aprobados en el ejercicio siguiente a aquel en el que se ejecutó la misma, pues es en ese momento cuando el director de la obra efectuará las mediciones, cuando el contratista podrá presentar su factura ante la Administración, y cuando se reconocerá la obligación y se procederá a su pago.

Por ello, en los expedientes de gasto tramitados se debe tener en cuenta este criterio a la hora de presupuestar las correspondientes anualidades en función del diagrama de tiempos o plan de obra integrante en el proyecto de obra. Del mismo, se deducirá la parte de obra que, en su caso, se prevé ejecutará en el mes de diciembre y cuya obligación se reconocerá en el mes enero del ejercicio siguiente, adecuándose el crédito al citado ejercicio presupuestario con el fin de hacer frente a las obligaciones económicas que se contraigan en ese período.

Partiendo de la consideración de que las obligaciones económicas que pudieren resultar de la certificación de obra del mes de diciembre serán exigibles en el siguiente ejercicio presupuestario, la presupuestación del gasto y su fiscalización atenderán a este criterio.

Este criterio de adecuar la presupuestación del gasto, no a la obra ejecutada en cada ejercicio presupuestario, sino al momento que puede devenir en exigible a la Administración por cumplirse todos los requisitos y trámites establecidos por el Ordenamiento Jurídico como la realización de la medición, de la relación valorada, de la certificación de obra, emisión de la factura, etc., posibilita una ejecución más adecuada del presupuesto, ya que obliga a recoger en cada ejercicio presupuestario el importe de las obligaciones que se van a imputar al mismo, de modo que, si no existe alteración externa, el reconocimiento de las obligaciones podrá ser igual al importe de los compromisos adquiridos.

En aplicación del criterio actual -criterio del devengo-, se presupuestan y recogen como compromisos en un ejercicio importes que no pueden alcanzar en ningún caso el reconocimiento de la obligación, incidiendo en la eficacia del gasto público.

Este razonamiento también es de aplicación en la tramitación de los expedientes de reajustes o reprogramación de anualidades. En los supuestos en los que, como consecuencia de la ejecución de un contrato de obras sea necesario reajustar su programación presupuestaria, se tendrá en cuenta el programa de trabajo al que ha dado el visto bueno el contratista a efectos de consignar presupuestariamente los créditos en los ejercicios con cargo a los cuales se reconocerá la obligación y se efectuará el pago.

Por último, cabe destacar que el criterio manifestado en esta consideración será de aplicación a los expedientes plurianuales y de reajuste de anualidades cuya tramitación se inicie a partir de esta fecha. En relación con los ya iniciados, su ejecución seguirá las directrices habituales hasta la fecha.

Con base en lo expuesto en las anteriores consideraciones esta Intervención General formula las siguientes

CONCLUSIONES

- Las certificaciones de obra deben ser realizadas dentro de los diez días siguientes al período que se certifica.
- El incumplimiento de la anterior regla es motivo de reparo fiscal.
- Las certificaciones de obra del mes de diciembre han de realizarse en los primeros 10 días de enero siguiente y abonarse con cargo al presupuesto del año en que se realiza la certificación.
- En la presupuestación de los contratos de obra habrá de tenerse en cuenta que el pago de la certificación de obra ejecutada en el mes de diciembre será abonada con cargo a los créditos no del ejercicio en que se realiza la obra, sino con cargo a los créditos del ejercicio presupuestario siguiente.