

CONSULTA 2/2015.

INFORME DE LA I.G.A.C. DE 12 DE MAYO DE 2015.

- **Se resuelve consulta sobre diversas cuestiones relativas a la tramitación de expedientes de ejecución de obras por la propia Administración con la colaboración de empresarios particulares conforme al artículo 24 de la Ley de Contratos del Sector Público.**
-

Por uno de los Interventores Delegados encargado de la fiscalización de las Consejerías de "Obras Públicas y Vivienda" y "Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural" se eleva consulta sobre diversas cuestiones relativas a la ejecución de obras directamente por la propia Administración con la colaboración de empresarios particulares conforme al artículo 24 de la Ley de Contratos del Sector Público.

En su consulta hace una somera exposición sobre dos tipos de expedientes de obras ejecutadas directamente por los propios servicios de la Administración, uno de ellos amparado en el artículo 24.1.g) "obras de mera conservación y mantenimiento" y otro en el artículo 24.1.b) "que la Administración posea elementos auxiliares utilizables, cuyo empleo suponga una economía superior al 5 por ciento del importe del presupuesto del contrato o una mayor celeridad en su ejecución, justificándose, en este caso, las ventajas que se sigan de la misma".

Sobre dichas expedientes plantea las siguientes cuestiones:

a) Si es posible seleccionar el empresario colaborador de la Administración previsto en el artículo 24 del TRLCSP, mediante la adjudicación directa de un contrato menor.

b) Contenido y estructura que deben presentar los proyectos y presupuestos de las obras a ejecutar directamente por la Administración con la colaboración de empresarios particulares. De igual forma solicita información sobre la documentación técnica que se debe acompañar al expediente y la forma en que debe especificarse las partes de la obra que deban ser ejecutadas mediante empresarios colaboradores, especialmente cuando la autorización de la obra no requiera aprobar un proyecto previo.

c) Actuaciones a realizar en la comprobación material de la inversión cuando la autorización de la obra no requiera aprobar un proyecto previo.

d) Imputación presupuestaria de los gastos incluidos en los expedientes de obra a ejecutar por la Administración con la colaboración de empresarios particulares y más concretamente si es necesario considerar en si misma la totalidad de la obra o por el contrario si es cada gasto debe imputarse de manera individualizada conforme a su naturaleza.



Primera.- La consulta planteada por el Interventor Delegado se refiere a dos tipos de expedientes de ejecución de obras directamente por la Administración (art. 24.1 TRLCSP):

A) En la Consejería de Obras Públicas y Viviendas, el Servicio de Puertos tramita una autorización de obras de gestión directa de carácter anual amparadas en el artículo 24.1.g) del TRLCSP, es decir, obras de mera conservación y mantenimiento, las cuales pueden ser autorizadas sin necesidad de aprobar previamente un proyecto de obra.

B) Por su parte, en la Dirección General de Montes de la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural, se tramitan diversas autorizaciones de ejecución de obras por sus propios medios al amparo de lo dispuesto en el artículo 24.1.b), es decir al darse la circunstancia de "que la Administración posea elementos auxiliares utilizables, cuyo empleo suponga una economía superior al 5 por 100 del importe del presupuesto del contrato o una mayor celeridad en su ejecución, justificándose en ambos casos las ventajas que se siguen de la misma".

A diferencia de las obras de conservación y mantenimiento, en este supuesto la autorización de las obras requiere la previa aprobación de un proyecto redactado conforme se determina en el artículo 178 del R.D. 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En ambos casos, la ejecución de obras por la propia Administración se realiza con la colaboración de empresarios particulares.

Conviene aclarar que la consulta se circunscribe a la ejecución de obras por la propia Administración (art. 24.1) y no a la fabricación de bienes muebles (24.2 TRLCSP), ni tampoco a la realización de servicios en colaboración con empresarios particulares (24.3 TRLCSP), dado que no concurren en los supuestos planteados las circunstancias para que puedan ser ejecutadas directamente por la propia Administración.

Segunda.- La ejecución de obras directamente por la Administración se encuentra regulada en los apartados 1, 4 y 5 del artículo 24 del TRLCSP y en su Reglamento General (art. 174 a 179).

De igual forma, pero exclusivamente respecto a la ejecución directa por la Administración de "obras de mera conservación y mantenimiento", el Informe de esta Intervención General de fecha 24 de febrero de 2006 establece diversas precisiones sobre el procedimiento concreto a seguir para la tramitación de los expedientes necesarios para autorizar dichas obras.

El apartado 1 del artículo 24 del TRLCSP establece las circunstancias en que los servicios de la Administración pueden ejecutar obras, bien utilizando medios propios exclusivamente o bien con la colaboración de empresarios



particulares siempre que el importe de la obra con cargo a éstos sea inferior a 5.186.000 euros.

El apartado 5 del artículo 24 del TRLCSP determina que todas las obras a ejecutar directamente por la Administración deberán ser autorizadas por el órgano competente para aprobar el gasto, correspondiendo en la C.A. de Cantabria dicha competencia al respectivo Consejero, conforme a lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley de Cantabria 6/2002.

La autorización de la ejecución de obras requiere con carácter general la redacción previa de un proyecto con el contenido establecido en el artículo 178 del R.D. 1098/2001, de 12 de octubre, que deberá ser aprobado por el mismo órgano que deba autorizar la ejecución de las obras, según el artículo 24.5 del TRLCSP

Solo cuando se trate de obras de emergencia, de obras de mera conservación y mantenimiento y de obras definidas en virtud de un anteproyecto cuando no se aplique el artículo 150.3.a), no se requiere la previa aprobación de un proyecto de obras.

Si la Administración requiere para ejecutar las obras autorizadas de la colaboración de empresarios, el contrato a celebrar con dichos empresarios tendrá el carácter de contrato administrativo especial, debiendo seleccionarse el empresario colaborador por los procedimientos de adjudicación establecidos en el artículo 138 del TRLCSP, salvo en los supuestos de emergencia (art. 24.4).

La contratación de colaboradores se encuentra limitada en los supuestos de obras incluidas en las letras a) y b) del artículo 24.1 del TRLCSP, a un máximo del 50% del importe total del proyecto.

Tercera.- Atendiendo al artículo 122.5 del TRLCSP se consideran "**obras de conservación y mantenimiento**" las necesarias para enmendar el menoscabo producido en el tiempo por el natural uso de un bien inmueble.

La autorización de la ejecución de dichas obras por la propia Administración no requiere la previa aprobación de un proyecto, por lo que su autorización debe limitarse a una mera descripción de las mismas y a autorizar el crédito que ampare el gasto necesario para su ejecución.

Como se indica en el Informe del 24 de febrero de 2006 de esta Intervención General estas obras "no son susceptibles de presupuesto previo, por tratarse de trabajos heterogéneos urgentes o imprevisibles", sin perjuicio de que requieran "la autorización de las obras de forma genérica" por la cuantía y con cargo a las aplicaciones presupuestarias que figuren en la correspondiente resolución en que se autoricen".

Por tanto la autorización de forma genérica de ejecución de obras de conservación y mantenimiento, se irá concretando en la ejecución de las propias obras, hasta agotar el crédito determinado en la autorización genérica.



En estos expedientes no cabe determinar qué partes se efectuarán con medios propios, ni qué suministros o colaboraciones se van a requerir. En este sentido, cuando se acometa la concreta obra de conservación y mantenimiento, los servicios técnicos deberán instar la contratación de los suministros o de los contratistas colaboradores precisos para ejecutar la misma, según el procedimiento de selección que corresponda en cada caso.

Ahora bien, dicha autorización de ejecución de obras por la propia Administración ampara estrictamente los gastos vinculados a cada obra que se ejecute, sin que puedan imputarse al expediente de gestión directa otros gastos ajenos a cada concreta **"obra de conservación y mantenimiento"** y menos aún cuando sean gastos de mantenimiento y conservación de carácter ordinario no afectos a una determinada obra.

La autorización genérica de estas obras precisa su fiscalización previa, sin perjuicio de que los contratos con colaboradores que deban realizarse deban someterse al Régimen Especial de Fiscalización e Intervención previa de Requisitos Básicos, salvo que estén exentos de fiscalización previa conforme a lo dispuesto en el artículo 143.a) de la Ley de Finanzas de Cantabria.

Cuarta.- Respecto a la ejecución directa de obras por la Administración cuando concurre la circunstancia del artículo 24.1.b), es decir cuando la Administración *"posea elementos auxiliares utilizables, cuyo empleo suponga una economía superior al 5% del importe del presupuestos del contrato o una mayor celeridad en su ejecución, justificándose, en este caso, las ventajas que se sigan de la misma"*, debe indicarse que la ejecución de estas obras requiere la previa redacción de un proyecto con el contenido fijado reglamentariamente.

Así, la ejecución de estas obras por la propia Administración deberá ser autorizada por el Consejero competente en base al proyecto de obra que el mismo debe aprobar. Dicho proyecto resulta preceptivo en todo caso y con independencia del importe de las obras a ejecutar.

El artículo 178.2 del Reglamento General de Contratación establece que los proyectos deberán contener las determinaciones que se recogen en el artículo 124 de la propia Ley (actualmente art. 121 TRLCSP), añadiendo que "en todo caso", el presupuesto estará descompuesto en tres parciales, "de materiales, maquinaria y mano de obra", en los que se detalle de forma unitaria la repercusión de los conceptos señalados en cada una de las unidades de obra, todo ello de acuerdo con el cuadro de precios descompuestos de las mismas que, en cualquier caso, deberá contener el proyecto".

Por su parte el artículo 178.3 del Reglamento establece que "los presupuestos descompuestos se tomarán como base cuando se trate de contratar materiales, maquinaria o mano de obra de forma separada. Si esta contratación fuera por unidades de obra, se tomará como base el cuadro de precios que necesariamente deberá figurar en el proyecto sin descomposición de los mismos"



Finalmente, el apartado 5 del artículo 178 indica que "en todo caso, en los proyectos que vayan a servir como base para la modalidad de ejecución de obras por la Administración no se podrá simplificar, refundir ni suprimir ninguno de los documentos que lo integran"

El proyecto debe contemplar la totalidad de la obra a ejecutar, con independencia de que se opte por contratar materiales, maquinaria o mano de obra de forma separada.

La autorización de la ejecución de estas obras precisa por tanto su fiscalización previa con objeto de comprobar si concurren las circunstancias y requisitos exigidos en el artículo 24 del TRLCSP, es decir que se ha redactado el correspondiente proyecto de obra, que, en su caso, la obra a ejecutar por empresarios colaboradores no supera el 50% del importe del proyecto y finalmente que existe crédito adecuado y suficiente para su ejecución.

A este respecto no conviene confundir el proyecto de la obra a ejecutar directamente por la Administración, con el objeto del contrato, que en su caso, vaya a celebrarse con el empresario colaborador.

Quinta.- El TRLCSP no impide que la ejecución de obras por la Administración se realice con la colaboración de empresarios particulares siempre que el importe de la obra con cargo a éstos sea inferior a 5.186.000 euros.

Los contratos que deban celebrarse con dichos empresarios no deben calificarse como contratos de obras, suministros o servicios, sino que en todo caso tienen carácter administrativo especial (art. 24.4 TRLCSP) "por estar la ejecución de los mismo a cargo del órgano gestor de la Administración".

La peculiaridad de dichos contratos deviene por no asumir el contratista la responsabilidad frente a terceros, dado que el responsable de la obra será en todo caso la Administración.

El artículo 175 del Reglamento establece que "los contratos de suministro, de consultoría y asistencia y de servicios que sean precisos para la ejecución de obras directamente por la Administración se adjudicará con sujeción a las reglas generales establecidas en la Ley para la adjudicación del respectivo tipo de contrato".

Cuando se deba celebrar un contrato con colaboradores, el mismo deberá realizarse conforme al proyecto aprobado y con arreglo a las modalidades contempladas en el artículo 176 del Reglamento, es decir, bien mediante el sistema de coste y costas, o bien contratando con la empresa colaboradora la ejecución de unidades completas del proyecto sobre la base de precio a tanto alzado.

Cuando las obras no requieran la aprobación de un proyecto previo, como es el caso de las obras de conservación y mantenimiento, será el órgano de



contratación el que determine el objeto del contrato a celebrar con el contratista colaborador, que en todo caso no podrá exceder del ámbito de la obra concreta que ejecute directamente la Administración.

Dichos contratos se adjudicarán por los procedimientos y formas establecidas en el TRLCSP.

Los contratos que se celebren con colaboradores están sometidos al Régimen Especial de Fiscalización e Intervención previa de Requisitos Básicos, salvo que se trate de contratos menores que se encuentran exentos de fiscalización previa según lo dispuesto en el artículo 143.a) de la Ley de Finanzas de Cantabria.

Sexta.- Cuestiona el Interventor Delegado sobre si es posible seleccionar un contratista colaborador mediante la adjudicación directa de un contrato menor.

A este respecto el propio artículo 24.4 del TRLCSP remite para la selección del contratista al artículo 138 del propio texto legal, en el que consta expresamente que la adjudicación podrá realizarse utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido, así como el procedimiento negociado para los supuestos enumerados en los artículos 170 a 175 y el dialogo competitivo para el caso previsto en el artículo 180.

De igual forma establece que se podrán adjudicar directamente los contratos menores cumpliendo las normas establecidas en el artículo 111 del TRLCSP.

Conforme al vigente TRLCSP el informe 38/05 de 26 de octubre de 2005 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa al que alude el Interventor Delegado ya no resulta de aplicación, por cuanto el mismo se pronuncia respecto a un artículo que en la nueva legislación de contratos tiene una redacción distinta y que ahora incluye expresamente a los contratos menores.

Por tanto, conforme al vigente artículo 24.4 del TRLCSP la selección del empresario colaborador debe realizarse por los procedimientos de adjudicación establecidos en el artículo 138 del TRLCSP, entre los que se encuentra la adjudicación directa respecto a los contratos menores (art. 138.3)

Cuando la obra a ejecutar directamente por la Administración requiera la celebración de un contrato menor con un colaborador, ya sea de obras, suministro o servicio, este deberá realizarse cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 111, que establece que la tramitación de estos contratos solo exigirá la aprobación del gasto, la incorporación al mismo de la factura correspondiente y, si se trata de un contrato menor de obras, el correspondiente presupuesto (art. 111.2), sin perjuicio de exigir el correspondiente proyecto cuando normas específicas lo requiera y el informe de supervisión si el trabajo afecta a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.



El contrato menor se celebrará conforme a lo indicado en el proyecto vinculado a la autorización de ejecución de obra por la propia Administración, o en su defecto, a las directrices de la propia Administración.

Solo cuando se trate de contratos menores de obras, la contratación deberá realizarse conforme a un presupuesto basado en el proyecto aprobado en la autorización, o, en su defecto al presupuesto de las obra a contratar (no el de la obra autorizada)

Conforme a lo dispuesto en el artículo 143.a) de la Ley de Finanzas de Cantabria estos contratos se encuentran exentos de fiscalización previa.

Séptima.- Respecto a la documentación que debe tener los proyectos de obras debe indicarse que será el contenido establecido con carácter general en la normativa de contratación, además del determinado específicamente en el artículo 178 del R.D. 1098/2001, de 12 de octubre.

En todo caso, estos proyectos no pueden simplificar, refundir ni suprimir ninguno de los documentos que lo integran (art. 178.5 del Reglamento), por lo que los mismos deberán constar completos e incluir toda la obra a ejecutar, tanto se ejecute solo por medios y personal propios, como cuando se ejecute con la colaboración de empresarios.

Si se pretende que parte de la obra sea realizada por un contratista colaborador, ese extremo debe quedar acreditado en el proyecto, dado que tanto la autorización de las obras, como la aprobación del proyecto, establecen diversas limitaciones a la contratación de colaboradores.

De igual forma, conforme al apartado primero del artículo 178 del Reglamento, el presupuesto de la obra deberá incrementarse "en el porcentaje necesario para atender a las percepciones que puedan tener lugar por el trabajo o gestión de empresarios colaboradores", por lo que debemos entender que el presupuesto debe incluir todas las partidas, vayan a suponer un gasto adicional para la Administración o no, como ocurre con los gastos de su propio personal.

Por último, el artículo 178.3 del Reglamento General de Contratación, establece que cuando se pretenda contratar materiales, maquinaria o mano de obra "de forma separada", se tomarán como base los presupuestos descompuestos, mientras que si la contratación fuera "por unidades de obra" se tomará como base el cuadro de precios que necesariamente deberá figurar en el proyecto sin descomposición de los mismos.

Por tanto, el expediente de contratación de estos colaboradores se ajustará a lo dispuesto en el proyecto de obra y se tramitará conforme a lo indicado en los artículos 109 y 110 del TRLCSP, salvo que se trate de contratos menores, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en el artículo 111 del TRLCSP.

En el caso de obras de conservación y mantenimiento que no requieran proyecto, la contratación de colaboradores se viene realizando mediante contratos menores, los cuales deben tramitarse conforme a lo dispuesto en el artículo 111 del TRLCSP.

Octava.- Respecto a la comprobación, recepción y liquidación de las obras ejecutadas por la Administración resulta de aplicación el artículo 179 del R.D. 1098/2001, de 12 de octubre.

Conviene destacar que deberá acreditarse el reconocimiento y comprobación de cada obra, realizándose su liquidación conforme se indica en los apartados 2 y 3 del artículo 179 del Reglamento General de Contratación.

Por tanto, si bien en los contratos menores que se puedan celebrar será suficiente a efectos de recepción o conformidad "la factura con el conforme del Jefe de la Unidad y el visto bueno del Director General o del Secretario General correspondiente" (art. 44.3 de la Ley 6/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos para 2015), se requiere además la recepción de cada una de las obras cuya ejecución se haya autorizado bien de forma específica, bien de forma genérica.

Por tanto, debe diferenciarse la recepción de los contratos menores celebrados de la recepción de la obra ejecutada directamente por la Administración.

Novena.- El Interventor Delegado cuestiona sobre la imputación de los gastos correspondientes a los contratos de colaboración en la ejecución de obras por la propia Administración.

Concretamente eleva consulta sobre si deben considerarse los gastos respecto a la totalidad de obra o, si por el contrario se debe considerar cada gasto realizado de manera individualizada.

En principio debe indicarse que todos los gastos que se deriven de las obras autorizadas deben imputarse a las aplicaciones presupuestarias determinadas en la autorización de la obra.

Respecto a las **obras de conservación y mantenimiento**, los contratos administrativos especiales que se celebren deben encontrarse vinculados a una concreta obra sin que puedan celebrarse con carácter genérico, ya que ello sería contrario precisamente a la naturaleza heterogénea, urgente o imprevisible de las obras de conservación y mantenimiento y en última instancia supondría transformar un contrato administrativo típico en un contrato administrativo especial, en perjuicio de la propia Administración.

Así, siempre que resulte acreditado que dichos gastos se encuentran vinculados a una concreta obra realizada al amparo de la autorización genérica de ejecución de obras por la propia Administración, cabe imputarlos a los créditos que amparen la gestión directa.

De no acreditarse su vinculación a una determinada obra, el gasto deberá imputarse a los correspondientes créditos presupuestarios conforme a su naturaleza.

En este sentido, los gastos no afectos a obras de reparación y conservación que se indican en el escrito de consulta del Interventor Delegado como son los gastos derivados de revisión de instalaciones (ascensores, sistemas de video-vigilancia, sistemas contra-incendios, etc), gestión de residuos, mantenimiento de elementos accesorios no vinculados a obras (fondeos, pantalanés, señales, balizas de alumbrados, etc.), averías de cuadros eléctricos, carros varaderos, básculas, grúas, etc. no cabe imputarlos a gastos asociados a la "ejecución de **obras** de mantenimiento y conservación", por lo que los mismos no se encuentran amparados en el expediente de gasto que autoriza la ejecución de obras por la propia Administración.

Es decir, cuando los contratos celebrados con dichos empresarios no estén vinculados a la ejecución de una concreta obra de conservación y mantenimiento ejecutada por la propia Administración, los mismos no tendrán naturaleza de contratos administrativos especiales, resultando unos contratos ordinarios de suministro o de servicios cuyo gasto deberá imputarse al crédito que corresponda conforme a la clasificación económica del gasto.

Santander, a 12 de Mayo de 2015

EL INTERVENTOR GENERAL



Fdo.: Gabriel Pérez Penido