



Expediente 13/2019

Materia: Informes de fiscalización en el procedimiento abierto simplificado.

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Pulianas ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“La cuestión que se plantea versa sobre la obligatoriedad o no de la aportación al informe de fiscalización de la intervención municipal al expediente con anterioridad al acto de aprobación del gasto, pliegos y licitación del expediente de contratación en los procedimientos de contratación abiertos simplificados o abiertos simplificados abreviados.

Es obvio que dichos procedimientos con especialidades del genérico procedimiento abierto, nacen con la actual y vigente LCSP, pero para acercarnos a la cuestión, partimos de la anterior TRLCSP aprobado por el RDL 3/2011. En el anterior texto legal, eran varios los preceptos que se referían al informe de fiscalización en los procedimientos de contratación llevados a cabo por las entidades locales. En un primer momento teníamos lo dispuesto en el artículo 109.3º, referido al procedimiento general de contratación y donde se nos decía: "Asimismo, deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, y la fiscalización previa de la intervención, en su caso, en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26



de noviembre". Dicho artículo relacionado con lo establecido en los apartados 7 y 8 de la disposición adicional segunda, donde manifestaba:

"7. Corresponde al órgano de contratación la aprobación del expediente y la apertura del procedimiento de adjudicación en los términos que se regulan en el artículo 110.

La aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares irá precedida de los informes del Secretario o, en su caso, del titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación, y del Interventor.

8. Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario o por el órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación.

Los actos de fiscalización se ejercen por el Interventor de la Entidad local."

Nos llevaba a la conclusión de que antes de proceder a la aprobación del gasto, pliegos y licitación del contrato, debía contener el expediente el informe jurídico y el informe de fiscalización de la Intervención Municipal.

Con la entrada en vigor de la nueva LCPS, la situación parece que sufre una variación, puesto que, con la nueva ley, los preceptos que se refieren al asunto, sufren alguna modificación en su redacción. En primer lugar el artículo 116 de la vigente LCSP, que contiene de forma general la normativa referida a la preparación de los contratos de las AAPP, establece al igual que hacia el artículo 109.3 de la anterior Ley: "Asimismo, deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o, en el caso de entidades del sector público estatal



con presupuesto estimativo, documento equivalente que acredite la existencia de financiación, y la fiscalización previa de la intervención, en su caso, en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria".

Pero en lo que se refiere a la disposición adicional tercera, la redacción ha cambiado respecto a la anterior Ley, disponiendo ahora en su apartado 3º: Los actos de fiscalización se ejercen por el órgano Interventor de la Entidad local. Esta fiscalización recaerá también sobre la valoración que se incorpore al expediente de contratación sobre las repercusiones de cada nuevo contrato, excepto los contratos menores .../.. y en su apartado 8º: "Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario. Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos. Corresponderá también al Secretario la coordinación de las obligaciones de publicidad e información que se establecen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Conforme a lo dispuesto en la letra e) de la disposición adicional octava de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladoras de las Bases del Régimen Local, en los municipios acogidos al régimen regulado en su Título X, corresponderá al titular de la asesoría jurídica la emisión de los informes atribuidos al Secretario en el presente apartado. La coordinación de las obligaciones de publicidad e información antedichas corresponderá al titular del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno.



En el apartado 3º de la disposición adicional tercera de la nueva LCSP, se dice que la fiscalización recaerá también "sobre la valoración que se incorpore al expediente de contratación sobre las repercusiones de cada nuevo contrato" dado que todos los contratos obviamente tienen "repercusiones", puede ser acogida dicha literalidad para exigir que se emita siempre con carácter previo a aprobar los pliegos y por tanto la licitación, la emisión de informes por parte de la Intervención Municipal, con lo cual habría en el expediente dos informes el jurídico y el de fiscalización, ambos sobre el mismo objeto, los pliegos y la documentación que obra en el expediente hasta ese momento, extremo que con la literalidad de los preceptos de la ley anterior quedaba claro, pero con la actual no tanto, máxime en los nuevos procedimientos que aparecen, como son el abierto simplificado y el abierto simplificado abreviado.

La cuestión se centra sobre todos esos dos procedimientos de contratación distintos al abierto, cuya especialidad se regula en el artículo 159 de la vigente LCSP y donde su apartado 4º, letra f)-4º, indica: "Presentada la garantía definitiva y, en los casos en que resulte preceptiva, previa fiscalización del compromiso del gasto por la Intervención en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria en un plazo no superior a 5 días, se procederá a adjudicar el contrato a favor del licitador propuesto como adjudicatario, procediéndose, una vez adjudicado el mismo, a su formalización".

Y donde además la exposición de motivos de la nueva Ley, tampoco ayuda o aclara la cuestión, en tanto en cuanto, la única referencia que hace al asunto es la siguiente: "En el ámbito del procedimiento abierto, se crea la figura del procedimiento abierto simplificado, que resultará de aplicación hasta unos umbrales determinados, y nace con la vocación de convertirse en un



procedimiento muy ágil que por su diseño debería permitir que el contrato estuviera adjudicado en el plazo de un mes desde que se convocó la licitación. Sus trámites se simplifican al máximo, por ejemplo, se presentará la documentación en un solo sobre: no se exigirá la constitución de garantía provisional: resultará obligatoria la inscripción en el Registro de Licitadores y la fiscalización del compromiso del gasto se realizará en un solo momento, antes de la adjudicación".

En definitiva, la cuestión que se plantea es la siguiente:

¿En los procedimientos abiertos simplificado y abiertos simplificados abreviados se puede aprobar los pliegos y la licitación sólo con el informe jurídico del Secretario de la Corporación o titular de la asesoría jurídica o se ha de contar también con el informe de fiscalización de la Intervención Municipal, o dicho informe de fiscalización en ese supuesto se debe de aportar sólo antes de la adjudicación del contrato, por la especialidad del art.159.4 LCSP? Es decir, ¿Es necesario en estos supuestos la emisión de dos informes de fiscalización, uno antes de aprobar la licitación y otro antes de la adjudicación del contrato, o es suficiente solo con el último?"

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La consulta que nos dirige el Ayuntamiento de Pulianas versa sobre la emisión de informes de fiscalización en el procedimiento abierto simplificado. Para resolverla hemos de atender en primer lugar al contenido de la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, único



elemento que nos ha de servir a estos efectos y que debe entenderse sin perjuicio de las normas reguladoras de las Intervenciones en cada Administración Pública.

El preámbulo de la LCSP menciona al procedimiento abierto simplificado en estos términos:

“En el ámbito del procedimiento abierto, se crea la figura del procedimiento abierto simplificado, que resultará de aplicación hasta unos umbrales determinados, y nace con la vocación de convertirse en un procedimiento muy ágil que por su diseño debería permitir que el contrato estuviera adjudicado en el plazo de un mes desde que se convocó la licitación. Sus trámites se simplifican al máximo, por ejemplo, se presentará la documentación en un solo sobre; no se exigirá la constitución de garantía provisional; resultará obligatoria la inscripción en el Registro de Licitadores; y la fiscalización del compromiso del gasto se realizará en un solo momento, antes de la adjudicación.”

Este procedimiento de contratación está concebido para que su duración sea breve y la tramitación muy sencilla, pero sin descuidar, la necesaria publicidad y transparencia en el procedimiento de licitación del contrato. Precisamente el legislador cita como una de las simplificaciones procedimentales que facilita tramitación el hecho de que la fiscalización del compromiso del gasto se realizará en un solo momento, antes de la adjudicación del contrato.



Esta observación del preámbulo de la norma se plasma en el contenido del procedimiento cuando el artículo 159.4 señala que *“presentada la garantía definitiva y, en los casos en que resulte preceptiva, previa fiscalización del compromiso del gasto por la Intervención en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria en un plazo no superior a 5 días, se procederá a adjudicar el contrato a favor del licitador propuesto como adjudicatario, procediéndose, una vez adjudicado el mismo, a su formalización.”*

2. La Disposición Adicional 3ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, alude expresamente a las especialidades de la contratación de las Corporaciones Locales. A los efectos que aquí nos atañen señala lo siguiente:

“3. Los actos de fiscalización se ejercen por el órgano Interventor de la Entidad local. Esta fiscalización recaerá también sobre la valoración que se incorpore al expediente de contratación sobre las repercusiones de cada nuevo contrato, excepto los contratos menores, en el cumplimiento por la Entidad local de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que exige el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. El órgano interventor asistirá a la recepción material de todos los contratos, excepto los contratos menores, en ejercicio de la función de fiscalización material de las inversiones que exige el artículo 214.2.d) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley



Reguladora de las Haciendas Locales. Podrá estar asistido en la recepción por un técnico especializado en el objeto del contrato, que deberá ser diferente del director de obra y del responsable del contrato. Los servicios de asistencia de las Diputaciones Provinciales asistirán a los pequeños Municipios a estos efectos y los demás previstos en la Ley.”

De este precepto, a los meros efectos que aquí nos atañen merece la pena destacar varias ideas:

- Los actos en que se concreta la labor de fiscalización en las CCLL se ejercen por el órgano Interventor de la Entidad.
- El Artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera señala que los contratos y los convenios de colaboración deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Para hacer efectivo el cumplimiento de esta norma en los contratos de las CCLL se exige expresamente en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público que la fiscalización alcance también a la valoración que se incorpore al expediente de contratación sobre las repercusiones de cada nuevo contrato.

3. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones cabe concluir que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ha introducido un tipo procedimental concreto como es el procedimiento simplificado, cuya finalidad es la simplificación de la tramitación. En este



procedimiento, puesto que no cabe recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación, la fiscalización del compromiso del gasto puede realizarse en un solo momento, antes de la adjudicación.

4. No obstante lo anterior, no podemos olvidar que ninguna de las normas descritas hasta este momento supone un cambio en las normas generales y particulares que regulan la función interventora y, especialmente, a las diferentes fases de su ejercicio.

Por otro lado, en el ámbito de las Corporaciones Locales merece la pena recordar que el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, al aludir a las distintas fases de ejercicio de la función interventora en su artículo 7, dispone que están sujetos a fiscalización previa *“los actos que reconozcan derechos de contenido económico, autoricen o aprueben gastos, dispongan o comprometan gastos y acuerden movimientos de fondos y valores.”* Esta fiscalización previa, de acuerdo con su artículo 10, se efectuará por el órgano interventor sobre el expediente original y completo, una vez reunidos todos los justificantes y emitidos los informes preceptivos, y cuando esté en disposición de que se dicte acuerdo por el órgano competente.

En lo que hace al acto de aprobación del gasto propiamente dicho, debe tenerse en cuenta que en el artículo 117.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que tiene carácter básico, se establece que una vez completado el expediente de contratación, el órgano de contratación dictará resolución motivada aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación. La resolución del órgano de



contratación implicará también la aprobación del gasto. Por tanto, con carácter previo a la aprobación del expediente de contratación deberá efectuarse la fiscalización previa salvo en los casos en que la fiscalización no resulte preceptiva de acuerdo con la normativa aplicable.

5. Sentado lo anterior, el acto aprobación del gasto constituye un acto previo, independiente y distinto del de compromiso de gasto, por lo que no debe confundirse con éste. Desde la perspectiva de la función interventora ambos actos –el de aprobación y el de compromiso de gasto- van a estar sujetos, como regla general, a preceptiva fiscalización, que deberá efectuarse con carácter previo a la adopción de tales actos.

6. Por esta razón, en el seno del procedimiento abierto simplificado, y desde la perspectiva de la función interventora, la especialidad radica únicamente en la fiscalización previa del acto de compromiso de gasto que se efectuará, como se ha indicado anteriormente, de una sola vez en el momento inmediatamente anterior a la adjudicación del contrato. Siendo esto así, la fase anterior a la apertura del procedimiento de adjudicación habrá requerido la previa tramitación y aprobación del expediente de contratación y del gasto derivado del mismo y su fiscalización previa, sin que estén excepcionadas estas actuaciones por el hecho de acudir al procedimiento abierto simplificado para la adjudicación del contrato. Esta conclusión es igualmente aplicable al supuesto del artículo 159.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.



En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

1. La especialidad propia del procedimiento abierto simplificado radica desde el punto de vista de la función interventora en la fiscalización previa del acto de compromiso de gasto, que se efectuará de una sola vez en el momento inmediatamente anterior a la adjudicación del contrato.
2. La previa tramitación y aprobación del expediente de contratación y del gasto derivado del mismo requiere su fiscalización previa, sin que en este punto exista ninguna excepción por el hecho de acudir al procedimiento abierto simplificado para la adjudicación del contrato.