



**Consulta sobre la posibilidad de conceder ampliaciones de plazo y realizar los correspondientes reajustes de financiación en supuestos de financiación de obras plurianuales. Informe 04/2011, de 17 de junio.**

*Tipo de informe: Facultativo.*

**ANTECEDENTES**

1. El Secretario General de la Consejería de Sanidad y Consumo dirige escrito a esta Junta Regional de Contratación Administrativa, cuyo contenido se transcribe textualmente:

*“En virtud de lo establecido en los artículos 2 y 13 del Decreto 175/2003, de 28 de noviembre, por el que se regula la Junta Regional de Contratación Administrativa de la Región de Murcia y se dictan normas en materia de clasificación de empresas, y en relación a la financiación de obras de ejecución plurianual se formula la siguiente*

**CONSULTA**

**PRIMERO:** *Durante el año 2010 se adjudicaron por esta Consejería los contratos de obras relativos a la construcción de los Centros de Salud de Sutullena (Lorca), Aljucer, Floridablanca y Santiago el Mayor, en cuyos PCAP se contemplaba como uno de los criterios de adjudicación la reducción de plazo (con un valor de 10 puntos sobre un total de 100), formalizándose los correspondientes contratos administrativos con unos plazos de ejecución que finalizarán a lo largo de este año 2011.*

*Una vez formalizados los mencionados contratos y firmadas las pertinentes actas de comprobación del replanteo, los reajustes de anualidades de necesaria tramitación a los efectos de adecuar la financiación de los contratos con su ritmo de ejecución, no se pudieron llevar a efecto puesto que el sistema de gestión contable (SIGEPAL) a partir del mes de septiembre no permitía la realización de los documentos contables necesarios, de acuerdo con las directrices marcadas por la Consejería de Economía y Hacienda.*

*Además, dichos reajustes de anualidades excedían los límites en los porcentajes de gastos plurianuales del artículo 37 del Texto Refundido 1/1999, de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, por lo que su aprobación estaba supeditada a la autorización del Consejo de Gobierno, previo informe de la Dirección General de Presupuestos, de acuerdo con el párrafo cuarto del citado artículo. Dado que el Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2011 no contemplaba crédito suficiente en la correspondiente partida presupuestaria para atender el compromiso de gasto que de tal acción se hubiera derivado, no se pudo obtener el Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos y en consecuencia, la*



*autorización necesaria del Consejo de Gobierno para proceder a los reajustes mencionados.*

**SEGUNDO:** *En este estado de cosas y teniendo en cuenta la insuficiencia de crédito en la correspondiente partida presupuestaria durante este ejercicio para poder hacer frente a los compromisos de gasto adquiridos con los adjudicatarios de las obras de referencia, se plantea la viabilidad de extender la financiación de las mismas al año 2012 aún cuando sus plazos de ejecución terminan este año, previa conformidad de los contratistas y presentación de los correspondientes programas de trabajo, así como de las ampliaciones de plazo que resulten estrictamente necesarias a los efectos de adecuar la financiación de las mismas a su ritmo de ejecución.*

*Por otro lado, y a los efectos de que por esa Junta Consultiva se tenga un conocimiento lo más ajustado posible a la realidad de la situación en la que se encuentran las obras de referencia, es necesario poner de manifiesto que las certificaciones tramitadas hasta este momento son de muy poca cuantía, lo que indica que hay ya un retraso en la ejecución que podría obedecer a la difícil coyuntura económica por la que atraviesan las empresas constructoras, ante la demora en el pago que vienen sufriendo por parte de la Tesorería Regional.*

**TERCERO:** *En este sentido, la cuestión se circunscribe a determinar si es posible otorgar estas ampliaciones de plazo de ejecución.*

*La imposibilidad de pactar ampliaciones de plazo supondría la financiación de las obras con posterioridad a su finalización, lo que al margen de contar con la probable oposición de los adjudicatarios tampoco parece posible a tenor de la normativa aplicable, tal como se indica en el artículo publicado en la Revista de Contratación Administrativa Práctica nº 105, Febrero 2011, en el que textualmente se expone que: "La segunda cuestión planteada en la consulta sobre la viabilidad de financiar la obra en cuatro años, cuando su ejecución no se extiende más allá de tres ejercicios, encuentra debida respuesta, negativa en este caso, en el artículo 200.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, en su redacción dada por la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Dicho precepto señala que la Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de expedición de las certificaciones de obra o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato. A la vista de dicho precepto, y de lo dispuesto en el artículo 9 de la citada Ley 3/2004 sobre la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales respecto a la nulidad de las cláusulas pactadas entre las partes sobre la fecha de pago que difieran de la legalmente establecida, hemos de concluir que no será válido pactar la financiación de la obra en cuatro años cuando su ejecución se realiza en tres, debiéndose estar en cuanto a la fecha máxima de pago, al plazo máximo señalado en el citado artículo 200.4 de la Ley de Contratos del Sector Público".*

*En definitiva, atendiendo a la excepcionalidad de la coyuntura económica actual de la Región de Murcia, y próximo a finalizar el plazo de*



*ejecución de algunos de los contratos citados, se plantea a esa Junta Consultiva la siguiente cuestión:*

*¿Sería viable extender la financiación de las obras al año 2012 aún cuando sus plazos de ejecución terminan este año, previa conformidad de los contratistas y presentación de los correspondientes programas de trabajo, así como las ampliaciones de plazo que resulten estrictamente necesarias a los efectos de adecuar la financiación de las mismas a su ritmo de ejecución?''.*

2. Se acompaña asimismo informe jurídico sobre reajuste de anualidades en los expedientes de los centros de salud de Aljucer, Floridablanca y Lorca Sutullena de fecha 8 de marzo de 2011, que expresa un parecer favorable a la propuesta realizada por el centro directivo.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

1. El presente informe se emite con carácter facultativo, al amparo de lo dispuesto en los artículos 2.1 y 13 del Decreto 175/2003, de 28 de noviembre, por el que se regula la Junta Regional de Contratación Administrativa y se dictan normas en materia de clasificación de empresas.

2. Por lo que respecta al alcance de los informes emitidos por la Junta Regional de Contratación Administrativa, debemos de reiterar el criterio mantenido por esta Junta, así entre otros en su Informe 02/2008, de 29 de abril, 02/2010, de 29 de abril y 1/2011, de 18 de enero, conforme al cual sus informes no pueden resolver expedientes concretos de contratación, ni la función consultiva o de asesoramiento atribuida a la misma en materia de contratación de la Administración Regional puede sustituir las facultades de resolución, propuesta o informe, atribuidas por la legislación en el ámbito de la contratación a órganos específicos y concretos.

Si bien es cierto que las consultas de carácter general pueden y suelen tener su origen en problemáticas surgidas al hilo de concretos procedimientos administrativos de contratación, y frecuentemente esta Junta emite, en la medida de lo posible, su informe en relación con los aspectos de carácter general de la consulta, en el caso que nos ocupa la limitada información que se deduce del escrito de consulta dificulta poder realizar un juicio suficientemente formado sobre las diferentes situaciones de hecho que se puedan estar planteando en los distintos expedientes con base en los cuales se formula la misma, tanto mas cuando en los términos en que está planteada la misma se aprecian elementos que a falta de mayor concreción pueden resultar contradictorios.

Es por ello que en el presente informe se van a señalar aquellos preceptos que a la vista de lo que se expone en el escrito de consulta, y según el criterio de esta Junta, serían de aplicación a los diferentes aspectos que se ponen de manifiesto en la misma, y habrían de ser objeto de consideración por el órgano consultante al resolver sobre el expediente en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas.



3. Por lo que se refiere al necesario acomodo entre el ritmo de ejecución de los contratos y la financiación de los mismos, no contiene la actual Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), un precepto equivalente al artículo 14.3 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que señalaba expresamente que *"3. La financiación de los contratos por la Administración se ajustará al ritmo requerido en la ejecución de la prestación, debiendo adoptarse a este fin por el órgano de contratación las medidas que sean necesarias al tiempo de la programación de las anualidades y durante el periodo de ejecución"*. Sin embargo, tal omisión no debe ser entendida como la voluntad de modificar el régimen en tanto que el artículo 75.7 de la LCSP de 2007, prohíbe *"el pago aplazado del precio en los contratos de las Administraciones Públicas, excepto en los supuestos en que el sistema de pago se establezca mediante la modalidad de arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra, así como en los casos en que esta u otra Ley lo autorice expresamente"*.

Dado que a lo largo de la vida de un contrato pueden surgir multitud de vicisitudes que aparten lo inicialmente programado de la realidad, y a fin de salvaguardar esa correlación entre ritmo de ejecución del contrato y su financiación se prevén normativamente los "reajustes de anualidades", y así el artículo 96.1 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, se ocupa de los mismos señalando que *"Cuando por retraso en el comienzo de la ejecución del contrato sobre lo previsto al iniciarse el expediente de contratación, suspensiones autorizadas, prórrogas de los plazos parciales o del total, modificaciones en el proyecto o por cualesquiera otras razones de interés público debidamente justificadas se produjese desajuste entre las anualidades establecidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares integrado en el contrato y las necesidades reales en el orden económico que el normal desarrollo de los trabajos exija, el órgano de contratación procederá a reajustar las citadas anualidades siempre que lo permitan los remanentes de los créditos aplicables, y a fijar las compensaciones económicas que, en su caso, procedan"*, nótese que la posibilidad se encuentra limitada a que lo permitan los remanentes de crédito aplicables.

Junto a ello, y en garantía del derecho al cobro de los acreedores públicos, determina el artículo 200.4 de la LCSP, en su redacción actual que *"La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sin perjuicio del plazo especial establecido en el artículo 205.4, y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Cuando no proceda la expedición de certificación de obra y la fecha de recibo de la factura o solicitud de pago equivalente se preste a duda o sea anterior a la recepción de las mercancías o a la prestación de los servicios, el plazo de treinta días se contará desde dicha fecha de recepción o prestación"*.

El principio señalado tiene en los contratos de obra excepción en los supuestos regulados por el artículo 152 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, para los supuestos de certificaciones que excedan de las anualidades previstas que rijan el contrato, para las que se determina que el inicio del plazo para proceder al abono de intereses de demora no comienza desde su fecha de expedición, sino desde aquella otra fecha posterior en la que con arreglo a las condiciones convenidas y programas de trabajo aprobados deberían producirse.

4. Se señala asimismo en el escrito de consulta que *"las certificaciones tramitadas hasta este momento son de muy poca cuantía, lo que indica que hay ya un retraso en la ejecución que podría obedecer a la difícil coyuntura económica por la que atraviesan las empresas constructoras, ante la demora en el pago que vienen sufriendo por parte de la Tesorería Regional"*.

Sobre este respecto se ha de señalar que para los supuestos de defectuoso incumplimiento de las obligaciones recíprocas del contratista –ejecutar la obra con arreglo a proyecto y dentro del plazo previsto-, y de la Administración –abonar la prestación efectivamente realizada- no rige la previsión del artículo 1.124 del Código Civil, manifestación de la *"exceptio non adimpleti contractus"*. Y no rige porque nos encontramos ante una de las situaciones en que a la Administración Pública se la coloca en una situación de privilegio ante su contraparte, situación de privilegio que tiene su causa en la defensa de los intereses públicos que la Administración tiene encomendada.

Así, frente a la demora del pago de los trabajos efectivamente certificados, los contratistas tienen la facultad de suspender el cumplimiento del contrato si tal demora se extiende por cuatro meses –artículo 200.5 de la LCSP-, y de resolver el contrato solicitando el resarcimiento de los perjuicios que como consecuencia de ello se le originen, si la demora del pago por la Administración alcanza los ocho meses –artículo 200.6 de la LCSP-.

Situación distinta es la que se parece desprender del escrito de consulta, en la que no se refiere que se haya solicitado tal suspensión o resolución, sino que "de facto" se ha reducido el volumen de actividad en las obras por alguno de los contratistas unilateralmente, de modo que no resulta demasiado aventurado pensar que nos pudiéramos encontrar en uno de los supuestos del artículo 196 de la LCSP, de incumplimiento defectuoso o demora en el plazo de ejecución, tanto mas cuanto que en los supuestos objeto de consulta se valoró la reducción del plazo de ejecución como elemento para determinar la oferta económicamente mas ventajosa para la Administración, y se estableció el necesario cumplimiento de plazos parciales en la ejecución.

## CONCLUSIONES.

Por lo expuesto, en cuanto la procedencia de extender la financiación de las obras de referencia al año 2012 aún cuando sus plazos de ejecución terminan este año como propone el centro consultante, esta Junta Regional de Contratación Administrativa, entiende que corresponde al centro proponente valorar, en el ejercicio de sus competencias, si las diferentes situaciones planteadas en los distintos contratos encuentran amparo en alguno de los supuestos manifestados en la consideración tercera de este mismo informe. Por lo que se refiere a los posibles incumplimientos en cuanto a los plazos de ejecución de los contratos, que se



**Región de Murcia**  
Consejería de Economía y Hacienda  
Secretaría General

Junta Regional de Contratación Administrativa  
Comisión Permanente

pueden deducir del escrito de consulta, el órgano de contratación deberá valorar la idoneidad de hacer uso de las facultades que el artículo 196 de la LCSP le reconoce en tanto que garante del interés público.