



INFORME 6/2020, DE 26 DE JULIO DE, SOBRE LA POSIBILIDAD DE REAJUSTAR LA DISTRIBUCIÓN DE ANUALIDADES INICIALMENTE PREVISTA EN UN CONTRATO UNA VEZ INICIADA LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO.

I - ANTECEDENTES

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Córdoba solicita informe a esta Comisión Consultiva de Contratación Pública en los siguientes términos:

“En el Ayuntamiento de Córdoba existen diversos contratos cuya tramitación se inicia durante el ejercicio presupuestario. En el momento de inicio del expediente (fase A) se aporta documento de existencia de crédito (documento RC), que puede ser un certificado de existencia de crédito (en el caso de que el contrato se prevea ejecutar durante el año en curso) y/o certificados de retención de crédito de ejercicios futuros (en el caso de que el contrato se plantee como un gasto plurianual, o en su caso de tramitación anticipada).

Es un hecho perfectamente constatable que la tramitación de los expedientes de contratación es compleja, llevando aparejadas no pocas actuaciones durante la preparación y licitación del plazo, incluso durante los trámites de formalización del mismo, que pueden dilatar el tiempo que transcurre desde que se inicia el expediente hasta que se inicia la ejecución del contrato, siendo necesario proceder a reajustar las anualidades, a la vista de que la distribución del gasto inicialmente prevista en varias anualidades ve modificada su distribución.

Vicisitudes en el proceso de licitación, como retrasos por acumulación de trabajo en la estructura administrativa municipal; o la necesidad de dirimir si varias ofertas están en causa de posible baja desproporcionada; incluso problemas en los últimos trámites de adjudicación, como retrasos en la convocatoria de mesa; o dilaciones diversas, como las provocadas por la interposición por un licitador de un recurso especial en materia de contratación. Aspectos tan inciertos y variables como es el día concreto de la firma del contrato, o incluso un retraso en dicho día por la falta de acreditación de la representación por parte del adjudicatario pueden hacer variar el día de inicio de ejecución del contrato.

Es más, incluso una vez formalizado el contrato, existen actuaciones propias de la ejecución de los contratos, especialmente de obra, como la supervisión, aprobación y replanteo del proyecto por el órgano de contratación, que pueden hacer variar el ritmo inicialmente previsto de ejecución.

En definitiva, sólo tras la formalización del contrato, iniciada su ejecución, es posible estimar con una cierta certeza, y no de modo provisional, el momento en el que el contrato comienza su ejecución, procediendo entonces a reajustar las anualidades, de acuerdo al artículo 96 del RD 1098/2001, recabando la conformidad del contratista – que sólo está determinado tras la formalización del contrato-, salvo que razones excepcionales de interés público determinen la suficiencia del trámite de audiencia del mismo y el informe de la Intervención, todo ello con independencia de que, con posterioridad, resultara necesario un nuevo reajuste si concurren las circunstancias establecidas legalmente. De hecho, el artículo 96 del RD 1098/2001 se enmarca en el capítulo V del articulado, “De la ejecución y modificación de los contratos”, estableciendo el ámbito temporal donde se produce este reajuste, que no es otro sino el inicio de la ejecución del contrato, siendo la primera causa “el retraso en el comienzo de la ejecución del contrato sobre lo previsto al iniciarse el expediente de contratación”.





Se plantea, en este sentido si esta interpretación es correcta, es decir, si es legalmente ajustado a derecho adjudicar el contrato con la distribución de anualidades inicialmente prevista en el expediente de contratación, procediendo el órgano de contratación, de conformidad con artículo 98 del RD 1098/2001, a reajustar las anualidades una vez iniciada la ejecución del contrato, cuando se compruebe la concurrencia de las causas legalmente previstas, y la magnitud del reajuste necesario.”

II - INFORME

1- Previamente al examen de fondo de las cuestiones suscitadas conviene tener presente que en relación con el contenido de los informes, de acuerdo con el criterio reiteradamente sentado (Informes 5/2007, 6/2007 y 6/2009), a la Comisión Consultiva de Contratación Pública no le corresponde informar expedientes en concreto, salvo los supuestos específicos a que se refiere el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de este órgano consultivo.

Según se establece en el artículo 1 apartado 1 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación:

“1. La Comisión Consultiva de Contratación Pública, adscrita a la Dirección General de Contratación de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea es el órgano colegiado consultivo específico en materia de contratación administrativa de la Administración de la Junta de Andalucía, de sus organismos autónomos y de las demás entidades públicas y privadas vinculadas, dependientes o de titularidad de aquélla que deban sujetar su actividad contractual a lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

2. Asimismo, la Comisión podrá ser consultada por las entidades que integran la Administración Local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por las universidades públicas andaluzas y por las organizaciones empresariales con representatividad en la Comunidad Autónoma de Andalucía en los distintos sectores afectados por la contratación administrativa”.

Por tanto, los informes que se soliciten habrán de recaer sobre cuestiones que se susciten en relación con la interpretación general de las normas en materia de contratación pública, si bien en el presente caso realizaremos algunas consideraciones de carácter general sobre las cuestiones planteadas.

El Ayuntamiento de Córdoba solicita informe sobre *“ si es legalmente ajustado a derecho adjudicar el contrato con la distribución de anualidades inicialmente prevista en el expediente de contratación, procediendo el órgano de contratación, de conformidad con artículo 96 del RD 1098/2001, a reajustar las anualidades una vez iniciada la ejecución del contrato, cuando se compruebe la concurrencia de las causas legalmente previstas, y la magnitud del reajuste necesario”.*

En definitiva, plantea el Ayuntamiento de Córdoba si al igual que es posible tras la formalización del contrato e iniciada su ejecución, el reajuste de las anualidades presupuestarias del contrato, tal y como contempla el artículo 96 del RD 1098/2001, se admitiría que dicho reajuste se hiciera con carácter previo a la adjudicación, toda vez que uno de los requisitos que contempla dicho precepto es la audiencia al contratista, y, es evidente que previamente a la adjudicación no es posible cumplir con dicho trámite puesto que todavía no se conoce al adjudicatario del contrato.

De hecho, el artículo 96 del RD 1098/2001 se enmarca en el capítulo V del articulado, *“De la ejecución y modificación de los contratos”*, estableciendo el ámbito temporal donde se produce este reajuste, que no es otro sino el inicio de la ejecución del contrato, siendo la primera causa *“el retraso en el comienzo de la ejecución del contrato sobre lo previsto al iniciarse el expediente de contratación”.*



2.- En primer lugar debe acudirse a lo que se prevé respecto al reajuste de anualidades en el artículo 96, 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 se enmarca en el capítulo V del articulado, “*De la ejecución y modificación de los contratos*”, así:

“1. 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.

2. Para efectuar el reajuste de las anualidades será necesaria la conformidad del contratista, salvo que razones excepcionales de interés público determinen la suficiencia del trámite de audiencia del mismo y el informe de la Intervención.

3. En los contratos que cuenten con programa de trabajo, cualquier reajuste de anualidades exigirá su revisión para adaptarlo a los nuevos importes anuales, debiendo ser aprobado por el órgano de contratación el nuevo programa de trabajo resultante”.

3.- Del mismo modo, respecto al reajuste de anualidades durante la ejecución del contrato la Ley 8/1997 por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros señala en su artículo 71 lo siguiente:

“1. En los contratos sujetos a la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, procederá, en su caso, el reajuste de las anualidades en los siguientes supuestos:

a. Cuando la ejecución de un contrato haya sufrido paralizaciones o retrasos en su ritmo de ejecución.

b. Cuando se hayan autorizado prórrogas de los plazos parciales o del total.

c. Cuando se haya aprobado la autorización de modificaciones en el contrato que comporte un nuevo plazo de ejecución.

d. Cuando se acuerde la incoación de un expediente de resolución del contrato.

e. Por cualquier otra causa justificada de interés público.

2. Los reajustes de anualidades se sujetarán al siguiente procedimiento:

Se iniciarán, previa propuesta técnica motivada, mediante resolución del órgano de contratación, en la que se expresarán las causas que determine el reajuste.

Deberá acreditarse, en todo caso, la existencia de crédito adecuado y suficiente para acordar el reajuste.

Instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de reajuste se dará audiencia al contratista por un plazo de diez días.

Cumplido el trámite anterior, el órgano de contratación, previa fiscalización, resolverá motivadamente el reajuste de las anualidades del contrato.

3. En los contratos de obras, el reajuste de anualidades exigirá la inmediata revisión del programa de trabajo, adaptándolo a las nuevas circunstancias.



4. Cuando como consecuencia del reajuste de anualidades por causa imputable a la Administración, se produzcan daños y perjuicios al contratista, éste podrá reclamar los efectivamente producidos de acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente.”

(El apartado 2 de este artículo fue modificado por el artículo 30 de la Ley 17/1999 por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas)

4.- Respecto a la cuestión planteada en los supuestos en los que no se ha producido todavía la adjudicación, resulta de interés en el ámbito de la administración autonómica de la Junta de Andalucía la consulta a las *Guías de Fiscalización y Control de la Intervención General de la Junta de Andalucía publicadas por la Consejería de Hacienda y Financiación Europea* que recogen el reajuste de anualidades en la praxis fiscalizadora de este organismo.

En concreto, en la Guía 1.7 “ *Procedimientos comunes en el ámbito de la contratación 1.7.4. Reajuste de anualidades*” se indican los supuestos en que procede el reajuste de anualidades, de igual forma que en el artículo 71 de la Ley 8/1997, así:

- “- cuando la ejecución haya sufrido paralizaciones y retrasos.*
- cuando se hayan autorizado prórrogas de los plazos parciales o del total.*
- cuando se hayan autorizado modificaciones del contrato que comporten un nuevo plazo de ejecución.*
- cuando se acuerde la incoación de un expediente de resolución del contrato.*
- cualquier otra causa de interés público*

Por otra parte, en los reajustes de anualidades previos a la adjudicación de los contratos, impuestos por la demora en la tramitación de los respectivos expedientes, al no existir aún adjudicatario sólo se requerirá, junto con las propuestas de documentos contables, una memoria justificativa y la resolución aprobatoria del reajuste presupuestario. “

Dicha previsión entendemos que vendría a solventar la cuestión planteada por el Ayuntamiento en los supuestos en los que no existe aún adjudicatario, al prever expresamente un supuesto de reajuste de anualidades con carácter previo a la adjudicación, siendo ello coherente con la regla básica en la ejecución de los créditos presupuestarios en materia de contratación administrativa según la cual la financiación presupuestaria de los contratos debe de ajustarse al ritmo requerido en la ejecución de las prestaciones por parte del contratista, debiéndose adoptar por el órgano de contratación todas aquellas medidas que sean necesarias para ello, no solo durante la ejecución del contrato formalizado, sino también al tiempo de programar las anualidades durante la fase de preparación del contrato anterior a la adjudicación del mismo.

En definitiva, cabe concluir de todo lo expuesto que la interpretación realizada por la entidad consultante en base a la normativa contractual es conforme a lo establecido, debiendo atenerse por tanto al procedimiento establecido en la normativa contractual y al resto de requisitos que se contemplen en las normas financieras que regulan el procedimiento de gasto público de la Administración de la Junta de Andalucía, o de la Administración Local, como es el caso.



III - CONCLUSIONES

- 1.- De acuerdo con el artículo 96 apartado primero RGLCAP 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.
- 2.- De acuerdo con el artículo 96 apartado segundo del RGLCAP para efectuar el reajuste de las anualidades será necesaria la conformidad del contratista, salvo que razones excepcionales de interés público determinen la suficiencia del trámite de audiencia del mismo y el informe de la Intervención.
- 3.- De acuerdo con el artículo 96 apartado tercero del RGLCAP en los contratos que cuenten con programa de trabajo, cualquier reajuste de anualidades exigirá su revisión para adaptarlo a los nuevos importes anuales, debiendo ser aprobado por el órgano de contratación el nuevo programa de trabajo resultante.
- 4.- En la praxis contable de la Intervención de la Junta de Andalucía se admiten los reajustes de anualidades previos a la adjudicación de los contratos impuestos por la demora en la tramitación de los respectivos expedientes, bastando en este supuesto, junto con las propuestas de documentos contables, una memoria justificativa y la resolución aprobatoria del reajuste presupuestario, siendo ello coherente con la regla básica de que la financiación presupuestaria de los contratos debe ajustarse al ritmo requerido en la ejecución de las prestaciones por parte del contratista, debiéndose adoptar por el órgano de contratación todas aquellas medidas que sean necesarias para ello, no solo durante la ejecución del contrato formalizado, sino también al tiempo de programar las anualidades durante la fase de preparación del contrato anterior a la adjudicación del mismo.
- 5.- La interpretación realizada por la entidad consultante cabe considerarla correcta y conforme a la normativa establecida, debiendo atenerse por tanto al procedimiento establecido en la normativa contractual y al resto de requisitos que se contemplen en las normas financieras que regulan el procedimiento de gasto público de la Administración de la Junta de Andalucía, o de la Administración Local, como es el caso.

Es todo cuanto se ha de informar