

## **INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 22 DE ENERO DE 1999. CONTRATOS DE OBRAS. CONCEPTO DE CERTIFICACIONES COMO ABONOS A CUENTA. EXCESO DE MEDICIONES Y LIQUIDACIÓN. PROCEDIMIENTO DE GASTO CORRELATIVO.**

---

Se recibe en esta Intervención Central escrito del Jefe del Servicio de “.....” en el que se solicita criterio sobre la expedición de certificaciones, en relación con la interpretación de la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales. Se plantea en el mismo la posible concurrencia de dos supuestos legales, a veces, aparentemente contradictorios: la certificación, como documento en el que debe reflejarse la obra ejecutada y la posibilidad recogida en la citada cláusula 62 de recoger las variaciones de obra ejecutada respecto a la proyectada en la liquidación.

En el análisis de las cuestiones planteadas se efectúan las siguientes

### **CONSIDERACIONES**

La satisfacción de necesidades por la Administración a través de sus diversas actuaciones (realización de contratos, concesión de subvenciones, entre otras...) como todo su actuar está sometido al principio de legalidad (Art. 103 de la Constitución Española), al ordenamiento jurídico, siendo la legalidad aplicable a cada una de estas actuaciones plural y concurrente, por cuanto su actuar viene determinado no sólo por el derecho sustantivo propio regulador de la actividad que determina el mismo (Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, respecto a los negocios jurídicos contractuales; Ley de Subvenciones, en la actividad de fomento...), sino asimismo por el ordenamiento jurídico aplicable a sus gastos y contracción de obligaciones (derecho presupuestario- financiero) y, sin perjuicio de la normativa técnica igualmente aplicable por razón del objeto y finalidad a satisfacer (normas técnicas, reguladoras de los proyectos en un contrato de obras...).

Por ello, es preciso examinar para enjuiciar si una actuación de la Administración es ajustada a derecho, en definitiva, si se ha sometido al principio de legalidad, la aplicabilidad tanto de la norma sustantiva, como de la normativa presupuestaria...y, por tanto, respecto a la cuestión planteada, es preciso distinguir los diferentes ámbitos normativos que concurren en el supuesto examinado.

- A.- Desde el punto de vista de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, es preciso determinar la naturaleza de las certificaciones así como el alcance de la cláusula 62 del P.C.A.G.
- A.1.- En cuanto a la naturaleza jurídica de las certificaciones, y su carácter de abonos a buena cuenta, sujetas a rectificaciones, el artículo 145.1 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas determina que **“la Administración expedirá mensualmente certificaciones que comprendan la obra ejecutada durante dicho período de tiempo...cuyos abonos tienen el concepto de pagos a buena cuenta sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final...”**

El mismo concepto se recoge en el artículo 142 del R.G.C. en su segundo párrafo, precisándose en las Cláusulas 45 y ss. del Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado cómo se expiden y tramitan las mismas.

A tal efecto, se precisa en la cláusula 45 que la Dirección “realizará mensualmente...la medición de las unidades de obra ejecutada durante el período de tiempo anterior” y “tomando como base las mediciones de las unidades de obra ejecutada...y los precios contratados redactará mensualmente la correspondiente relación valoradas al origen “(Cl. 46) y que servirá de base para la expedición de las certificaciones.

En conclusión, de acuerdo con el derecho positivo, no obstante el carácter de abonos a cuenta de las certificaciones, sujetos a posibles rectificaciones o variaciones que tengan lugar en la liquidación final, son actuaciones de constancia de la obra ejecutada y, como tal, deben reflejar la misma.

En este sentido se pronuncia el **Consejo de Estado** al afirmar: "Debe llamarse la atención sobre el hecho de que las certificaciones mensuales tienen la naturaleza ya expresada -pagos a buena cuenta (art. 142 del Reglamento) -, y es claro, igualmente, que tales abonos están sujetos a las variaciones y rectificaciones a que haya lugar tras la liquidación final de la obra (artículo 179 del mismo texto normativo)". Sin embargo, las certificaciones mensuales que expide la autoridad contratante deben responder a la obra realmente ejecutada; así lo establece de forma terminante el artículo 47 de la Ley, al señalar: “El contratista tendrá derecho al abono *de la obra que realmente ejecute*, con arreglo al precio convenido”.

Como señalaba en el dictamen núm. 822/93, de 8 de julio de 1993, la realización de estos pagos está sujeta a un procedimiento de medición de la obra ejecutada, su valoración y certificación; la medición de la obra no es una pura operación aritmética de fijación de las unidades realizadas sino que tiene el carácter de una verdadera comprobación de las prestaciones ejecutadas por el contratista en un determinado período de tiempo. En otros términos, se concluía en el dictamen citado, la certificación debe siempre responder a una realidad ejecutada y valorada, y no puede convertirse en un mero instrumento de financiación de la obra futura mediante su expedición por trabajos no llevados a efecto.<sup>1</sup>

En este mismo se ha manifestado el **Tribunal Supremo**, al afirmar que la certificación es un acto de conocimiento o de dación de fe de la Administración de lo ejecutado por el contratista, sin que pierda este carácter por el hecho de que puede haber rectificaciones o variaciones posteriores. “A la certificación habrá que concederle la presunción de veracidad propia del acto administrativo correspondiente a su naturaleza, como acto no de voluntad o decisorio, sino de conocimiento y de dación de fe, ya que la misma viene suscrita por la dirección técnica de la obra, encarnada por persona o personas del propio Ayuntamiento”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Dictamen de Consejo de Estado 1836/95, de 11/10/95

<sup>2</sup>STS de 4 de abril de 1990 (Ar. 3585)

Este mismo carácter ha sido recogido con claridad por la **doctrina**: “La certificación es un acto certificante o de constancia, por el cual un determinado órgano de la Administración acredita, en el ejercicio de sus competencias, que ha sido ejecutado cierto volumen de obra y que tal volumen tiene un valor determinado”.<sup>3</sup>

En conclusión, la calificación de la certificación de pago a buena cuenta, respecto al cumplimiento de la obligación principal por el contratista, que es la ejecución de la obra, no enerva la consideración de la certificación como acto de constancia que recoge la obra ejecutada en un período determinado.

**A.2.-**En cuanto al alcance de la Cláusula 62 del Decreto 3854/1970, en el segundo párrafo de la misma se determina que “aquellas modificaciones que, durante la correcta ejecución de la obra se produzcan únicamente por variación en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las cubriciones del proyecto, ...podrán ser recogidas en liquidación provisional, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 % del precio del contrato”

Por su encuadre sistemático, como ha señalado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su Informe 14/1988, de 17 de octubre, la finalidad de la cláusula 62 es establecer “aquellas modificaciones que, por cumplir los requisitos que en la misma se establecen, están exceptuadas de la regla general de la necesidad de ..” seguir los trámites establecidos en las cláusulas 59 para las modificaciones del proyecto y cláusula 60 para la introducción de unidades nuevas en relación con los artículos 149 y 150 del Reglamento General de Contratación y no de modificar el sistema general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de referir los abonos al contratista respecto a la **obra realmente ejecutada y recogida en las certificaciones mensuales expedidas por la Administración.**

La Cláusula 62 como modalidad de tramitación de modificación del contrato implica “a sensu contrario” que cuando las unidades de obra supongan un incremento del precio del contrato superior al 10 por 100 o cuando se trate de unidades distintas, habrá que tramitar la propuesta de modificación del contrato con los trámites y requisitos establecidos en la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas y R.G.C.

No obstante, es evidente que desde el punto de vista contractual la cláusula 62 viene a significar, además de su incidencia en la regulación de las modificaciones, **una habilitación para que la obra ejecutada en un período determinado se recoja, bien en la correspondiente certificación mensual, bien en la liquidación** con los requisitos en la misma establecidos, entre ellos que el incremento de gasto no sea superior al precio del contrato.

En este mismo sentido, concluye la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en el

---

<sup>3</sup> Pág. 20. Pablo Olivera Massó. El régimen jurídico de las certificaciones de obra tras la Ley de C.A.P. Civitas. Madrid 1995

informe 14/88 citado al entender que “el segundo párrafo de la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado aprobado por el Decreto 3.874/1970, de 31 de diciembre, **no se opone a que las obras realmente ejecutadas como consecuencia de lo previsto en el indicado párrafo, pueden ser incluidas en certificaciones mensuales expedidas por la Administración, a efectos de su abono al contratista, siempre que se tramite previamente el correspondiente expediente de gasto.**”

En conclusión, entiende esta Intervención que desde el punto de vista contractual el ordenamiento jurídico determina que las certificaciones mensuales, salvo las que contemplen abonos por operaciones preparatorias en los términos del artículo 145.2 de la L.C.A.P, Art. 143 del R.G.C y Cláusulas 54 a 58 del Decreto 3854/1970 citado, deben contemplar las unidades de obra realmente ejecutadas, con la excepción prevista en la cláusula 62, segundo párrafo, - que habilita o faculta, pero no impone- que las unidades de obra ejecutadas que sobrepasen las proyectadas puedan ser recogidas y, por tanto abonadas al contratista en la liquidación y no en las certificaciones mensuales, siempre que no supongan un incremento de gasto por encima del 10 por 100 del precio del contrato.

Es decir, desde el punto de vista contractual, cuando durante la ejecución de una obra, se realicen más unidades de las proyectadas, o se contemplan en la certificación mensual o bien - siempre que no representen un incremento en el presupuesto superior al 10 por 100- se debe esperar a recogerlas en la liquidación, salvo que se introduzcan en el proyecto modificaciones de otra naturaleza, en cuyo caso deben recogerse en el proyecto modificado, sin esperar a la liquidación como establece la citada cláusula 62.

**B.-** Efectuado el análisis desde el punto de vista de la normativa contractual, es preciso determinar su incidencia desde la normativa presupuestaria, teniendo en cuenta las habilitaciones citadas :

**B.1.-** Que la variación en el número de unidades se lleve a la liquidación.

En este supuesto se dará lugar a lo que se conoce como **exceso de mediciones**, cuyo respaldo normativo está en la cláusula 62 del PCAG citado y permite llevar a la liquidación las variaciones en el proyecto de unidades ejecutadas sobre las proyectadas con el límite del 10 %; es decir, viene a significar la diferencia entre lo ejecutado y el presupuesto aprobado ( el presupuesto del proyecto de obras que ha servido de base para la aprobación del gasto y posteriormente para la determinación del precio del contrato).

En primer lugar, debe precisarse que la variación en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas, sólo es posible respecto de unidades de obra previstas; es decir, se puede variar la cantidad de unidades, pero no variar su naturaleza (pueden ser más, pero no otras), entendiendo como unidades previstas tanto las recogidas en el proyecto inicialmente aprobado, como aquellas incorporadas al mismo de acuerdo con el procedimiento previsto en la cláusula 60 del PCAG.

En segundo lugar, el incremento del gasto no puede sobrepasar el 10 % del precio del contrato, entendiendo como tal, de acuerdo con el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa ..... "no sólo el importe del precio de adjudicación del contrato, sino también, en su caso, el de las modificaciones o reformados autorizados y el de aplicación de las cláusulas de revisión de precios". El porcentaje recogido en la cláusula 62 va referido no al precio de una unidad aislada, sino al precio total del contrato, sin que, por tanto, pueda informarse desfavorablemente aquellas liquidaciones, en las que existan unidades que superan el 10 % de las previstas en el proyecto, con la condición que el precio total del contrato no supere ese 10 % a que se refiere la cláusula 62.

En tercer lugar, como señala la citada cláusula 62, las variaciones en el número de unidades respecto a las proyectadas, de tramitarse, una vez ejecutadas, un proyecto modificado, deben recogerse en el mismo, sin que puedan esperar a incluirlas en la liquidación.

Desde el punto de vista del gasto, puesto que el crédito contraído se corresponde con el importe del proyecto aprobado, y, se está considerando el supuesto de unidades ejecutadas por encima del proyecto aprobado hasta un 10 % del precio del contrato, se tramitará un expediente adicional de gasto por el importe máximo del 10 % del precio del contrato, sin perjuicio de incluir el adicional por revisión de precios de la liquidación y aquellas revisiones de precios pendientes de abono.

**B.2** Que la variación en el número de unidades ejecutadas respecto a las proyectadas se incluyan en las certificaciones.

En este supuesto, subsiste la habilitación de no necesitar tramitar el procedimiento ordinario de modificación, siempre que las unidades ejecutadas sobre las previstas no supere el límite del 10 % del precio del contrato, aunque una unidad individualmente considerada supere el mismo.

Evidentemente la determinación de cuándo la variación de las unidades de obra ejecutadas supone un incremento del precio del contrato superior al 10 por 100, es fácilmente verificable en la liquidación, cuando la obra ya ha finalizado, puesto que se puede reconducir a una mera comprobación aritmética elemental.

Durante la ejecución de la obra, el límite del 10 por 100 está establecido al conocerse obviamente el precio del contrato, si bien más dificultoso resulta el seguimiento de unidades ejecutadas que se incrementan respecto a las ya ejecutadas, que se decrementan. La comprobación del límite del 10 % durante la ejecución y la responsabilidad en la tramitación del incremento del gasto corresponde al Director técnico de la obra, como así se ha afirmado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 135/82 de 18 de noviembre).

Ahora bien, para el ejercicio de las competencias de comprobación correspondientes a Intervención, y, sin perjuicio de las facultades que el ordenamiento jurídico (Art. 83.3.c de la Ley 9/1990 citada) atribuye a la misma de recabar cuantos informes se requieran para la debida fiscalización de los actos, el Director de la obra debe aportar en el supuesto de incluir en las

certificaciones mensuales la obra realmente ejecutada, sin esperar a su inclusión en la liquidación, aquellos datos que permitan a la Intervención enjuiciar el cumplimiento del límite del 10 %.

Se considera por esta Intervención a este respecto que para determinar la diferencia entre variación de unidades ejecutadas, que incrementan las previstas en las cubicaciones del proyecto, y, las que sufren minoración, han de estimarse en este concepto por el principio de seguridad jurídica únicamente las resultantes de la ejecución completa de la unidad, sin que sean procedentes proyecciones de previsiones, salvo justificación fundada singular.

Asimismo, se mantienen las consideraciones efectuadas sobre la interpretación de la cláusula 62 excepto en lo que es propio de las liquidaciones, tanto en lo que se refiere a variación en mas de las unidades ejecutadas y no en un cambio de la naturaleza de las mismas, así como a la obligación de incluirlas en el proyecto modificado de tramitarse posteriormente a la certificación algún expediente al respecto.

Ahora bien, desde el punto de vista del gasto, de acuerdo con el artículo 53.4 de la Ley 9/1990, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, “no podrá comprometerse ningún gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados”. Por ello, si el gasto comprometido se corresponde al precio del contrato adjudicado, que se fundamenta en el importe de las unidades previstas del proyecto que se obliga ejecutar el contratista, es evidente que un incremento en el número de unidades ejecutadas sobre las previstas exige la tramitación del mayor importe del gasto correspondiente.

A esta conclusión llega asimismo la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal en sus Informes 14/1988, de 17 de octubre y 18/1988, de 2 de julio, al afirmar en el mismo supuesto que el incremento de unidades de obras realmente ejecutadas “**pueden ser incluidas en certificaciones mensuales expedidas por la Administración, a efectos de su abono al contratista, siempre que se tramite previamente el correspondiente expediente de gasto.**”

Por tanto, esta Intervención considera que, cuando el órgano gestor estime conveniente incluir en las certificaciones mensuales los incrementos de obra ejecutada respecto a la cubcada en el proyecto, de acuerdo con las habilitaciones jurídicas expresadas en los párrafos precedentes, debe tramitar el expediente de gasto correspondiente al incremento que supone la certificación desde el punto de vista del gasto.

Este criterio no se altera por el hecho de que el incremento de obra ejecutada se produzca en un momento temporal inicial de ejecución, puesto que la referencia en cuanto a la suficiencia del crédito ha de efectuarse respecto al gasto comprometido, no a las obligaciones reconocidas. Por ello, un incremento de obra ejecutada respecto a la prevista, bajo la premisa de que permanecerán constantes las obligaciones del contratista de ejecutar las restantes unidades de obra, que figuran en el proyecto, dará lugar a un mayor gasto comprometido, siendo preciso la tramitación del correspondiente expediente de gasto adicional en este supuesto.

La anterior consideración de posibilitar incluir en las certificaciones mensuales las obras realmente ejecutadas, aunque superen las cubicaciones del proyecto, siempre que se tramite el correspondiente expediente de gasto, podía extenderse excepcionalmente al siguiente supuesto:

La posibilidad de que el Director de la obra incorporase al expediente de gasto la constancia de que otra unidad ya ejecutada en su totalidad se ha realizado por un importe inferior al previsto en el proyecto, se estima permite que el gasto adicional a tramitar por el mayor importe de obra ejecutada en otra unidad se corresponda con la diferencia entre ambas. Se reitera que de acuerdo con el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, que hace suyo esta Intervención, el principio es que se tramite previamente el expediente de gasto para recoger en la certificación la obra realmente ejecutada, respecto a la prevista en el proyecto, por lo que la excepción anterior debe interpretarse de forma estricta y no de manera extensiva.

Siendo aplicable igualmente el límite del 10 % , no procede la remisión en este supuesto a que habrá unidades que no se agotarán, lo que se comprobaría posteriormente, cuando se redactase la liquidación, sino que junto con las certificaciones expedidas deben aportar los datos necesarios para poder calcular si se sobrepasa o no el límite del 10 %, entendiéndose que los datos a aportar no deben basarse en meras previsiones de futuro, sino en especificación precisa de las unidades ejecutadas por importe inferior a las cubicaciones estimadas del proyecto y que minorarán la variación en las unidades ejecutadas en exceso a los efectos del cálculo del 10 %.

- C.- Determinadas en los párrafos precedentes las habilitaciones del ordenamiento jurídico tanto desde el punto de vista contractual, como del gasto en la tramitación de las variaciones de obra ejecutada sobre la prevista en los proyectos, sus límites, alcance y posibilidades, es preciso señalar lo que es práctica común, recogida en el propio ordenamiento jurídico: el tramitar las variaciones de obra ejecutada respecto a la prevista en el proyecto dentro de los límites de la cláusula 62 citada en la liquidación en lugar de en las certificaciones mensuales.

A tal efecto, el artículo 56 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modifica el artículo 68 de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, añadiendo un apartado 3 con el siguiente contenido:

“A efectos de la liquidación de los contratos de obra de carácter plurianual, con excepción de los realizados bajo la modalidad de abono total del precio, se efectuará una retención adicional de crédito del 10 por 100 del importe de la adjudicación, en el momento en que ésta se realice. Esta retención se aplicará al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago”

Por tanto, del examen del derecho positivo se manifiesta el criterio del legislador de llevar a la liquidación del contrato la variación en el número de unidades ejecutadas respecto a las

previstas en el proyecto, en lugar de recogerlo en las certificaciones mensuales, y, aunque la obligación jurídica de retener crédito se establece únicamente para los contratos de obra de carácter plurianual, y, se considera que el artículo tiene una finalidad más de control del gasto, que regular el contenido de las certificaciones de obra, se estima que la citada norma viene a establecer desde el punto de vista del gasto, lo que en la práctica de la gestión de los contratos se está efectuando: las variaciones por exceso de mediciones se llevan a la liquidación y no a las certificaciones mensuales.

Se considera que el citado artículo no modifica el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de poder llevar a las certificaciones mensuales la obra ejecutada en el mismo periodo, inclusive la que supere en las previsiones del proyecto con los límites precitados, ni modifica el artículo 100 de la Ley de Contratos, sino que se estima que pretende, dentro de las medidas de control del gasto público, garantizar que a la finalización de los contratos esté retenido el crédito para poder satisfacer las liquidaciones, sin que se demore por otra parte la Administración en el pago de las mismas por inexistencia de crédito.

Pero, al mismo tiempo, viene a traducir por una parte la práctica de la Administración e, igualmente, en las obras plurianuales significa que, si el legislador exige que se retenga un 10 % para el pago de la liquidación, los excesos de mediciones se llevarán a las liquidaciones y no a las certificaciones mensuales.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se efectúan las siguientes

### **CONCLUSIONES**

1. De acuerdo con el Derecho positivo y doctrina del Consejo de Estado, la certificación debe siempre responder a una realidad ejecutada y valorada, y no puede convertirse en un mero instrumento de financiación de la obra futura mediante su expedición por trabajos no llevados a efecto.
2. De acuerdo con la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado aprobado por el Decreto 3.874/1970, de 31 de diciembre, las modificaciones en la obra consistentes en variación en el número de unidades respecto a las previstas en el proyecto pueden ser incluidas en la liquidación o en las certificaciones mensuales expedidas por la Administración, siempre que se cumplan los requisitos y límites establecidos en la misma.
3. La variación en el número de unidades a que se refiere la Cláusula 62 PCAG precisa que concurren simultáneamente los dos requisitos siguientes:
  - 1.- Que supongan variación en el número de unidades previstas, es decir, que no se trate de unidades distintas o no previstas en el proyecto, y
  - 2.- Que su importe conjunto no exceda del 10 por 100 del precio total del contrato.



- D.-** Cuando se incluyan los incrementos de obra ejecutada en las certificaciones mensuales, además de la tramitación del expediente de gasto correspondiente al incremento, el Director de obra debe aportar los datos suficientes para que conste en el expediente y se compruebe por la Intervención el cumplimiento de los requisitos anteriores, sin que sea suficiente respecto al requisito del límite del 10 por 100 la referencia a previsibles minoraciones en la ejecución de otras unidades del proyecto.
5. De acuerdo con el derecho positivo más reciente , la normativa aprobada por el legislador se justifica en la consideración de que los excesos de mediciones se llevarán a la liquidación del contrato y no en las certificaciones mensuales, por lo que estima esta Intervención que, teniendo en cuenta la voluntad del legislador, como la propia eficacia administrativa y por la facilidad de su gestión es más conveniente llevar el exceso de mediciones a la liquidación y no a las certificaciones mensuales.