

Informe 2/2017, de 7 de abril, sobre la obligación del Interventor Municipal de evacuar el Informe con carácter previo a la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares

I – ANTECEDENTES

La Alcaldesa del Excelentísimo Ayuntamiento de Fuengirola solicita informe a esta Comisión Consultiva de Contratación Pública en los siguientes términos:

“A raíz de un informe del Interventor Municipal, nos surge la necesidad de elevar una consulta a la Comisión Consultiva de Contratación Pública al respecto de lo siguiente:

- Con arreglo a la Disposición Adicional 2ª.7 TRLCSP referida a las normas especiales de contratación en las entidades locales “la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares (en los expedientes de contratación) 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”.

Con arreglo a dicha exigencia, por parte de la Intervención Municipal, se ha venido informando en cada expediente de contratación el pliego de cláusulas, al tiempo que se emite otro informe genérico sobre el expediente en su conjunto (se emiten, por consiguiente, dos informes).

El Pleno de este Ayuntamiento acordó en su sesión de fecha 29 de diciembre de 2006, con el informe favorable de la Intervención Municipal, el establecimiento de un sistema de fiscalización previa limitada con arreglo al cual se comprobaría únicamente el crédito y la competencia del órgano actuante (únicos elementos así de comprobación obligatoria).

Se plantea, así, la duda de si es preciso informar separadamente el pliego que rige la contratación- como dice la DA 2.7 TRLCSP- o al tener un sistema de fiscalización previa limitada no es preciso evacuar tal informe; verificando, eso sí, que el pliego ha sido informado con arreglo a la misma DA 2.7 por la Secretaría General del Ayuntamiento.

La Exposición de Motivos del Proyecto de RD por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del sector público local señala que “el desarrollo de la función interventora podrá realizarse mediante la fiscalización e intervención previa ordinaria o bien mediante un régimen de fiscalización limitada previa. Dentro de ésta última el Pleno está facultado para determinar un régimen de requisitos básicos que, al menos, deberá recoger, los extremos fijados por Acuerdo del Consejo de Ministros con respecto al ámbito estatal. Por otro lado, y de acuerdo con lo anterior, se definen como requisitos o trámites esenciales mínimos, a los efectos de la formulación de los reparos que procedan los extremos fijados en el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros”, acuerdo que para el ámbito de la AGE no recoge referencia alguna a informar el pliego, limitándose a señalar entre los requisitos de comprobación obligatoria que “existe pliego de cláusulas administrativas particulares o, en su caso, documento descriptivo, informado por el Servicio Jurídico”.



La necesidad de que el pliego sea informado por la Intervención Municipal no es recogida así en relación con la Administración del Estado -ni en relación con la Administración de la Junta de Andalucía como puede comprobarse en las Guías de Fiscalización recogidas en web autonómica-.

La clave reside en determinar cuál es la normativa o ley especial aplicable al supuesto concreto, el TRLCSP que tiene por objeto “regular la contratación del sector público” o el TRLHL, cuyos preceptos, de conformidad con su artículo 1 “tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración Local”.

Si consideramos que resulta de aplicación preferente la legislación reguladora de las haciendas locales, habiendo acordado el Pleno de la Corporación con arreglo a la posibilidad establecida en el artículo 219 TRLHL el establecimiento de un sistema de fiscalización previa limitada, la labor de la Intervención Municipal se limitaría a la verificación de los dos extremos antes señalados -crédito y competencia- y no alcanzaría obligatoriamente al examen previo de los pliegos, circunstancia que no obstaría al control que en relación con los mismos se lleve a cabo por la Asesoría Jurídica Municipal y por la Secretaría General de este Ayuntamiento, obligada a informar el pliego por el mismo TRLCSP -y sin perjuicio de la fiscalización a posteriori por técnicas de muestreo que se llevaría a cabo por la Intervención Municipal con arreglo al artículo 219.3 TRLHL-.

Por el contrario, si se estima de aplicación preferente el TRLCSP, correspondería a la Intervención informar en todo caso el pliego, con independencia de la existencia o no de un sistema de fiscalización previa limitada.

Por todo lo anteriormente expuesto rogamos a la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía se pronuncie sobre la obligatoriedad de informar los pliegos por la Intervención Municipal en los supuestos de existencia de un sistema de fiscalización previa limitada, cuestión ésta de interés general que se suscita en relación con la interpretación de las normas en materia de contratación pública.

Agradezco de antemano su colaboración. Quedo a la espera de su respuesta”.

II – INFORME

El órgano consultante plantea como única cuestión si es de obligado cumplimiento que la Intervención Municipal evacue el informe sobre los pliegos de cláusulas administrativas particulares en el supuesto de la existencia de un sistema de fiscalización previa limitada regulado en el artículo 219 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante TRLHL) y que limita la labor de la citada Intervención a la verificación del crédito y del órgano competente.

La disposición adicional segunda del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), establece las normas específicas de contratación en las Entidades Locales, constituyendo esta disposición legislación básica para éstas de conformidad con la disposición final segunda de esta norma. En



concreto, su apartado 7 dispone que *“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”.

Y su apartado 8 prevé que *“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”.

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público incorporó la emisión del informe preceptivo del Interventor de la Entidad Local con carácter previo a la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares en su disposición adicional segunda, si bien el carácter preceptivo de este informe ya había sido establecido en el artículo 113.1ª del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, precepto derogado por aquella norma, que establecía las reglas que deberían tenerse en cuenta para la aplicación a las Entidades Locales de la legislación estatal sobre contratación administrativa. En este sentido, disponía el artículo 113.1ª, segundo párrafo, que *“En todo caso, el acuerdo aprobatorio del expediente de contratación y de apertura del procedimiento de adjudicación corresponderá al órgano que sea competente, conforme a la Ley, para ordenar el gasto. Comprenderá la aprobación del pliego de cláusulas económico-administrativas e irá precedido de los informes del Secretario y del Interventor de la Corporación”.*

Asimismo, conviene citar el texto del borrador del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, que ha sido remitido al Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria, y que incorporará al ordenamiento jurídico español las Directivas 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y 2014/24/UE, sobre contratación pública que, en su disposición adicional tercera, apartado octavo, sigue manteniendo la obligación de que la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares vaya precedida del informe del Interventor de la Entidad Local, sin perjuicio de las modificaciones que puedan producirse sobre esta cuestión a lo largo de la tramitación parlamentaria del citado Proyecto de Ley.

Bien es cierto, además, que sólo la disposición adicional segunda del TRLCSP hace referencia a la obligatoriedad del informe preceptivo del Interventor de la Entidad Local con carácter previo a la aprobación de los pliegos, sin que exista otra referencia en la normativa contractual o, más concretamente, a aspectos del mismo como puede ser lo relativo a su contenido, pudiendo entender que debe diferenciarse del informe evacuado por el Secretario de la Corporación al tener ambos órganos funciones distintas, y no estando prevista en el ámbito de la Administración General del Estado puesto que, de acuerdo el artículo 115.6 del TRLCSP, la aprobación de los pliegos sólo requiere el informe preceptivo del Servicio Jurídico respectivo.



Hay que tener presente que el Interventor de la Entidad Local ejerce las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria de la Entidad Local, y en el desarrollo de ese ejercicio fiscaliza aquellos actos de las Entidades Locales, antes de su aprobación, susceptibles de repercusión económica. En este sentido, el apartado octavo de la disposición adicional segunda del TRLCSP, anteriormente reproducido, señala que los actos de fiscalización se ejercen por el Interventor.

No obstante lo anterior, entendemos que nos encontramos ante la emisión preceptiva de un informe concreto sobre el contenido de los pliegos con la finalidad de analizar el cumplimiento de la legalidad económico-presupuestaria, teniendo lugar la emisión de dicho informe en la fase de preparación del procedimiento de contratación, en particular, antes de la aprobación del expediente, considerando que no se trata de un acto de fiscalización, por lo que este informe es independiente de la fiscalización que deba llevar a cabo el Interventor, aunque ambos trámites, podríamos considerar que suponen el desarrollo del ejercicio del control de la legalidad económico-presupuestaria que ejerce éste, en este caso, con anterioridad a la aprobación del expediente de contratación.

Aunque la norma básica que regula el régimen de fiscalización de los actos de los entes locales es el TRLHL, y sin perjuicio de lo que en el mismo se contenga respecto a la función interventora en los que resultase de aplicación a la contratación pública, no podemos obviar que en la legislación contractual nos encontramos con preceptos que hacen referencia a trámites o aspectos de obligado cumplimiento a realizar por el Interventor, como en el presente caso, por lo que, además, resulta necesario recordar que las Entidades que integran la Administración Local se encuentran dentro del ámbito subjetivo de aplicación del TRLCSP.

Por tanto, con independencia de los elementos del expediente de contratación que deban ser objeto de comprobación en el ejercicio de la función interventora en lo que pueda resultar de aplicación de acuerdo con lo previsto en el TRLHL, en este caso el Ayuntamiento consultante hace referencia a que el Pleno del mismo ha aprobado un sistema de fiscalización previa limitada que circunscribe la labor del Interventor Municipal a la verificación del crédito y del órgano competente, entiende esta Comisión Consultiva que de modo alguno dicho sistema de fiscalización supone la eliminación o exención de trámites que resulten de obligado cumplimiento o vinieran exigidos con carácter preceptivo conforme lo que se prevea en otras normas jurídicas, en este caso el TRLCSP. Así, no se trata de aplicar de manera preferente una norma jurídica con respecto a otra puesto que ambas son directamente aplicables, y no excluyentes, en lo que respecta al desarrollo de la contratación pública: el TRLCSP es la norma básica en materia de contratación pública y el TRLHL contiene aspectos que resultan de aplicación a los procedimientos de contratación.

III – CONCLUSIÓN

La aprobación de un sistema de fiscalización previa limitada no supone la eliminación o exención de aquellos trámites que resulten de obligado cumplimiento o vinieran exigidos con carácter preceptivo conforme lo que se prevea en otras normas jurídicas, en este caso, la emisión del informe del Interventor de la Entidad Local con carácter previo a la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares que establece la disposición adicional segunda del TRLCSP.

