

INFORME 6/2000, DE 30 DE NOVIEMBRE, SOBRE LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

ANTECEDENTES

La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su reunión de 7 de abril de 1998 aprobó el informe 3/1998, sobre el régimen de la liquidación de los contratos administrativos en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, como consecuencia de las diversas consultas de los centros directivos sobre dicho régimen.

En dicho informe se analizaron pormenorizadamente las modificaciones que introdujo la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, LCAP), respecto del régimen que contenía el marco normativo anterior a su entrada en vigor (Ley de Contratos del Estado, aprobada por Decreto 923/1965, de 8 de abril).

La Ley 53/1999, de 28 de diciembre (en adelante, Ley 53/1999), responde en primer lugar al mandato, que la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social hace al Gobierno, de remitir al Congreso de los Diputados un proyecto de reforma de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, así como a la obligada incorporación a la legislación española de las modificaciones producidas por la normativa comunitaria, y sobre todo obedece a la introducción de una mayor objetividad, transparencia y concurrencia en la contratación.

También se introducen en dicha norma las modificaciones de las que había sido objeto la LCAP por sucesivas normas: Ley 9/1996, de 15 de enero; Ley 11/1996, de 27 de diciembre; Ley 13/1996, de 30 de diciembre; Ley 66/1997, de 30 de diciembre; y Ley 50/1998, de 30 de diciembre.

Por último, se prevé en la exposición de motivos de la Ley 53/1999, que se promulgue un texto refundido que incorpore todas las modificaciones experimentadas hasta la fecha. Fruto de este mandato es el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante, TRLCAP).

La Ley 53/1999 y el TRLCAP han introducido importantes modificaciones en el régimen de las liquidaciones de los contratos. Incluso ambas normas dan un tratamiento

diferente a esta figura de la contratación administrativa.

La Dirección General de Patrimonio, en cuanto centro directivo al que está atribuida por Decreto 184/2000, de 31 de julio, la coordinación en la contratación administrativa, ha entendido procedente analizar nuevamente el régimen de las liquidaciones a la luz de la nueva regulación, elevando a la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa un proyecto de informe, el cual, tras su examen en la reunión del 30 de noviembre de 2000, ha quedado aprobado en los siguientes términos:

CONSIDERACIONES

1.- En el informe 3/1998, de 7 de abril, tras comentar sucintamente los preceptos de la LCAP en los que se regulaba la liquidación (artículos 48, 109, 148 y 152), se analizaba el régimen legal para cada tipo de contrato y las particularidades de la regulación específica que dicho texto establecía para el contrato de obras, ya que para el resto de los contratos nada se preveía.

Así, en dicho informe se concluía que para el contrato de obras la liquidación se configuraba como un requisito necesario, un trámite de obligada cumplimentación consecuencia de la naturaleza de abonos a buena cuenta que se atribuye a las certificaciones de obras, perdiendo, respecto del resto de los contratos, la connotación de regla general para convertirse en un mecanismo al que habría que acudir en los casos en los que resulte necesario, tales como los previstos en los artículos 100 (pago del precio parcialmente mediante abonos a buena cuenta) y 109 (abonos de la revisión de precios cuando no haya sido posible incluir su importe en los pagos parciales).

Además, se matizaba que por abonos a buena cuenta había que entender aquéllos en los que concurría la doble circunstancia de que puedan quedar sujetos a rectificaciones o variaciones posteriores y que no supongan aprobación y recepción de los trabajos que comprendan.

2.- La novedad más significativa en la nueva regulación respecto a las liquidaciones de los contratos administrativos, se encuentra en que el artículo 111.4 en la redacción dada por la Ley 53/1999, recoge expresamente la posibilidad de practicar la liquidación en los contratos distintos a los de obras, siendo para éstos para los únicos que ya existía, como ya hemos dicho, una regulación específica en el artículo 148 de la LCAP.

Además, se fija un plazo de un mes desde la recepción de los contratos para acordar y notificar la liquidación al contratista y abonársele el saldo resultante, surgiendo el derecho a percibir el interés legal del dinero incrementado en 1,5 puntos, a partir de los dos meses siguientes a la liquidación si se produjese demora en el pago.

Del tenor literal del artículo: “(...) deberá, en su caso, acordarse (...) la liquidación (...) y abonársele el saldo resultante”, se desprende que la liquidación debía practicarse sólo cuando resultase necesario, como sucede cuando se han realizado pagos “a cuenta” (en la nueva redacción dada por la Ley 53/1999 ya no se habla de abonos a “buena cuenta”) sujetos a rectificaciones y variaciones que se produzcan en una ulterior comprobación o cuando han quedado pendientes de abono revisiones de precios porque no han podido incluirse en los pagos parciales.

La Ley 53/1999 en cierta manera venía a ratificar lo que esta Comisión Permanente había manifestado en su informe 3/1998, de 7 de abril.

3.- A diferencia de lo establecido por la Ley 53/1999, el tenor literal del artículo 110.4 del TRLCAP parece imponer la liquidación para todos los contratos cualquiera que sea su naturaleza.

Así establece: “(...) deberá acordarse (...) la liquidación (...) y abonársele, en su caso, el saldo resultante”.

La expresión “en su caso” se sitúa en un lugar distinto del párrafo, de manera que parece que se pretende indicar que puede no existir saldo favorable que haya de ser abonado al contratista, y si de la redacción anterior podía deducirse la posibilidad de que no fuera necesario acordar la liquidación, según la redacción actual parece que siempre debe practicarse y notificarse aquélla, con independencia de que resulte o no saldo, a favor o en contra del contratista.

Por tanto, a partir de la entrada en vigor del TRLCAP podemos concluir que la fase de liquidación es preceptiva para todos los tipos de contratos y únicamente existirá saldo a favor o en contra de la Administración cuando el sistema de pago del precio sea el de abonos a cuenta y en aquellos supuestos en los que se deba abonar la revisión de precios cuando no ha sido posible incluir su importe en los pagos parciales.

En los contratos que podemos denominar “de actividad”, frente a los “de resultado”, salvo que se deba abonar la revisión de precios que no ha podido ser

incluida en los pagos periódicos, por obedecer a trabajos perfectamente definidos económicamente en las cláusulas contractuales y no susceptibles de una medición o comprobación final, resulta difícil imaginar que puedan producirse desequilibrios económicos de las contraprestaciones, sin embargo, el TRLCAP prevé la liquidación sin establecer excepciones, por si se producen aquéllos durante la ejecución del contrato y deban ser compensados.

4.- Sin perjuicio de que el nuevo Reglamento General de Contratos de las Administraciones Públicas establezca un procedimiento para la tramitación de la liquidación en todo tipo de contratos distintos del contrato de obras, según lo establecido en el artículo 110.4 del TRLCAP, ésta deberá ser acordada por el órgano de contratación dentro del plazo de un mes a contar desde la fecha del acta de recepción y ser notificada al contratista y abonársele, en su caso, el saldo resultante.

5.- Una cuestión que tal vez requiera un análisis más detenido es la relativa a la liquidación en el contrato de gestión de servicios públicos, ya que el artículo 110 del TRLCAP no es de aplicación a estos contratos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 155.5.

El TRLCAP no regula expresamente la liquidación para este tipo de contratos, pero debido a las singularidades del contrato de servicios públicos en sus diferentes modalidades de contratación (concesión, concierto, gestión interesada y sociedad de economía mixta) pueden producirse situaciones en las que la determinación exacta de los importes que deba percibir el adjudicatario como consecuencia de la explotación económica del servicio público, el canon o participación que hubiera de satisfacerse a la Administración, la cuantía de la subvención al empresario, si la hubiere, el beneficio que corresponda a alguna de las partes, cuando se trate de gestión interesada, etc., sólo pueda efectuarse en el momento de la finalización o extinción del contrato, es decir, practicando su liquidación. Además, del tenor literal del artículo 47 del TRLCAP: “Aprobada la liquidación del contrato, (...)”, al no hacer distinción para ningún tipo de contrato y no estar mencionado en el artículo 155.5 como excluido de la aplicación para los de gestión de servicios públicos, hay que entender preceptiva la liquidación para aquéllos.

Por tanto, deberá recogerse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares el régimen aplicable a esa fase final de la liquidación en lo que se refiere al modo, momento y condiciones en que debe practicarse.

6.- Parece oportuno destacar a continuación las novedades que la nueva regulación ha

establecido respecto a la liquidación del contrato de obras.

El artículo 148 de la LCAP establecía que dentro del plazo de seis meses a contar desde la fecha del acta de recepción debía acordarse y ser notificada al contratista la liquidación correspondiente y abonársele el saldo resultante, en su caso.

En la redacción del artículo 147 dada por la Ley 53/1999 y en el TRLCAP se introduce la figura de la “certificación final” de las obras ejecutadas, que debe ser aprobada por el órgano de contratación en el plazo de dos meses, tras la recepción y abonarse a cuenta de la liquidación del contrato. Viene a configurarse la certificación final de las obras como una figura similar a la liquidación provisional del Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE). Es este el momento donde parece oportuno recoger las rectificaciones o variaciones que se pongan de manifiesto en la medición final de las obras a que se refiere el artículo 145.1 del TRLCAP, medición que debe hacerse con carácter previo a la certificación final. También deberá hacerse efectivo en este momento, el importe de las revisiones de precios que no se hayan podido incluir en las certificaciones ordinarias de obras y aplicarse, en su caso, el 10 % retenido al tiempo de la adjudicación en los contratos plurianuales de obras, a que se refería el artículo 68.3 tras la Ley 53/1999 y la actual disposición adicional decimocuarta del TRLCAP. Así mismo, deberán deducirse las multas o penalidades impuestas al contratista si no se han aplicado antes en las certificaciones anteriores y se adicionarán los importes que resulten de los intereses de demora, igualmente si estos no se hubieran abonado antes al contratista. Deberán abonarse en expediente aparte, las indemnizaciones reconocidas y debidas al contratista por paralización de la obra, por no tener la consideración de contraprestación de la obra ejecutada, sino por tratarse de la reparación o resarcimiento de un daño o perjuicio sufrido por aquél.

Esta concepción hace que se configure la liquidación del contrato de obras como una fase final, estableciendo el artículo 147.3 del TRLCAP que procederá, en su caso, tras el cumplimiento del plazo de garantía y no tras la recepción como establece el artículo 110 para los restantes contratos. Además, para el pago de las obligaciones pendientes resultantes de la liquidación se aplica el mismo régimen que el artículo 99.4 establece para las certificaciones de obras (obligación de pago dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su expedición y abono de intereses, en caso de demora, a partir del cumplimiento de dicho plazo), lo cual difiere de lo dispuesto para los restantes contratos, tal y como se ha puesto de manifiesto en la consideración cuarta de este informe.

La redacción dada al artículo 147.3 por la Ley 53/1999 en este extremo difiere de la del mismo precepto del TRLCAP.

Así según la Ley 53/1999: “(...) procediéndose a la devolución o cancelación de la garantía y a la liquidación, en su caso, de las obligaciones pendientes, (...)” y el TRLCAP: “(...) procediéndose a la devolución o cancelación de la garantía, a la liquidación del contrato y, en su caso, al pago de las obligaciones pendientes, (...)” en términos parecidos a los que se han puesto de manifiesto en la consideración segunda de este informe respecto al artículo 111.4 tras la Ley 53/1999 y el artículo 110.4 del TRLCAP, si bien en el contrato de obras la matización no es tan relevante pues la liquidación en la normativa anterior (LCAP) y en la actual (Ley 53/1999 y TRLCAP) se configuraba como un trámite de obligada cumplimentación.

En la liquidación del contrato de obras, las obligaciones pendientes que se deberán abonar al contratista pueden corresponder a conceptos tales como la revisión de precios correspondiente a la certificación final o certificaciones anteriores de las que no se hayan publicado los índices al momento de la certificación final, y los gastos de conservación y mantenimiento de las obras durante el periodo de garantía de los que no deba responder el contratista, tales como los ocasionados por fuerza mayor, así como aquellos gastos derivados de un uso indebido de las mismas.

Sin perjuicio de que el nuevo Reglamento General de Contratos de las Administraciones Públicas establezca un procedimiento para la tramitación de la liquidación en el contrato de obras, la propuesta de liquidación deberá ser formulada por el director de las obras y notificada al contratista para que preste su conformidad o para que formule los reparos que estime oportunos. La liquidación deberá ser aprobada por el órgano de contratación recibida la conformidad o reparos del contratista de modo expreso, o bien transcurrido el plazo establecido para tal fin, debiéndose abonar, en su caso, las obligaciones pendientes.

7.- Por último, aun cuando no se refiere directamente a la liquidación, objeto de estudio en este informe, la reforma legal deja claro en la redacción del apartado 5 del artículo 47 que para todos los tipos de contratos, es la recepción el momento a partir del cual se puede sustituir la garantía especial del 20 % (presunción de temeridad) y las complementarias de los apartados 3 y 5 del artículo 36 del TRLCAP, por otra del 4 %. La Ley 53/1999, sólo hacía referencia a la garantía especial del 20%. El anterior texto (artículo 48.5 de la LCAP) podía inducir a pensar que sólo para los contratos de obras se computaba el momento para sustituir la garantía a partir de la recepción y que para los

demás tipos de contratos era a partir de la aprobación de la liquidación.

CONCLUSIONES

En virtud de lo anteriormente expuesto, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

- 1.- Que en el TRLCAP la liquidación se configura para todos los tipos de contratos como de obligada cumplimentación.
- 2.- Que la liquidación en el contrato de obras se materializa en un momento final una vez transcurrido el plazo de garantía, a diferencia de su configuración en el resto de los contratos regulados en el TRLCAP que se produce al inicio de dicho plazo de garantía.
- 3.- Que en el contrato de gestión de servicios públicos, se deberá regular en los pliegos de cláusulas administrativas particulares el régimen aplicable para su liquidación.