

INFORME 3/1998, DE 7 DE ABRIL, SOBRE EL RÉGIMEN DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

ANTECEDENTES

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, en cuanto centro directivo al que está atribuida por el Decreto 113/1997, de 18 de septiembre, la función de coordinación en materia de contratación administrativa, ante las diversas consultas recibidas de los centros gestores de contratos públicos sobre el régimen de las liquidaciones de los mismos en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), ha analizado dicha materia elevando a la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid un proyecto de informe, el cual, tras su examen en la reunión de 7 de abril de 1998, ha quedado aprobado en los siguientes términos:

CONSIDERACIONES

1.- La LCAP trata la liquidación de los contratos administrativos en los siguientes artículos: dentro del Libro I, el artículo 48 determina que debe estar aprobada para que pueda dictarse acuerdo sobre la devolución de la garantía o bien haber transcurrido más de un año sin que se hubiera practicado; y el artículo 109 admite la posibilidad excepcional de incluir en la liquidación el importe de la revisión de precios; en el Libro II, el artículo 148 regula específicamente la liquidación del contrato de obras; y el artículo 152 establece, igualmente para las obras, que la resolución del contrato dará lugar a su liquidación.

2.- El régimen que la LCAP establece para la liquidación de los contratos que regula, incorpora ciertas modificaciones respecto del que contenía el marco normativo anterior a su entrada en vigor. Así, en el contrato de obras desaparece la dualidad de liquidaciones -provisional y definitiva- que el Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE) contemplaba de forma paralela a la configuración también dual de la recepción, manteniéndose por la vigente Ley una única liquidación y un único plazo -de seis meses- para su elaboración y abono, en su caso, del saldo resultante al contratista. Para lo no previsto en la LCAP, en tanto no se opongan a la misma, seguirán siendo de aplicación los preceptos de aquel Reglamento (básicamente su artículo 172) y las disposiciones del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre (cláusulas 74 y 75).

En cuanto a los contratos de gestión de servicios públicos, de suministro, de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales de

la Administración, la situación es la siguiente: en la normativa anterior a la LCAP debían seguirse las disposiciones del artículo 279 del RGCE para los de suministro, la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales aprobado por Orden de 8 de marzo de 1972 para los de asistencia con empresas consultoras y de servicios y, con carácter supletorio para éstos y los demás tipos de contratos, las normas del contrato de obras en virtud de la previsión de los artículos 67 y 84 de la Ley de Contratos del Estado (LCE), artículo 1 del Decreto 1.005/1974, de 4 de abril, y artículo 1 del Real Decreto 1.465/1985, de 17 de julio.

Sin embargo con la promulgación de la LCAP entran en juego dos nuevas circunstancias: por un lado, en la regulación específica que dedica la Ley a cada tipo contractual en su Libro II, no se refiere en ningún momento a la liquidación, salvo, como se ha indicado, para el contrato de obras; y por otro, de la declaración contenida en el punto 1.4 de su Exposición de Motivos, se deduce el propósito de dar a cada contrato una regulación propia de acuerdo con sus características particulares, poniéndose fin a la preponderancia histórica del contrato de obras y a la aplicabilidad de forma supletoria de las normas de éste a los demás contratos.

3.- Para determinar el régimen legal de la liquidación en los contratos administrativos, se debe comenzar por analizar la virtualidad de la misma en las normas reguladoras del contrato de obras. Conforme al artículo 145 de la LCAP, que reproduce casi literalmente el tenor del artículo 142 del RGCE, “a los efectos del pago, la Administración expedirá mensualmente certificaciones que comprendan la obra ejecutada durante dicho período de tiempo, salvo prevención en contrario en el Pliego de cláusulas administrativas particulares, cuyos abonos tienen el concepto de pagos a buena cuenta sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final y sin suponer, en forma alguna, aprobación y recepción de las obras que comprenden”. Pues bien, es precisamente por la naturaleza que este precepto otorga a las certificaciones de obra por lo que resulta necesario realizar las operaciones de liquidación (tomando como base el resultado de la medición final que prescribe el artículo 172 del citado Reglamento), a fin de determinar los posibles saldos pendientes de abono al contratista o las cantidades percibidas en exceso y que éste deba reintegrar.

El transcrito artículo 145 viene a establecer una regla general a seguir, un sistema ordinario de pago para los contratos de obras, cuyo contrapunto o excepción a dicha regla puede encontrarse en la figura del contrato de concesión de obra pública que define el artículo 130 de la propia LCAP, o la del contrato bajo la modalidad de abono total del precio creada por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Para los demás tipos contractuales, por el contrario, la LCAP no indica cuál sea su sistema ordinario de pago, limitándose a declarar de forma

genérica en el artículo 100.2 que se podrá realizar de manera total o parcialmente mediante abonos a buena cuenta.

4.- Respecto del referido sistema de pagos parciales mediante abonos a buena cuenta como determinante de la necesidad de acudir a la liquidación, es preciso efectuar las siguientes precisiones:

En el contrato de suministro, conforme al artículo 264 del RGCE, el derecho de abono sólo nace para el adjudicatario respecto de los suministros efectivamente entregados a la Administración, y siendo así que la entrega exige un “acto formal y positivo” (artículo 262 del mismo Reglamento) por parte de ésta, los pagos que se efectúen responderán a entregas efectivas y comprobadas y, por tanto, cuantificables económicamente, por lo que no habrán de quedar sometidos a rectificaciones o variaciones ulteriores. La LCAP no viene a modificar este régimen, si acaso refuerza el principio de abono contra la previa entrega y conformidad, al utilizar en su artículo 187 la expresión “formalmente recibidos por la Administración”. En consecuencia sólo cabrá entender de aplicación el indicado sistema de pagos a aquellos contratos en que pueda seguirse un procedimiento equivalente al de las obras, como pueden ser los definidos en el artículo 237.3 del RGCE, los denominados contratos de fabricación en los artículos 173 y 176 de la LCAP. La liquidación será necesaria en ellos cuando se hubiera previsto en el Pliego de cláusulas administrativas particulares, al amparo del artículo 100 de la Ley, el sistema de abonos a buena cuenta contra entrega o fabricación parcial del suministro.

En los contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración, la posibilidad de instrumentar el pago del precio mediante abonos a buena cuenta estará en íntima relación con la naturaleza del objeto de cada contrato y la forma en que el adjudicatario deba desarrollar su prestación. Así, en los contratos (como los de servicios) en que el adjudicatario se obliga a desarrollar determinada actividad de forma regular o continuada, es habitual estipular el pago del precio mediante abonos parciales con una periodicidad determinada (v. gr., mensualmente), pero obedecerán casi siempre a trabajos perfectamente tasados económicamente en las cláusulas contractuales y no susceptibles de una medición o comprobación final que pudiera alterar su valoración. En los contratos distintos de los anteriores, que podrían denominarse *de resultado*, cabe la posibilidad de que su objeto sea susceptible de entregas parciales y sucesivas, a las que pueden vincularse los correspondientes pagos parciales. Si se hubieran previsto recepciones parciales por cada una de tales entregas, no se podrá hablar de abonos a buena cuenta. En el caso de que las entregas sucesivas no sean susceptibles de recepción, por no tener una entidad en sí mismas que haga posible su utilización independiente, será necesario que del contrato se desprenda que quedan sujetas a su medición y valoración final.

En definitiva, para hablar de abonos a buena cuenta, tendrá que concurrir la doble circunstancia de que los pagos parciales queden sujetos a rectificaciones o variaciones posteriores y que no supongan aprobación o recepción de los trabajos que comprendan.

El contrato de gestión de servicios públicos presenta sus propias singularidades, que se extraen de los preceptos legales y reglamentarios que establecen su estatuto jurídico. De acuerdo con los mismos, los pliegos de cláusulas en este contrato deberán determinar, según los casos, las obras e instalaciones que hubiera de realizar el empresario para el establecimiento y explotación del servicio con indicación de las que habrán de pasar a la Administración a la extinción de aquél; las tarifas que se hayan de percibir de los usuarios y el procedimiento para su eventual revisión; la cuantía, plazos y forma de entrega de la subvención al empresario, si la hubiere; o el canon o participación que hubiera de satisfacerse a la Administración, o bien el beneficio mínimo que corresponda a alguna de las partes cuando se trate de gestión interesada. La Administración por su parte podrá modificar las características del servicio, incluso con repercusión en su régimen financiero, debiendo cuidar en este caso el mantenimiento del equilibrio económico que se tomó en consideración para la adjudicación.

La combinación de estas u otras circunstancias que hubieran podido preverse en el anteproyecto de explotación, conducirá a la posible utilización de unas u otras modalidades o formas de remuneración al contratista, sin que sea difícil concebir alguna en que la determinación exacta de los importes que éste deba percibir o, en su caso, satisfacer en función del resultado de la explotación económica del servicio público, sólo pueda efectuarse en el momento de la finalización o extinción del contrato, es decir, practicando su liquidación.

5.- Como ha quedado indicado, sólo para las obras establece la LCAP (artículo 152) que la resolución del contrato dará lugar a su liquidación. Cabe por ello preguntarse sobre la procedencia de la liquidación en caso de resolución de los demás tipos de contratos, al guardar la Ley silencio al respecto (veáanse sus artículos 170, 194 y 215). Para resolver esta cuestión pueden aplicarse los mismos criterios empleados en las consideraciones anteriores. Habrá que estar en cada caso a la naturaleza del objeto del contrato, a la forma en que el adjudicatario deba desarrollar su prestación y al sistema de pago seguido, de manera que resultará necesaria la liquidación cuando se hubieran efectuado abonos a buena cuenta, cuando deba satisfacerse el importe de la revisión de precios en el supuesto excepcional de no figurar en los pagos parciales. Sin perjuicio de ello, en la resolución de los contratos se estará a lo que establecen los artículos 113, 170, 194 y 215 de la LCAP, según proceda.

CONCLUSIONES

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

1.- En la LCAP la liquidación se configura para el contrato de obras, como norma general, 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 obra, perdiendo respecto de los demás tipos de contratos la connotación de regla general para convertirse en un mecanismo al que deberá acudir en los supuestos en que así resulte necesario, tales como los previstos en sus artículos 100 -abonos a buena cuenta- y 109 -abono de la revisión de precios cuando no ha sido posible incluir su importe en los pagos parciales- preceptos ambos que por su ubicación sistemática en la Ley son de aplicación a todos los tipos contractuales que la LCAP regula.

2.- De acuerdo con la misma Ley habrá que entender por abonos a buena cuenta aquellos en que concurra la doble circunstancia de que puedan quedar sujetos a rectificaciones o variaciones posteriores y no supongan aprobación y recepción de los trabajos que comprendan.