

INFORME DE LA INTERVENCION GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA DE 25 DE MAYO DE 1992

- CONTRATACION: OBRAS.
- INTERESES DE DEMORA.
- DISCREPANCIA SOBRE SU PROCEDENCIA POR RETRASOS EN EL PAGO DE CERTIFICACIONES QUE CONTENGAN CANTIDADES DERIVADAS DE OPERACIONES PREPARATORIAS.

Se ha recibido en esta Intervención General el escrito de la Dirección General de Transportes, de fecha 30 de abril del corriente y número de salida 3.056, en el que se plantea discrepancia frente al reparo formulado por la Intervención Delegada en la Consejería de Obras Públicas y Transportes, relativo al abono de intereses de demora por importe de 5.536.922 pesetas, como consecuencia del retraso producido en el pago de ciertas certificaciones correspondientes a las obras de la Remodelación de la «Estación de Mercancías de La Negrilla, Vagón completo CIM TIDE, Red Arterial Ferroviaria de Sevilla» a favor de la U.T.E., constituida por las empresas «X» e «Y».

De la argumentación contenida en dicho escrito, así como del análisis de la documentación que se adjunta se destacan los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 10 de enero de 1987, se firmó Convenio entre la Junta de Andalucía, el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, el Ayuntamiento de Sevilla y Renfe, para la Remodelación de la Red Arterial Ferroviaria de Sevilla, entre las que figuraba la correspondiente a la «Estación de Mercancías de La Negrilla, Vagón completo CIM TIDE».

SEGUNDO. La U.T.E. (X e Y) resultó adjudicataria de las obras y, en cumplimiento del Convenio suscrito, formalizó el correspondiente contrato con el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, emitiendo certificaciones de obras contra los organismos firmantes.

TERCERO. Mediante escritos de fechas 10-8-89, 23-2-90 y 20-11-90, respectivamente, las empresas «X» e «Y», en U.T.E. denunciaron la mora, y solicitaron el pago del interés por dicho concepto legal, respecto de las certificaciones ordinarias números 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 11, 13, 15, 16, 22 y 31.

CUARTO. Con fecha 16 de septiembre de 1991, la Dirección General de Transportes remitió, para su informe, a la Intervención Delegada en la Consejería de Obras Públicas y Transportes, Propuesta de Resolución acordando el abono de los intereses de demora a las empresas «X» e «Y», en U.T.E., contratista de dichas obras.

En contestación, la Intervención Delegada mediante escrito de fecha 24 de septiembre



de 1991, expuso que debían remitir junto a la Propuesta de Resolución, el documento contable AD, ya que el informe solicitado llevaba aparejado la retención y fiscalización del crédito; que el abono de dichos intereses se haría efectivo en la Liquidación Provisional, así como que, de acuerdo con el artículo 47 de la L.C.E. y 142 del R.C.E., los intereses de demora alcanzarían aquellas certificaciones correspondientes a obras realmente ejecutadas, no afectando, por tanto, a los abonos a cuenta efectuados en dichas certificaciones, por materiales acopiados, instalaciones y equipo.

QUINTO. Con fecha 27 de marzo del corriente, la Intervención Delegada en la Consejería de Obras Públicas y Transportes, fiscalizó de disconformidad el expediente que se detalla a continuación:

Documento contable: ADOP.

Expediente n.º T-83107-TFID-25.

Objeto: Intereses de demora «Estación de Mercancías de La Negrilla».

Aplicación: 2.14.03.627.01.41 C.0.0600.

Importe: 5.536.922.

La nota de reparos se funda en las siguientes razones:

- a) El expediente está sujeto a fiscalización previa, por lo que debe tramitarse en documento contable «AD», y no en «ADOP».
- b) Conforme al texto contenido en el precepto 142 del R.C.E., a efectos del pago de los intereses de demora no deben incluirse en el cálculo las cantidades que, en concepto de anticipos por maquinaria, equipos o materiales, haya podido conceder la Administración al contratista.

SEXTO. Al no estar conforme la Dirección General de Transportes con la parte del reparo que se contiene en la letra b) del apartado anterior, formula discrepancia, al amparo del artículo 84 de la Ley General de Hacienda Pública, en base a las siguientes alegaciones:

- a) Según informe de la Asesoría Jurídica, y criterio compartido por dicha Dirección General, de conformidad con lo previsto en el artículo 144 del R.C.E. y 47 de la L.C.E., procede el abono del interés legal de las cantidades debidas como consecuencia del impago de las certificaciones de obra dentro de los tres meses siguientes a la fecha de ésta. Por tanto, cuando la Ley habla de certificaciones de obra deberá estimarse comprendida en ellas tanto la cantidad relativa a la obra ejecutada propiamente dicha, como las cantidades derivadas de acopios de materiales e instalaciones o equipos de maquinarias adscritos a la obra.
- b) Además, «por la circunstancia de que, en la certificación en que los acopios de otras anteriores pasan a ser obra ejecutada, sería difícil justificar los intereses correspondientes a los pagos por acopios que no figurasen en esa certificación».

A la vista de lo expuesto, este Centro Fiscal estima oportuno formular las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Con carácter previo, es conveniente indicar que, por principio general, el contratista sólo tiene derecho al abono de la obra que realmente ejecute con arreglo al precio convenido (art. 47 L.C.E. y 142 R.C.E.).

No obstante, siendo esta consideración puramente teórica, existe otra de orden práctico y contable, que impone la prohibición de pagar si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación, y que se contiene en los artículos 25.3 y 52.2 de la Ley General 5/1983, de 19 de julio, de Hacienda Pública.

De este modo, conforme a las premisas anteriormente expuestas, el contratista, junto al derecho reconocido a percibir el pago del precio de la obra realmente ejecutada, podrá percibir abonos a cuenta por operaciones preparatorias, tales como instalaciones y acopio de materiales, o equipos de maquinaria, siempre que queden previamente garantizados los referidos pagos mediante la prestación de aval, conforme al artículo 370 R.C.E., por el importe de aquellos (art. 143 R.C.E.).

Si con carácter general el artículo 143 R.C.E. dispone, que «la Administración podrá verificar también abonos a cuenta por operaciones preparatorias realizadas por el contratista...», las cláusulas 54 y 55 del P.C.A.G. regulan, de forma concreta, los abonos anticipados por acopios de materiales, y por instalaciones y equipos de maquinaria, cuyos caracteres fundamentales son:

- A) Financian operaciones preparatorias de la obra que se pretende ejecutar, por lo que, en sentido contrario, no son obra ejecutada conforme al criterio establecido en los artículos 47 L.C.E. y 142 R.C.E.
- B) Los abonos a cuenta de materiales acopiados, equipos e instalaciones, constituyen un pago anticipado cuyo origen radica no en un derecho legal del contratista, sino en una facultad discrecional de la Administración.

SEGUNDA. De otro lado, la realización del pago en el contrato de obra está sujeta a la expedición de la certificación de obra. En este sentido, el artículo 142 R.C.E., párrafo segundo, expresa que «a los efectos del pago, la Administración expedirá mensualmente certificaciones que correspondan a la obra ejecutada durante dicho período de tiempo, salvo que se establezca otra cosa en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Por su parte, la cláusula 47 del P.C.A.G., añade que «las certificaciones se expedirán tomando como base la relación valorada...».

Respecto al contenido de las cláusulas 54 y 55 del P.C.A.G., ambas disponen que tales partidas se incluirán en la relación valorada mensual, teniendo en cuenta que el reintegro de dichos abonos a cuenta se efectuará deduciendo dichos importes de las certificaciones de obra ejecutada.

Por tanto, la certificación propiamente dicha está constituida, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 142 R.C.E., por el monto de la obra cuya existencia la Administración haya verificado y mensurado, con independencia de que la certificación, como mero documento administrativo y contable, pueda incluir otras partidas que, como los abonos a cuenta de materiales acopiados, equipos e instalaciones, obviamente, no integren el quantum de obra ejecutada, ni constituyen un derecho legal a priori en favor del contratista.

TERCERA. Llegados a este punto, si ponemos el contenido de los artículos 47 L.C.E.



y 142 R.C.E. en relación con lo previsto en el artículo 144 R.C.E., procede, pues, el abono del interés legal de las cantidades debidas como consecuencia del impago de las certificaciones dentro de los tres meses siguientes a la fecha de aquellos, pero en el sentido expresado en el artículo 142 R.C.E. de considerar a los efectos de su cálculo, sólo aquellas partidas que correspondan a obra realmente ejecutada.

Presumir que el artículo 144 del R.C.E., cuando menciona las certificaciones de obra, incluye, a los efectos del cálculo de intereses de demora, no sólo la cantidad relativa a la obra ejecutada propiamente dicha, sino también las cantidades derivadas de abonos a cuenta por acopios de materiales, instalaciones y equipo, significa, de un lado, ignorar la verdadera naturaleza jurídica de la certificación (142 R.C.E. párrafo 2.º) y, de otro, permitir un enriquecimiento injusto a favor del contratista, ya que tal interpretación nos llevaría a aplicar el interés legal sobre unas cantidades que, en definitiva, son adelantadas en concepto de «anticipos a cuenta» al momento de ser consideradas un derecho en favor del mismo, conforme a lo prevenido en los artículos 47 L.C.E. y 142 R.C.E.

Además, tal interpretación desvirtúa el sentido propio de la figura jurídica del interés de demora, al suponer incurso en mora a la Administración en el pago de una cantidad cuya obligación aún no es exigible legalmente, toda vez que su concesión deriva de una facultad que compete a la misma discrecionalmente a petición expresa del contratista.

CUARTA. En resumen, esta Intervención General estima, sin perjuicio de lo establecido en el precitado artículo 144 R.C.E., que las cantidades adelantadas por operaciones preparatorias, tales como instalaciones y acopio de materiales o equipos de maquinaria, únicamente dan derecho a percibir el interés de demora por tales conceptos, a partir de que dichas partidas son deducidas de las certificaciones de obra realmente ejecutada y, lógicamente, por los importes líquidos en negativo que se acrediten; claro está, siempre que se cumplan los requisitos contenidos en el precepto de referencia.

QUINTA. De otro lado, se hace necesario advertir la existencia de ciertos aspectos incidentales que a continuación se expresan, con independencia de que en el supuesto de estimarse procedente el abono de intereses (que no procede), e imputarse a la Junta de Andalucía, sea esta Administración la que corra a cargo de ellos:

- a) Siendo el órgano de contratación el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, la reclamación, de principio, debería formularse ante dicho órgano.
- b) Atendiendo al texto del Convenio, la admisión de la reclamación debe aprobarse por la Comisión de Seguimiento descrita en la cláusula décima, conforme se estipular en la cláusula séptima del Convenio para la Remodelación de la Red Arterial Ferroviaria de Sevilla.

En consecuencia, este Centro Fiscal, en base a las consideraciones expuestas, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/1988, de 5 de abril.

RESUELVE

Ratificar íntegramente el reparo formulado por la Intervención Delegada en la Consejería de Obras Públicas, relativo al abono de intereses de demora por el retraso producido en el pago de ciertas certificaciones correspondientes a las Obras de la Remodelación de



la «Estación de Mercancías de La Negrilla. Vagón completo. CIM TIDE. Red Arterial Ferroviaria de Sevilla», a favor de la U.T.E., constituida por las empresas «X» e «Y».

Asimismo, cabe señalar que, de no estar conforme la Dirección General de Transportes con la presente resolución, podrán trasladarse las actuaciones a la Comisión General de Viceconsejeros, según la cuantía, comunicándolo al Consejero de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.