

El Pago y la Contratación Administrativa Derecho Administrativo, tema 28. La teoría del pago y la contratación administrativa. Por el profesor Don Enrique de la Torre. El principio del equivalente económico se acaba temáticamente donde se concluyen los apuntes. Sin embargo hay que señalar una segunda vía mediante la cual la administración trata de aliviar financieramente al contratista del peso que la cuantía económica de los contratos administrativos de obras y servicios supone para él y de los perjuicios e inseguridades que la desigualdad de las partes propias del contrato administrativo puedan ocasionar. Lo cual no es, en fin de cuentas, sino un sistema de compensaciones indirectas por su colaboración subordinada en la consecución de fines públicos y por ello los estudiamos aquí. Ella nos lleva al estudio de la teoría del pago. Y en concreto alrededor de...

Dos técnicas propias del contrato de obras públicas que, si dogmáticamente no pueden encuadrarse en el principio del equivalente económico, están inspiradas en idéntica finalidad y son una vía indirecta de remuneración económica por la ayuda financiera que para el contratista suponen. Me refiero a la certificación de acopios y a la certificación de medios auxiliares. Es principio general de contabilidad pública que los pagos sólo se hacen cuando se justifica un servicio prestado. Por consiguiente, sólo después de realizada la prestación el contratista puede recibir su pago. Y tratándose, además, en los de obras y servicios públicos de contrato que engendran una obligación de resultado, la Administración no está obligada en rigor al pago, sino contra la ejecución completa y total de la prestación debida por el contratista. En el primitivo pliego de condiciones generales, aprobado por Real Decreto de 18 de marzo de 1846 y en el Real Decreto de 27 de febrero de 1852, la contratación se realizaba, como en el caso de la contratación de la Administración, como hemos visto, por cantidad alzada. El contratista prometía ejecutar la obra en una cierta cantidad.

...cuánta cantidad de dinero que se le abonaba íntegramente al final de la obra. Este sistema sufrió pronto quiebra por los inconvenientes que para el contratista encerraba. En efecto, si se aplicase rigurosamente el principio en el caso de que se trate de grandes obras públicas... ...que duren varios años, la administración, como dice Jess, correría el riesgo de no hallar empresario... ...que tenga disponibilidades suficientes, máximas si se tiene en cuenta que la ejecución de los trabajos... ...exige fondos enormes, para esperar durante tanto tiempo su liquidación. En cualquier caso, la administración sufriría las dificultades económicas del empresario... ...cuyos gastos financieros repercutirían sobre los precios de contrato. De ahí, que se haya dado al principio de pago por servicio prestado una interpretación más amplia... ...según la cual, a efectos contables y financieros, el contrato administrativo de obras públicas... ...no hay que entenderlo como un contrato de resultado total, sino como un contrato de resultados parciales... ...susceptibles de ser medidos y abonados por separado, permaneciendo indivisible... ...la obra desde el punto de vista jurídico...

se admite la divisibilidad contable y se estima que financieramente hay servicio prestado en la parte de obra ejecutada. Así, en el artículo 142 del Reglamento de Contratos del Estado, reconoce los pagos parciales mediante certificaciones expedidas mensualmente, tomando como base las mediciones y relaciones valoradas mensuales, que de acuerdo con las cláusulas 45 y siguientes del pliego del 31 de diciembre de 1970, debe efectuar el director de la obra. Hemos visto las razones financieras que justifican la existencia de pagos parciales. Ahora bien, ¿cuál es la naturaleza y las consecuencias jurídicas de esta forma de pago? Hemos aludido anteriormente a la indivisibilidad jurídica del contrato y de la obra o del servicio en su conjunto. Ello significa que desde este punto de vista, el contrato no se considera cumplido sino con la ejecución total, y por tanto, el contratista no tiene en verdad derecho al pago hasta el momento de la recepción definitiva, ni los pagos parciales hechos por la Administración con antecedentes, pero en realidad tienen carácter definitivo, sino sólo a cuenta de la liquidación final. Son los llamados pagos a buena...

A ello se refiere la ley cuando dice, los abonos al contratista resultantes de las certificaciones expedidas tienen el concepto de pago provisional 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 comprenda. Es decir, a diferencia de lo previsto en el artículo 1592 del Código Civil, el que se obliga a hacer una obra por piezas o por medidas puede exigir del dueño que la reciba por partes y que la pague en proporción, se presume aprobada y recibida la parte satisfecha. En el contrato administrativo de obras públicas, la obligación no se entiende cumplida ni se extingue desde el punto de vista jurídico sucesivamente por parte del contratista al ir realizando las distintas unidades de obra y por parte de la administración al ir abonando sucesivamente el precio, sino que perviva... ...y que pervive en toda su integridad hasta el momento de la ejecución total y de la recepción definitiva, lo cual lleva consigo las siguientes consecuencias jurídicas. Primera, hasta ese momento el contratista...

exclusivamente responsable de la ejecución de las obras que haya contratado y de las faltas que en ellas puedan notarse, sin que le sirva de disculpa ni le dé derecho alguno la circunstancia de que el ingeniero o sus subalternos hayan examinado reconocidos durante su construcción dichas obras o los materiales empleados ni que hayan sido valorados en las certificaciones parciales. En consecuencia, cuando el ingeniero advierta vicios o defectos en las construcciones, antes de verificarse dicha recepción definitiva, podrá disponer que las partes defectuosas se demuelan y reconstruyan por el contratista y a su costa. Cláusula 44 del pliego del 31 de diciembre de 1970. Todo ello, salvo que la Administración haya creído conveniente hacer recepciones parciales, en cuyo caso el contratista queda libre de la responsabilidad de las obras recibidas. Segunda, los riesgos por daños o destrucciones en la obra hecha no se van desplazando después de los sucesivos abonos parciales del contratista a la Administración, sino que recaen exclusivamente sobre el contratista, ya que la obra no ha sido llevada al patrimonio de la Administración. El comitente de la...

administración y es sabido que los contratos traslativos de propiedad como somos de suministros y los de obras públicas los riesgos son a costa de la parte que es propietaria en el momento en que la cosa sufre el daño todo ello salvo las excepciones establecidas en la ley las cantidades abonadas al contratista en los pagos a buena cuenta no pasan con carácter definitivo a su patrimonio sino que constituyen fondos públicos afectos de alguna manera a la obra o servicio por lo que no se pueden embargar detener ni intervenir así se reconocía expresamente en el artículo 36 del pliego de 1903 al decir los libramientos y sus importes entregarán precisamente al contratista cuyo favor se hayan rematado las obras o a personas legalmente autorizadas por él y nunca ningún otro aunque se libren despachos o exhortos por cualquier tribunal o autoridad para su detención pues que se trata de fondos públicos destinados al pago de operarios y no de intereses particulares del contratista únicamente del saldo que la liquidación arroja a favor del contratista y no de intereses particulares del contratista y de la

Si no hubiera sido necesario retener la par al cumplimiento de la contrata, podrá verificarse el embargo dispuesto por las referidas autoridades o tribunales. En el artículo 47 de la misma ley se confirma este régimen jurídico al decir que las certificaciones solamente podrán ser embargadas con destino al pago de jornales de vengados en la propia obra o al de las cargas sociales derivadas de los mismos. El Reglamento General de Contratos prevé que las certificaciones serán transmisibles y pignorables conforme a derecho, pero quedando obligado el contratista a ponerlo en conocimiento de la Administración. Idéntica, por lo demás, ha sido la postura de nuestra jurisprudencia. La sentencia de 28 de diciembre de 1933 establece que los abonos que se van haciendo al contratista durante el periodo de ejecución de las obras representan liquidaciones parciales y provisionales de la contrata realizadas por la Administración en vista de la debida continuación de las obras, por lo que es evidente que afectan al interés público y no exclusivamente al particular del contratista y no pueden, por tanto, ser objeto de retención ni embargo. El Reglamento General de Contratos prevé que las certificaciones serán transmisibles y pignorables conforme a derecho, pero quedando obligado el contratista a ponerlo en conocimiento de las mismas. La sentencia de 28 de diciembre de 1936 establece que los abonos que se van haciendo en vista de la debida continuación de las obras representan liquidaciones parciales y provisionales de la contrata realizadas por la Administración en vista de la debida continuación de las obras,

judicial sólo factible sobre el saldo que arroje la liquidación final. Hasta tal punto es esto así que en ocasiones, cuando la Administración prevea el peligro de su embarcabilidad por proveedores o acreedores del contratista, o de que éste va a hacer un uso de los fondos de las certificaciones distinto al que exige esta prioridad en su dedicación, puede acudir a la técnica de la certificación depositada en un banco o entidad similar que se hace cargo del pago de obreros, o al abono directo por ella misma al personal afecto a las obras. Pero no sólo se concede al contratista la ayuda financiera que suponen los pagos a buena cuenta por obras parcialmente ejecutadas. Las mismas razones que justifican estos se han estimado válidas para abonar al contratista el importe de los materiales que son adquiridos para el abastecimiento de la obra o el servicio. En ocasiones, obras públicas de gran importancia, por ejemplo, el acopio de materiales exige fuertes desembolsos que se realizan incluso años antes de realizar las unidades de obra contratista. Por ejemplo, el acopio de materiales exige que el abogado de la obra sea el abogado de la obra.

o gravas para firmes de carreteras. El interés del empresario y el de la Administración exige, en estos casos, evitar al empresario las dificultades y los gastos que lleva consigo un préstamo bancario a largo plazo, ya que estos, en definitiva, serían repercutidos sobre los precios de contrato. Tal es el significado de los abonos por materiales acopiados, admitidos por el artículo 143 del reglamento, mediante los que

se paga, que consiste en abonar al contratista el 75% del valor de los acopios realizados. Este anticipo se deduce, proporcionalmente, de las unidades de obra que se vayan ejecutando. Así, se prevé en la cláusula 54 del pliego de 31 de diciembre de 1970, en los supuestos en que no haya peligro de que los materiales recibidos como útiles y almacenados en la obra o en los almacenes autorizados para su acopio sufran deterioro, poniendo en cuenta ese adelanto en la liquidación de las unidades de obra posteriores que incluyan esos materiales. Con identidad, el artículo 143 del reglamento, en el que se paga, se prevé que los materiales que se vayan ejecutando, mediante los que se vayan ejecutando, ponen en cuenta ese adelanto

ido practicando en los contratos administrativos de obras públicas la certificación por medios auxiliares, consistente en el anticipo que por el importe proporcional de los mismos se hace al contratista a medida que va progresando su instalación. Este tipo de abonos a cuenta aparece ya previsto en el nuevo Reglamento General de Contratación, artículo 143, al decir que la Administración podrá verificar también abonos a cuenta por operaciones preparatorias realizadas por el contratista, como instalaciones y acopio de materiales o de equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra. El motivo de que se anticipen los medios auxiliares es una vez más evitar que el contratista tenga un capital inmovilizado durante toda la vida de la obra, con los considerables gastos financieros que supondrían la mayor parte de los casos y la lenta recuperación del mismo a través del sistema de certificaciones por obra ejecutada, que incluirían dentro de los precios unitarios la cuota aparte destinada a amortización de medios auxiliares. Pues bien, lo que hace la Administración es, una vez que el contratista ha instalado sus medios auxiliares, que se le haga la operación de la obra, que se le ha hecho una valoración con los servidores, que se le haga la operación de la obra, que se le haga la operación de la obra, que se le haga la operación de la obra, que se le haga la operación de la obra, que se le haga la operación de la obra, que se le haga la operación de la obra, que se le haga la operación de la obra, que se le haga la operación de la obra, que se le haga la operación de la obra.

...contradictoria de los mismos, abonarle por anticipado la cifra total por este concepto...
...descontándole en lo sucesivo de la valoración de las unidades de obra... ...la partida que figure por medios auxiliares en el precio. Esto en el caso de que los medios auxiliares se hayan incluido en todos y cada uno... ...de los precios de las unidades de obra. Otras veces, al redactar un proyecto, pueden fijarse con anterioridad... ...los que la administración estima necesarios y valorarse con independencia. Y entonces el contratista se obliga a instalar los que figuran en el proyecto... ...y los son abonados por separado a medida que progresa su instalación. En cualquier caso, es importante señalar que el objeto de la valoración contradictoria... ...y abono anticipado sólo es, normalmente, la amortización de la maquinaria... ...y demás medios auxiliares en la ejecución de las obras de que se trate... ...quedando la propiedad de los mismos a favor del contratista. Amortización por desperfectos, salvo que se haya estipulado lo contrario. Que sea la propia titularidad de los bienes lo que se hace objeto de certificación... ...quedando estos a beneficio de la administración... ...para la conjunción de las obras.

Amortización en cuentas de reserva. Hablemos por fin de las certificaciones en descubierto distinguentes. Primero, certificaciones en descubierto presupuestario. Hay ocasiones en que se extienden al contratista certificaciones en descubierto por haber sido agotado el crédito de esa anualidad. Son las llamadas certificaciones anticipadas con carga a anualidades posteriores que tienen para el contratista el interés de obtener un descuento en un banco. Y segundo, certificación en descubierto de obra, adelanto de certificaciones, que consiste en extender al contratista certificaciones por obra no realizada todavía. Constituyen verdaderos anticipos que están prohibidos y aunque en algún caso pueden cubrirse como certificación de acopios o medios auxiliares, constituye una práctica viciosa y un delito de malversación de caudales públicos que debe ser sancionado con gravedad. Las facilidades que hay que dar al contratista para la financiación de las obras no pueden nunca atentar, contraprincipiado. Los principios que son garantías básicas de la financiación de las obras son que, en el caso de una obra, la financiación de la obra es la que más se puede garantizar,

del erario público.