

## **INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 29 DE DICIEMBRE DE 2000 POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA. ABONOS A CUENTA POR OPERACIONES PREPARATORIAS DEL 100 % DEL PRECIO DEL CONTRATO EN DIVERSOS CONTRATOS DE SUMINISTRO Y SUMINISTRO E INSTALACIÓN**

---

Se recibe en esta Intervención General, procedente de “.....” escritos de discrepancias formulados por el Gerente del mismo según lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, y artículo 16 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo de 1997, por el que se desarrolla el Régimen del Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid contra el reparo formulado por la Intervención Delegada en la Consejería de “.....” a la propuesta de Reconocimiento de obligaciones y propuesta de pago en concepto de operaciones preparatorias de los contratos:

- Suministro e instalación de “.....”
- Suministro de “.....” ;
- Suministro e instalación de “.....”;
- Suministro de “.....”;
- Suministro de “.....”;
- Suministro de un “.....”;
- Suministro y colocación de “.....”

Por Resolución de esta Intervención General de fecha 28 de diciembre de 2000 se acordó la acumulación de los citados expedientes, de conformidad con lo previsto en el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dada la identidad existente entre los mismos.

En relación con dichos expedientes, son relevantes los siguientes

### **ANTECEDENTES**

- I.- El Interventor Delegado en sus escritos de reparo considera que al no definir los Pliegos de Cláusulas Administrativas las condiciones en las cuales pueden hacerse abonos a cuenta por operaciones preparatorias, no procede su abono y consecuentemente el que éste alcance el 100 % del precio del contrato.
- II.- A.- El Gerente del “.....” estima que los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares preveían que “El contratista tendrá también derecho a percibir abonos a cuenta por el importe de las operaciones preparatorias de la ejecución del contrato y que estén comprendidas en el objeto del mismo, de conformidad con el artículo 100.3 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas”.

El órgano de contratación entendiendo que las empresas adjudicatarias llevaron a cabo “las

operaciones tendentes a disponer del bien a suministrar...” estima en el marco de las facultades de interpretación que el artículo 60 de la Ley 13/1995 citada le faculta, que esas operaciones tienen el carácter preparatorias en el sentido del artículo 100.3 citado, por lo que aprobó conceder a los contratistas un abono a cuenta de importe del 100 % de las operaciones preparatorias desarrolladas previo afianzamiento, según las correspondientes Resoluciones administrativas.

Teniendo en cuenta el objeto de las discrepancias se efectúan las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I

1. La cuestión relevante en las presentes discrepancias se concreta en determinar si el contratista tiene derecho a percibir abonos a cuenta por las operaciones preparatorias, si en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares no se han establecido las condiciones para su percepción.

La Intervención General de la Comunidad de Madrid en contestación a la consulta formulada por el Interventor Delegado en la Consejería de “.....” sobre el objeto de las presentes discrepancias ya determinó su criterio al respecto en escrito de 5 de diciembre de 2000, que se adjunta, concluyendo que “para poder percibir abonos a cuenta por operaciones preparatorias deben fijarse en el Pliego las condiciones en que pueden llevarse a cabo”.

Por lo tanto, planteada la misma cuestión, si bien en discrepancia, esta Intervención General se reitera en su criterio, ratificando el reparo del Interventor Delegado.

2. Ahora bien, este criterio no sólo es sustentado por este Centro Directivo. Ya en el escrito de 5 de diciembre, se indicaba que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado (J.C.C.A) en su Informe 19/1998, de 30 de junio, se manifestaba en los mismos términos.

Señalaba la J.C.C.A interpretando el artículo 145.2 de la L.C.A.P , sobre el derecho del contratista al abono a cuenta por operaciones preparatorias, que reproduce para el contrato de obras, lo que con carácter general establece el artículo 99.3 del Texto Refundido para todos los contratos, que “el legislador ha querido limitar este derecho a la circunstancia de que figuren las condiciones para su abono en el Pliego de cláusulas administrativas particulares”

Precisa la J.C.C.A en el Informe citado la diferencia entre los abonos a cuenta del precio del contrato por obra ejecutada de los correspondientes a operaciones preparatorias, precisando “ el apartado 4 del artículo 100 referente a abonos a cuenta del precio del contrato por la obra ejecutada no condiciona estos abonos a la circunstancia de que estén previstos en los pliegos, por la sencilla razón de que estos últimos abonos corresponde percibirlos a todo contratista, mientras que los abonos por operaciones preparatorias corresponden exclusivamente a los contratistas a quienes expresamente se conceda y con los límites reglamentariamente

establecidos por lo cual el artículo 145.2 exige la previsión en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de las condiciones de estos abonos a cuenta”.

Concluía la J.C.C.A en el Informe citado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que las condiciones de los abonos a cuenta por operaciones preparatorias a que se refieren el artículo 145.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y el artículo 143 del Reglamento General de Contratación del Estado tienen que estar previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, aunque esta prevención pueda consistir en una remisión a las condiciones y requisitos de las cláusulas 54 y 55 del Pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre.

3. Este mismo criterio de limitar el derecho del contratista al abono a cuenta por operaciones preparatorias a que figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares las condiciones para el mismo es el que sustenta la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid en su Informe 23/1997, de 16 de diciembre:

”En opinión de esta Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, la redacción dada a los señalados artículos de la LCAP no elimina tal discrecionalidad, pues los abonos a cuenta al contratista por acopio de materiales vienen en todo caso condicionados a que se haya efectuado la oportuna previsión en los respectivos pliegos, siéndoles de aplicación las condiciones fijadas en los mismos y los límites que se establezcan reglamentariamente.”

Afirma la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid entre los requisitos para que la Administración pueda efectuar abonos a cuenta por operaciones preparatorias (en el presente supuesto, acopios) : “En el Pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato se deberá haber previsto la posibilidad de efectuar los abonos a cuenta, así como las condiciones en que pueden llevarse a cabo, con respeto a los límites reglamentarios (estos límites no son otros, en tanto no se desarrolle en su totalidad la LCAP, que los de la cláusula 54 del PCAGCO).

La omisión de tal previsión expresa en el Pliego del contrato haría improcedentes los abonos a cuenta por acopio de materiales, salvo que aquél hubiese declarado de aplicación las disposiciones del PCAGCO, en cuyo caso se estará a las condiciones y requisitos que sobre dichos abonos a cuenta determina su cláusula 54”.

En conclusión, por tanto, la interpretación de la LCAP lleva a estimar que no habiéndose determinado en el pliego las condiciones para el abono a cuenta por operaciones preparatorias, no concurren los requisitos para su abono, quedando limitado por tanto el derecho del contratista en este extremo.

## II

4. Se manifiesta en los Informes de discrepancias que el órgano de contratación, en el marco de las facultades de interpretación que el artículo 60 de la L.C.A.P le concede, estimó que “las

operaciones (de la empresa adjudicataria) tendentes a disponer del bien a suministrar dentro de esos plazos tenían y tienen la consideración y naturaleza de preparatorias por lo que decidió conceder al contratista un abono a cuenta de importe el 100 % de las operaciones preparatorias desarrolladas, previo el afianzamiento correspondiente”.

Dos cuestiones se plantean al respecto: por una parte, el alcance de las facultades de interpretación a que se refiere el artículo 60 en relación a la omisión en el pliego de las condiciones y límites que deben concurrir para que el contratista tenga derecho al abono por operaciones preparatorias y, por otra, la resolución adoptada por el Gerente concediendo los abonos a cuenta.

Respecto a la primera cuestión, ya se manifestó en el primer apartado de este informe, que, en interpretación del artículo 99.3 del Texto Refundido, que se corresponde con el artículo 100.3 de la L.C.A.P, deberían de haberse recogido expresamente en los pliegos las condiciones para el abono a cuenta por operaciones preparatorias. Habiéndose omitido este requisito, no procede abono a cuenta en concepto de operaciones preparatorias. Por lo tanto, negado el derecho a percibir abonos a cuenta por operaciones preparatorias por la citada omisión, huelga la facultad referida para interpretar que determinadas actuaciones de las empresas adjudicatarias se estiman operaciones preparatorias a los efectos de su abono.

En el contrato de obras, la remisión expresa en el pliego de cláusulas administrativas particulares al Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de obras del Estado.(Cláusulas 54 a 58) permite dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 99.3 del Texto Refundido de la L.C.A.P en cuanto determinación de las condiciones para que se efectúen abonos a cuenta por operaciones preparatorias, bien por materiales acopiados, bien por instalaciones y equipo; ahora bien, en el contrato de suministro deben expresamente indicarse las condiciones para que se efectúen estos abonos por operaciones preparatorias, indicando qué actuaciones de la empresa adjudicataria se entienden como operaciones preparatorias; si en el supuesto de suministro con instalación podrán efectuarse abonos por los bienes adquiridos y depositados a disposición de la Comunidad de Madrid y la cuantía máximo del abono a cuenta...

En este contexto, precisado que no habiéndose establecido las condiciones para el abono a cuenta por operaciones preparatorias, éstos no proceden, debe concluirse que tampoco procede el entender por el órgano de contratación que determinadas actuaciones de la empresa se consideran por el órgano de contratación operaciones preparatorias, puesto que este concepto debe estar fijado en el Pliego..

Por otra parte, desde el punto de vista formal, procede recordar que según el artículo 59 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, las facultades de interpretación, modificación... de los contratos precisan informe de los Servicios Jurídicos, documento que no consta en el expediente.

En cuanto a la segunda cuestión, las Resoluciones del Gerente aprobando un abono a cuenta por importe del precio del contrato, se estima que han incurrido en el supuesto del artículo 29 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo de 1997, por el que se desarrolla el Régimen del Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, por cuanto significan un acto de contenido económico, en la medida que implica obligaciones para la Hacienda Pública sin fiscalización previa, por lo que procedería su convalidación por el Consejo de Gobierno, con carácter previo al reconocimiento de las obligaciones.

Ahora bien, teniendo en cuenta que las citadas resoluciones no son conformes con lo dispuesto en el Artículo 99.3 del Texto Refundido se estima que deben revisarse por el órgano de contratación, no procediendo su convalidación por el Consejo de Gobierno. El precio de los contratos deberá abonarse, cuando se ejecuten las prestaciones de los contratos y no por operaciones preparatorias.

De acuerdo con las consideraciones precedentes, esta Intervención General

### **RESUELVE**

- 1.- Ratificar los reparos del Interventor Delegado en cuanto no proceden abonos a cuenta por operaciones preparatorias, cuando no se han determinado expresamente en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares las condiciones para su abono, así como no procede el que el órgano de contratación interprete qué actuaciones de las empresas constituyen operaciones preparatorias, sino éstas deben recogerse y precisarse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.
- 2.- En el supuesto de disconformidad con el criterio de esta Intervención, podrá formular discrepancia ante el Consejo de Gobierno, a quien corresponde adoptar la resolución definitiva, tal como dispone el artículo 88 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.