DICTAMEN ELABORADO EN RELACIÓN CON LA CONSULTA FORMULADA POR EL AYUNTAMIENTO DE MOYA, RELATIVA AL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE OBLIGACIONES EN CONTRATO DE OBRAS

En la Sesión del Pleno de la Audiencia de Cuentas de Canarias, celebrada el día 12 de junio de 2013, se aprobó el Dictamen, que a continuación se transcribe en relación con la consulta formulada por el Ayuntamiento de Moya relativa al cómputo del plazo de prescripción de obligaciones en contratos de obras:

"Visto por el Pleno el escrito del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Moya, a través del cual se interesa la emisión de un dictamen relativo al cómputo del plazo de prescripción de obligaciones en contratos de obras, examinada la propuesta que del mismo ha elaborado la Unidad Fiscalizadora correspondiente, así como el Informe Jurídico emitido al efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Audiencia de Cuentas de Canarias, acuerda emitir el siguiente

DICTAMEN

El artículo 216.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP) dispone:

"La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 222.4, y si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá de haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio".

Por su parte, el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP) establece que "*Prescribirá a los cuatro años:*

a. El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos.

El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse".

"b. El derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de notificación, del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación".

Por lo tanto, en el supuesto del apartado b, de no haberse realizado dicha notificación, no podría entenderse iniciado el plazo de prescripción.

En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que el propio artículo 25 de la LGP establece en su apartado 3, que:

"Las obligaciones a cargo de la Hacienda Pública estatal que hayan prescrito, serán baja en las respectivas cuentas, previa tramitación del oportuno expediente".

En el caso concreto del Convenio de Colaboración celebrado entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la Consejería de Turismo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Patronato de Turismo de Gran Canaria, la Mancomunidad de Municipios del Norte de Gran Canaria, la Asociación de Empresarios de Actividades Diversas de la Zona Comercial de Arucas (ASEMAR), para el desarrollo de un Plan de Dinamización Turística en el norte de Gran Canaria, no se hace mención alguna a las relaciones obligacionales derivadas del mismo entre la Mancomunidad de Municipios del Norte de Gran Canaria y los Ayuntamientos integrantes de la misma por las actuaciones contempladas en dicho Convenio.

La Junta Plenaria de la Mancomunidad de Municipios del Norte de Gran Canaria, en sesión ordinaria de 20 de junio de 2005, acordó que el reparto del coste de dicho Plan entre los Ayuntamientos se realizará destinando el 20% del total del presupuesto, a partes iguales, para todos los Ayuntamientos, como fondo de solidaridad y el 80% restante a distribuir en función de la población de cada uno de los municipios.

El Ayuntamiento de Moya, en sesión plenaria de fecha 28 de octubre de 2005 aprobó el gasto correspondiente a la anualidad de 2005, se adquirieron compromisos por el gasto a realizar en los ejercicios 2006, 2007 y 2008 y se facultó al Alcalde-Presidente para la firma del convenio.

Por tanto, no se concretó, como debía acreditarse documentalmente ante el Ayuntamiento de Moya, previamente al reconocimiento de las obligaciones, la realización de la prestación o el derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que autorizaron y comprometieron el gasto, tal como exige el artículo 59 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

No obstante, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 232.1 del TRLCSP (con la misma redacción que el 145.1 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 -en adelante, TRLCAP- y que el artículo 215.1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en adelante, LCSP) cuando señala que a los efectos de pago, la Administración expedirá mensualmente certificaciones que comprendan la obra ejecutada durante dicho periodo de tiempo, salvo prevención en contrario en el pliego de cláusulas administrativas particulares, con lo que la certificación de obra adquiere así pleno sentido como soporte justificativo del reconocimiento de la obligación que realiza la Administración para proceder al pago de la misma, que como tal reflejará el conjunto de las relaciones valoradas que, correspondiendo a cada medición y con frecuencia mensual, han de ser expedidas por el técnico director de la obra. A este respecto, conviene igualmente indicar que el citado artículo establece: "*…cuyos abonos tienen el concepto de pagos a cuenta sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final y sin suponer, en forma alguna, aprobación y recepción de la obra que comprenden…!*, lo cual coincide con los criterios que se exponen por la Jurisprudencia que más adelante se cita.

Las consideraciones que se hacen a continuación parten del supuesto de que el derecho al reconocimiento o liquidación de la obligación por el Ayuntamiento de Moya nace con la presentación por la Mancomunidad de Municipios de Gran Canaria de las certificaciones de obra y, en su caso, la liquidación del contrato como documento justificativo.

Por tanto, las cuestiones a dilucidar en la presente consulta serían: la prescripción del derecho a exigir el pago y, en directa relación con ello, la determinación de si las certificaciones parciales tienen autonomía y sustantividad propia respecto del contrato principal.

El Tribunal Supremo, en Sentencia (en adelante, STS), de 27 de abril de 2005 (2614/2005), refrendada por una posterior de 2 de abril de 2008 (943/2008), confirmando una previa de 26 de enero de 1998 (403/1998), afirma que el tema consiste *"en valorar, a los efectos del cómputo del plazo de prescripción previsto en el artículo 46 de la LGP* (hace referencia al Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, que con la misma redacción a la actual LGP estuvo vigente hasta el 1 de enero de 2005)*, un sólo contrato de obra y en iniciar aquel cómputo, en todas las obligaciones parciales de ese único contrato, desde su liquidación definitiva del contrato, por cuanto que las certificaciones parciales están concebidas y reguladas como instrumentos de pagos a cuenta, que no tienen autonomía y sustantividad propia respecto del contrato principal, estando sujetas los abonos resultantes de las mismas a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final, por lo que el cómputo del plazo de prescripción ha de tomarse en consideración a la referida fecha"*.

La STS de 26 de enero de 1998 afirmaba que *"hay que valorar a los efectos del cómputo del plazo de prescripción, un sólo contrato de obra, y en iniciar aquel cómputo, en todas las obligaciones parciales de ese único contrato, desde su liquidación definitiva (…)", "(…) las certificaciones de obra están ligadas al contrato originario, la eventual autonomía*

de las certificaciones parciales de pago respecto del contrato merece respuesta negativa y que la jurisprudencia niega que las certificaciones parciales tengan autonomía y sustantividad propia respecto del contrato principal al configurarlas como pagos a buena cuenta, lo que demuestra su dependencia respecto de aquél".

Igualmente, la STS de 31 de enero de 2003 o la de la Audiencia Nacional de 26 de julio de 2002 añaden: *" que no puede alegar la prescripción quien con su conducta impide que la relación jurídica con los contratantes quede terminada (...)", "(...) la prescripción comporta un trato profundamente discriminatorio para ambas partes contratantes, pues mientras los derechos del contratista están prescribiendo, los de la Administración, derivados del contrato, se encuentran intactos y son ejercitables en cualquier momento sin que la prescripción haya comenzado".*

Por otra parte, la STS de 15 de septiembre de 2009 (5436/2009), después de utilizar iguales argumentos a la STS anteriormente vista, reproduce parte de la STS de 2 de abril de 2008, la cual, además, establece que:

"(...) en el caso de autos, la Administración demandada, sobre la que pesa la carga de la prueba antes indicada, no incluye en sus alegaciones una referida al dato de cuando se hubiera producido la liquidación definitiva del contrato principal; ni tampoco el referido a cuando se hubiera producido tal liquidación respecto de las obras complementarias. En consecuencia, no podemos tachar de erróneo el criterio que deja entrever el último párrafo del fundamento de derecho tercero de la sentencia recurrida de tomar como día inicial para el cómputo del plazo de prescripción aquél en que se produjo el pago del principal."

Por tanto, la doctrina que el Tribunal Supremo sienta en las referidas sentencias puede resumirse en la necesidad de considerar, a efectos de delimitar el inicio del cómputo del plazo de prescripción, un único contrato administrativo, en el que se han de considerar integradas todas las obligaciones parciales que tengan origen o causa en el propio contrato.

Así, en la ya mencionada STS de 26 de enero de 1998, fundamentos de derecho primero y cuarto, el Tribunal Supremo, examinando si había prescrito o no el derecho a reclamar el importe de determinadas certificaciones de revisión de precios, afirma lo siguiente:

"La parte apelante sostiene la improcedencia de la prescripción decretada tanto en vía administrativa como jurisdiccional por el hecho de que la Administración no ha procedido a efectuar la liquidación definitiva del contrato y a devolver la fianza. Esto demuestra que el contrato de obra celebrado no se ha extinguido, y es posible la reclamación formulada, haciendo improcedente la prescripción aplicada por los órganos jurisdiccionales y la Administración (...)

Sabido es que la prescripción es una institución que, entre otras finalidades, pretende dar seguridad jurídica y firmeza a las relaciones jurídicas a causa del silencio de la relación jurídica que prescribe. De este planteamiento se sigue que no puede alegar la prescripción,

en su favor, quien con su conducta impide que la relación jurídica que une a los contratantes quede terminada. Así actúa la Administración que no procede, como es su deber, a la liquidación definitiva y a la cancelación de las fianzas prestadas a que viene obligada en virtud de lo dispuesto en los artículos 55 y 57 de la LCE. Aplicar, en esta situación, la prescripción, comporta un trato profundamente discriminatorio para ambas partes contratantes, pues mientras los derechos del contratista están prescribiendo, los de la Administración, derivados del contrato, se encuentran intactos y son ejercitables en cualquier momento, sin que para ellos la prescripción haya comenzado.

En consecuencia, procede estimar el recurso porque es erróneo computar los plazos prescriptorios atendiendo exclusivamente a los avatares de las certificaciones de obras, con olvido del hecho de estar integradas en el contrato de que forman parte, y donde las incidencias de éste tienen influencia decisiva en aquéllas; porque no puede ser favorecido por la prescripción quien con su conducta impide que ésta pueda empezar a operar; y, en fin, porque no han transcurrido los plazos prescriptorios correctamente computados".

Por tanto, no puede alegar la prescripción quien con su conducta impide que la relación jurídica con los contratantes quede terminada, y que así actúa la Administración que no procede, como es su deber, a la liquidación.

A modo de recapitulación, cabe señalar que el Tribunal Supremo, desde la STS de 26 de enero de 1998, valora, a efectos del cómputo del plazo de prescripción, un solo contrato administrativo de obra, y considera que el inicio del cómputo de dicho plazo ha de comenzar, en todas las obligaciones parciales de ese único contrato, desde su liquidación, incluyendo entre tales *"obligaciones parciales"* las derivadas de certificaciones parciales de obras y de certificaciones de revisión de precios (STS de 26 de enero de 1998).

Si bien para el contrato de obras la liquidación se configura 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.

Siendo requisito indispensable para apreciar la prescripción de cuatro años del derecho a reclamar las cantidades adeudadas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 235 del TRLCSP (con la misma redacción del artículo 147 del TRLCAP y 218 de la LCSP) y en los artículos 169, 170 y 171 del vigente Reglamento General de la Ley de Contratos, que señalan como obligación de la Administración notificar al contratista la propuesta de liquidación para que éste preste su conformidad o manifieste los reparos que estime oportunos, en el caso de que no se haya realizado la misma, en la STS de 16 de febrero de 2004 el Tribunal Supremo centra la cuestión (con mayor detalle que en la STS de 26 de enero de 1998) en resolver si es requisito previo e inexcusable para que la prescripción produzca efectos. De las afirmaciones del Tribunal se extrae que el cómputo del plazo de cuatro años previsto en la LGP, comenzará desde que concluyó el servicio o la prestación generadora de la obligación.

Respecto al derecho al reconocimiento o liquidación de obligaciones, establece el artículo 25.1 a) de la LGP un plazo de prescripción de cuatro años, a contar *"desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse"*. Refiriéndose este precepto a la *"fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación"*, el mismo ha de ser puesta en relación, al tratarse de contratos administrativos, con el artículo 222 del TRLCSP (de igual redacción que el artículo 110 del TRLCAP y 205 de la LCSP), a cuyo tenor:

"1. El contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando éste haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de su objeto.

2. En todo caso su constatación exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad (...)".

Ha de entenderse, pues, que la conclusión del servicio o prestación determinante de la obligación tiene lugar con ese acto de constatación de la Administración en que consiste la recepción a que se refiere el artículo 222.2 del TRLCSP, por lo que será la fecha de recepción el momento desde el que comience a correr el plazo de prescripción de cuatro años a que somete el artículo 25.1. a) de la LGP el derecho a reconocimiento o liquidación de las obligaciones de la Hacienda Pública.

CONCLUSIONES

1.- Las certificaciones parciales son pagos a cuenta, que no tienen autonomía y sustantividad propia respecto del contrato principal, estando sujetos los abonos resultantes de las mismas a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final, por lo que el cómputo del plazo de prescripción ha de tomarse en consideración a la fecha de la liquidación del contrato.

2.- En el caso de que no se haya realizado la liquidación del contrato, el cómputo del plazo de cuatro años de prescripción comenzará a computarse desde que concluyó el servicio o la prestación generadora de la obligación.

3.- La conclusión del servicio o prestación determinante de la obligación tiene lugar con el acto de constatación de la Administración en que consiste la recepción, por lo que será la fecha de recepción el momento desde el que comience a correr el plazo de prescripción de cuatro años a que somete la LGP el derecho a reconocimiento o liquidación de las obligaciones de la Hacienda Pública".

Santa Cruz de Tenerife, a doce de junio de dos mil trece.