



INSTRUCCIÓN 2/2013, DE 15 DE FEBRERO, SOBRE ACTUACIONES A LLEVAR A CABO PARA RECONOCER LAS OBLIGACIONES A CARGO DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL EN LOS SUPUESTOS DE CONTRATOS DE CONSTRUCCIÓN DE CENTROS EDUCATIVOS EN CUYO ABONO SE HA PREVISTO EL RÉGIMEN DE PAGO APLAZADO.

Habiendo surgido dudas sobre cual deba ser el procedimiento para llevar a efecto el reconocimiento de la obligación derivada de la ejecución de algunos contratos para la construcción de centros educativos realizados al amparo de la Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010, modificada por la Ley 1/2010, de 28 de junio, este centro fiscal entiende que se deben considerar los siguientes **ANTECEDENTES**:

PRIMERO. El artículo 75.7 de la entonces vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, determinó que "se prohíbe el pago aplazado del precio en los contratos de las administraciones públicas, excepto en los supuestos en que el sistema de pago se establezca mediante la modalidad de arrendamiento financiero o de los arrendamientos con opción de compra, así como en los casos en que esta u otra ley lo autorice expresamente".

Con base en esa habitación, la Disposición Adicional Decimoséptima referida autorizó la inclusión de cláusulas de precio aplazado en los contratos de obras que se celebren para la ejecución de los proyectos educativos incluidos en el anexo V de la ley, siempre que el aplazamiento no supere en tres años la fecha de entrega al uso o servicio público de las obras e incluyendo en el importe, en todo caso, los correspondientes intereses.

SEGUNDO. Con amparo en la indicada disposición se han tramitado una serie de contratos de obra en cuyo clausulado se prevé de forma típica que el contratista tiene derecho al abono, con arreglo al precio que figure en el contrato, de la obra que realmente ejecute con sujeción al proyecto que la define, a sus modificaciones aprobadas y a las instrucciones dadas por la Administración, que se pagará en dos anualidades constantes y prepagables, la primera de ellas a la recepción de la obra terminada, cuando el contratista haya realizado, de acuerdo con los términos del contrato y a satisfacción de la Administración, la totalidad de su objeto, nunca antes del 2012, y el resto en el siguiente año.

Siguiendo éste esquema, en el momento de la adjudicación de estas obras se contabilizó un compromiso de gasto plurianual en el que el importe de adjudicación se dividía en dos anualidades iguales, la primera imputada en el ejercicio presupuestario en el que estuviera prevista la entrega de la obra, y la segunda en el inmediato posterior.

TERCERO. El transcurso del tiempo ha determinado que muchos de estos contratos se encuentren concluidos o próximos a concluir, y si bien parece resultar pacífico el trámite que se haya de dar al abono de la primera anualidad, en el sentido de que producida la recepción de conformidad ha de hacerse pago de la misma en función de las disponibilidades de tesorería; no lo es tanto cuál sea la situación en la



que queda el abono de la segunda anualidad, surgiendo dudas sobre cuando puede producirse el reconocimiento de la obligación nacida, así como su propuesta de pago y pago material.

En este punto procede efectuar las siguientes **CONSIDERACIONES:**

PRIMERA. En el ámbito de la Hacienda Pública Regional rige la denominada "regla del servicio hecho" en virtud de la cual sólo podrá efectuarse el pago de las obligaciones que tengan por causa prestaciones o servicios a la Administración cuando el acreedor haya cumplido o garantizado su correlativa obligación conforme a lo determinado por el artículo 22.3 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre.

Coherentemente con ello, el artículo 48.1.c), dentro de la regulación de las fases del procedimiento de gestión de créditos, define el reconocimiento de la obligación como la aceptación, por parte de la administración deudora, de que las prestaciones han sido realizadas y se ajustan a lo previsto, suponiendo la contracción en cuenta de los créditos exigibles contra la Comunidad Autónoma. Así mismo, en su artículo 51.4 se determina que las órdenes de pago irán acompañadas de los documentos que prueben la realización de la prestación o el derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto.

SEGUNDA. Asimismo, de la redacción del referido artículo 48 de la Ley de Hacienda Regional, resulta clara la diferente naturaleza de las fases de reconocimiento de la obligación y propuesta de pago, teniendo la primera el contenido indicado en el párrafo anterior, mientras que la propuesta de pago es *"la operación contable que refleja el acto por el que el ordenador de gastos, que ha reconocido la existencia de una obligación de pago en favor de un interesado, solicita al Ordenador de Pagos que, de acuerdo con la normativa vigente, ordene su pago"*.

Partiendo de la regla general de prohibición de los mecanismos de pago aplazado en las obligaciones de la Administración, en el común de las ocasiones se produce la acumulación de las fases de reconocimiento de la obligación y propuesta de pago, al ser directamente exigible el pago de la obligación reconocida una vez comprobado el cumplimiento o garantía de sus obligaciones por parte del acreedor de la Administración. Tales actuaciones tienen su reflejo en la expedición del documento mixto "OK" en el que se plasma la contabilización simultánea del reconocimiento de la obligación y la propuesta de pago.

Esta regla general se ve consagrada en la Orden de 19 de febrero de 2002 de la Consejería de Economía y Hacienda por la que se dictan instrucciones provisionales sobre la operatoria contable a seguir en la ejecución de los presupuestos de gastos y de ingresos, que sólo prevé que ambas fases se contabilicen de forma simultánea, dando adecuada respuesta al común de los casos, no así en el supuesto que nos ocupa.

TERCERA. A juicio de este centro fiscal, la situación que plantea el mecanismo de pago aplazado aplicado en las obras de construcción de centros escolares, es distinta a la general.



Ya se señaló que no parece plantear dudas el momento en el que se ha de realizar el primer pago derivado de este tipo de contratos, menos claro resulta el momento que deba pagarse la segunda anualidad. Si bien la dicción literal de las cláusulas dedicadas al régimen de pagos puede suscitar dudas al indicar que la primera anualidad se abonará a la recepción de la obra y *“el resto (la segunda anualidad) en el siguiente año”*, de manera que en apariencia no prohibiría que llegado el siguiente año se abonase la segunda parte sin esperar a que transcurran doce meses desde la recepción de la obra. La interpretación conjunta y sistemática del pliego permite rechazar tal aseveración en tanto que en el precio del contrato se han incluido: 1º unos costes de financiación (por la inexistencia de abono de certificaciones parciales de obra) y 2º unos costes de aplazamiento (precisamente derivados de la previsión del abono de una parte de las cantidades de obra con posterioridad a su recepción) ofertados por el contratista y en los que se ha debido tomar en consideración el plazo de un año en el retraso del abono.

De este modo, en opinión de este centro fiscal, el abono de la segunda anualidad del precio pactado en los términos del contrato no se puede hacer efectivo hasta tanto transcurra un año desde la fecha de la recepción de la obra.

CUARTA. Ello no obstante, el que tal abono no sea exigible no implica que la Administración no haya de reconocer el cumplimiento de su obligación por parte del acreedor, puesto que la administración no puede negarse a reconocer la prestación realizada por el acreedor y por tanto, la existencia de una obligación a su cargo, ya que, de acuerdo con el artículo 1256 del Código Civil, la validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes.

En consecuencia, el acto administrativo de reconocimiento de la obligación no se dicta en el ejercicio de una potestad discrecional de la Administración, sino que es un “acto debido” de ésta, nacido del cumplimiento del contrato suscrito con el contratista y que necesariamente debe dictar. Por tanto, jurídicamente no existe la posibilidad de que la administración se niegue a aceptar la prestación realizada por el acreedor conforme a lo establecido en el contrato y proceda a reconocer la existencia de una obligación a su cargo.

Así mismo, con tal actuación se estaría sometiendo al acreedor a una carga injustificada en tanto que se le impediría un eventual acceso al crédito con la garantía de la prestación efectivamente realizada a favor de la Administración, mediante la transmisión del derivado de la obligación reconocida. Además se ha de velar porque la hipotética cesión se haga con las debidas garantías para la Administración y para los terceros.

Por ello, considerando la procedencia de la contabilización del reconocimiento de la obligación en los términos pactados en el contrato, y no previendo la normativa de operatoria contable que se puedan reflejar de forma separada las fases de reconocimiento de la obligación y propuesta de pago, con base en los antecedentes y consideraciones efectuadas, haciendo uso de la facultad que a este centro fiscal le atribuye el artículo 91.2 de la Ley de Hacienda regional, se dictan las siguientes **INSTRUCCIONES:**



PRIMERA. En los casos de obras en centros educativos realizadas según el sistema de pago aplazado, la tramitación del primer pago se realizará de acuerdo a las normas de general aplicación. Por lo que se refiere a la segunda o sucesivas anualidades, una vez iniciado el ejercicio presupuestario correspondiente y existiendo crédito adecuado y suficiente para ello, se podrá proceder al reconocimiento de la obligación a favor del acreedor en los supuestos que éste así lo solicite manifestando su intención de ceder el crédito que ostenta frente a la Administración.

SEGUNDA. En tal caso, el centro gestor elevará propuesta al órgano de contratación para que reconozca la obligación, indicando que se corresponde con un contrato de los contemplados en esta instrucción, señalando la fecha a partir de la cual se podrá hacer efectivo el abono, en función de los criterios señalados.

A la propuesta se acompañará un documento contable "OK" cuyo perceptor será necesariamente el adjudicatario de la obra, no debiendo en estos expedientes realizarse la toma de razón de la transmisión del crédito en la Consejería, sino en la Tesorería Regional en todo caso, en los términos que se indican en la instrucción quinta.

TERCERA. La propuesta indicada se fiscalizará, en su caso, por la Intervención Delegada de la Consejería proponente, que indicará en el apartado de "Observaciones Complementarias" del informe de fiscalización, que el abono de la obligación no se podrá realizar con anterioridad a la fecha indicada.

CUARTA. Al contabilizar el documento OK, la oficina presupuestaria de la Consejería comunicará este hecho de forma inmediata por FAX a la Dirección General de Presupuestos. En tal comunicación hará referencia a todos los elementos precisos para la correcta identificación del pago que ha de ser bloqueado, indicando con claridad la fecha antes de la cual no será posible hacerlo efectivo.

QUINTA. La toma de razón de la transmisión del crédito se realizará exclusivamente por la Intervención Delegada en la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos, y en ella se diligenciará la misma limitación indicada en los párrafos anteriores.

Murcia, a 15 de febrero de 2013.

EL INTERVENTOR GENERAL,



Fdo.: Eduardo Garro Gutiérrez.

INTERVENTORES DELEGADOS DE LA CONSEJERÍA DE FORMACIÓN Y EMPLEO, Y DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS Y FONDOS EUROPEOS.

SECRETARIO GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE FORMACIÓN Y EMPLEO.

DIRECTOR GENERAL DE PRESUPUESTOS Y FONDOS EUROPEOS.