

INFORME 6/1988, de 28 de junio. Determinación de los importes a abonar a cuenta por operaciones preparatorias.

I. ANTECEDENTES

Por la Intervención General se ha solicitado informe a la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, sobre la consulta planteada por la Intervención Delegada de la Consejería de Obras Públicas y Transportes sobre los criterios para la determinación de los importes a abonar a cuenta a los adjudicatarios de obras por las operaciones preparatorias a que se refiere el artículo 143 del Reglamento General de Contratación y la cláusula 55 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales.

En el informe que, en relación con la consulta de la Intervención Delegada de la Consejería de Obras Públicas, emite la Intervención General, tras enumerar las reglas que fija la cláusula 55 del pliego de condiciones generales para la determinación del anticipo, se concluye que el mismo ha de deducirse del valor de los equipos determinado contradictoriamente y una vez aplicado los porcentajes correspondientes, se determinará el importe amortizable en función de la fase de la obra en que los diferentes elementos son utilizados.

II. INFORME

Se plantea en la consulta formulada por la Intervención Delegada de Obras Públicas a la Intervención General una doble alternativa posible en la interpretación de la cláusula 55 de los pliegos de condiciones administrativas generales, única normativa que ha de tenerse en cuenta para la determinación del anticipo, que se concreta en la forma siguiente:

1.- Si el término amortizable ha de entenderse referido a la devolución o amortización del anticipo otorgado en concepto de instalaciones y en el sentido de su posibilidad de compensación con las distintas anualidades de crédito de cada obra.

2.- Si por el contrario, el término amortizable se entiende referido a la depreciación que sufre la maquinaria e instalaciones por su utilización en cada fase de obra considerada.

Es indudable que las consecuencias que se derivan en la fijación del importe del anticipo son muy diferentes si se opta por una interpretación u otra, y esta observación ya se recoge por la Intervención Delegada en su informe. Pero tampoco debiera ser este un punto que preocupase a la hora de enjuiciar la normativa que regula dichos pagos a cuenta. Y ello por la simple razón de que son tan sólo entregas a cuenta, con la contrapartida por parte del contratista de una garantía para responder de su correcta devolución, aún en el supuesto de que el contrato sufre durante su vigencia variaciones de titularidad o incluso la resolución del mismo, si ésta se hubiere producido.

La propia imprecisión de las reglas que la cláusula 55 establece se presta a confusión, sin que por otro lado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe de 9 de marzo de 1.982 haya despejado las dudas que sobre la interpretación de las mismas se abrigaba.

Parte el referido Organismo Consultivo del principio de contemplar siempre con carácter restrictivo las circunstancias de toda índole que aconsejen la concesión a las empresas del citado beneficio.

Consecuentemente con ello, remite para fijar el importe amortizable a las bases recogidas en el artículo 67 del Reglamento General de Contratación del Estado para el cálculo de los precios de las distintas unidades de obras, incluyendo los gastos de amortización de las máquinas e instalaciones entre los costes directos; y entre los indirectos, los gastos de instalación de oficinas a pie de obra, comunicaciones, almacenes, talleres, pabellones temporales para obreros, etc.

Pero este criterio restrictivo en la determinación del anticipo no conduce a la conclusión que del informe efectúa la Intervención Delegada, sobre la decantación de la Junta Consultiva hacia la opción de entender la amortización como desgaste. En realidad este Organismo en su informe lo que hace es aplicar un enfoque particular no propicio a la autorización de los anticipos, con el postulado de una norma que abre en la legislación española la posibilidad de la autorización de los mismos al contratista, haciéndose eco de otras regulaciones más generosas existentes en el Derecho comparado, que como en el francés eleva estas concesiones hasta un quince por ciento del presupuesto de la obra.

La regulación que de este tema efectúa la cláusula 55 del Pliego de Condiciones Generales no es afortunada. Comienza atribuyendo al Director técnico de las obras la facultad de fijar discrecionalmente el montante del anticipo, para después establecer unas reglas de las que se desprende dicho importe, eliminando cualquier margen de actuación discrecional por parte del mencionado facultativo. Cabría interpretar que la discrecionalidad radica no en la valoración del importe del anticipo, sino en la decisión reservada a la Dirección técnica de proponer o no la concesión del mismo. La marginación en este caso del contratista, en una iniciativa que le afecta muy directamente, no parece tener una clara explicación.

Exige como requisito el que la maquinaria sea de propiedad del contratista, excluyendo el supuesto de

arrendamiento, siendo así que, en el coste de las actividades preparatorias también tienen un indudable reflejo en dicho supuesto.

La expresión "importe amortizable" es la que dentro del contexto de la regulación global que realiza la indicada cláusula ofrece mayor motivo de dudas, al no dejar claro si la amortización hay que entenderla como devolución del anticipo o bien en el sentido técnico del período en que un bien figura en el activo económico de una empresa.

Con el fin de determinar el sentido otorgado al concepto importe amortizable, seguiremos el criterio recogido en el artículo tercero del Código Civil, según el cual las normas se interpretarán en el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de las mismas.

Teniendo en cuenta los aludidos criterios, el concepto de amortización dentro del contexto normativo de los pliegos de cláusulas administrativas generales ha de entenderse en su acepción técnica, pues, es de suponer que el autor de la norma reguladora cuando lo utiliza lo hace con este carácter. No cabe deducir otra interpretación, pues ello sería entrar en un terreno de pura apreciación discrecional, sin que un diferente sentido al estrictamente técnico pueda desprenderse de la regla concreta que lo regula ni del conjunto de la normativa. Lo que ocurre es que el cálculo de la amortización, como delimitación del abono a cuenta o anticipo, ha de efectuarse partiendo de las reglas que establece la cláusula 55 del pliego de cláusulas administrativas generales, y no prescindiendo de las mismas, extremo éste que ha sido constatable en el examen realizado en varios supuestos concretos analizados, según los cuales la primera limitación que parte del valor del bien reducido en los porcentajes señalados en la misma, se toma como tope máximo del que no puede exceder el importe del abono, aplicando tan sólo la segunda limitación, que en estos casos parte del valor real de los equipos o instalaciones, sin que entre en juego la reducción alcanzada de la afección al mismo de los aludidos porcentajes.

Se trata, pues, de dos limitaciones correlacionadas entre sí y, en consecuencia, sobre el valor alcanzado con la aplicación de la primera limitación ha de incidir a continuación la segunda limitación, que es la amortización o fijación del importe del abono a cuenta en función del tiempo de utilización de los mismos en la obra.

La práctica, pues, parece que ha inducido a una errónea interpretación de la cláusula que comentamos lejos del sentido literal de la misma, según el cual ambas limitaciones han de conjugarse e interrelacionarse. Siguiendo esta línea de interpretación literal de la norma, la amortización no puede entenderse como devolución del anticipo o abono a cuenta, comprensiva del período o plazo en que el importe recibido se devuelve por su receptor, pues ésta sería una acepción del concepto impropia y de dudoso rigor técnico, no deducible del precepto que se comenta, por cuanto el procedimiento de devolución se regula en la cláusula 56 del citado pliego de cláusulas generales. Por último, hemos de indicar que por idénticas causas a las antes apuntadas el concepto de desgaste no es identificable con el de amortización como base de cálculo del anticipo, por cuanto aquél es sinónimo de envejecimiento y suele coincidir con el período de vida del bien, finalizado el cual desaparece del activo real, aunque su amortización haya tenido lugar muy anteriormente. No parece que el autor de la norma haya pretendido excluir del cálculo del anticipo aquellos bienes que hayan cubierto su período de amortización, pues la limitación de este derecho a dicho período de amortización crearía serias dudas de aplicación, ya que junto al plan contable de la empresa que fija períodos reducidos con criterios de rentabilidad, está el plazo legal establecido en la Orden de 23 de febrero de 1965 que lo fija en 12 años.

El abono a cuenta siempre puede ser solicitado por el contratista en función de los equipos que tenga asignados a la obra, lo que ocurre es que el desgaste será un elemento más a tener en cuenta por la Dirección técnica al fijar el valor de los mismos de forma contradictoria con aquél, cuando a su juicio por el tiempo de uso no sea posible la sola referencia al criterio de amortización.

III. CONCLUSION

A la vista de lo informado anteriormente la Comisión Consultiva estima lo siguiente:

Primero.- El término "importe amortizable" ha de entenderse en su acepción puramente técnica, ya que se supone que el autor de la norma al incluirlo lo hizo con este carácter.

Segundo.- Establecer el procedimiento a seguir para una correcta aplicación de la cláusula 55 en los términos que siguen:

a) Determinación del valor fijado contradictoriamente de las instalaciones y equipo, afectado por el porcentaje que corresponda conforme al cuadro contenido en la cláusula 55.

b) A la cantidad resultante se le aplicará una segunda limitación que es la amortización de las instalaciones y equipo referida sólo y exclusivamente al tiempo en que las mismas se encuentren adscritas a la obra.

Tercero.- El criterio del desgaste, cuando a juicio del Director de la obra el bien o equipo haya cubierto su fase de amortización, será un elemento a tener en cuenta en la valoración de los mismos para determinar, tras la aplicación de las limitaciones que establece la cláusula 55 del pliego de cláusulas administrativas

generales, el importe del anticipo o abono a cuenta.