

**Dictamen 3/05 (Ref. A.G. Medio Ambiente). Régimen especial de cómputo del «dies a quo» en la prescripción de la obligación de pago del principal y de los intereses correspondientes a la liquidación provisional: Revisión de doctrina al amparo de las sentencias del Tribunal Supremo que permiten computar el día inicial desde que transcurre el plazo para practicar la liquidación provisional.**

*Se formula consulta acerca de la interpretación que, con arreglo a Derecho, proceda efectuar en relación al plazo de prescripción del derecho del contratista al cobro del saldo resultante de la liquidación provisional de un contrato administrativo de obra. Concretamente, se plantea la cuestión de si resulta aplicable a dicho supuesto (prescripción del derecho al abono del saldo resultante de la liquidación provisional) la doctrina jurisprudencial relativa a la prescripción del derecho de cobro de las cantidades derivadas de las certificaciones parciales de obras.*

*Este Centro Directivo ha emitido anteriores informes relacionados con la materia objeto de consulta. En concreto, cabe destacar los siguientes:*

- 1. Informe de 19 de mayo de 2003 (Ref.: A.G. Medio Ambiente 3/03).*
- 2. Informe de 14 de junio de 2004 (Ref.: A.G. Fomento 4/04).*
- 3. Informe de 22 de marzo de 2005 (Ref.: A.E.H. Intervención General 1/05).*

*En este último informe se abordó la cuestión relativa al plazo de prescripción del derecho al cobro de las cantidades adeudadas en virtud de liquidaciones provisionales, obras complementarias tramitadas bajo la vigente legislación de contratos de las Administraciones Públicas y, en general, del plazo para reconocer o liquidar cualquier obligación derivada de los contratos administrativos.*

*A tal efecto, se examinó nuevamente la doctrina del Alto Tribunal con arreglo a la cual es necesario 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 (Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1998, 31 de enero de 2003, 3 de febrero de 2003, 8 de julio de 2004, 14 de julio de 2004, en las que se sienta la doctrina de que «las certificaciones provisionales de obra carecen de autonomía y sustantividad propia con respecto al contrato principal, por lo que sería erróneo que su abono, en calidad de pagos a cuenta, pudiese servir de punto temporal de arranque para computar la prescripción de los intereses de demora, ya que se hallan sujetos a variaciones y rectificaciones y en ningún caso implican la recepción de conformidad de la misma».*

*En suma, se indicaba en el citado informe que el Tribunal Supremo, desde la sentencia de 26 de enero de 1998, valora, a efectos del cómputo del plazo de prescripción del derecho al abono de las cantidades adeudadas en virtud de las certificaciones administrativas, 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 definitiva, incluyendo entre tales «obligaciones parciales» las derivadas de certificaciones parciales de obras y de certificaciones de revisión de precios (sentencia de 26 de enero de 1998), los intereses por demora en el pago de dichas certificaciones (sentencias de 3 de febrero de 2003 y*

de 14 de julio de 2004), y las cantidades adeudadas —principal e intereses—, por la ejecución de obras complementarias (sentencias de 31 de enero de 2003 y de 8 de julio de 2004).

*Pues bien, en el informe de referencia se abordó expresamente la cuestión de si la doctrina jurisprudencial de constante referencia resulta aplicable en el supuesto de «pago de las liquidaciones provisionales, por entender que carecen de autonomía».*

*A tal efecto, este Centro Directivo consideró que, en defecto de pronunciamientos expuestos del Tribunal Supremo al respecto, la doctrina jurisprudencial de constante referencia podía entenderse aplicable al supuesto de las liquidaciones provisionales, habida cuenta de que la ratio o fundamento en la que se asienta la referida jurisprudencia («necesidad de valorar, a los efectos del cómputo del plazo de prescripción, un solo contrato de obra, y en iniciar aquel cómputo, en todas las obligaciones parciales de ese único contrato, desde su liquidación definitiva»), concurre en el caso de la obligación de pago de los importes derivados de las liquidaciones provisionales, a las que, conforme a dicha doctrina, no cabría atribuir una existencia autónoma o independiente del contrato administrativo del que traen causa, sino directamente vinculada al mismo. Dicho de otro modo, habiendo declarado expresamente el Tribunal Supremo que el plazo de prescripción del derecho al abono de las cantidades derivadas de las certificaciones de obra o de la ejecución de obras complementarias se ha de comenzar a computar desde la completa extinción de las relaciones jurídicas del contrato administrativo del que traen causa, que a tales efectos se ha de considerar como un contrato único, no se aprecia justificación suficiente para no entender aplicable esa misma doctrina jurisprudencial al supuesto de prescripción de las obligaciones de pago derivadas de las liquidaciones provisionales, habida cuenta de que la justificación en la que se asienta dicha jurisprudencia (vinculación de las obligaciones parciales al contrato principal y falta de autonomía o sustantividad propia de tales obligaciones parciales) está igualmente presente en el supuesto de liquidaciones provisionales.*

*A mayor abundamiento, habrían de entenderse también aplicables al supuesto de las liquidaciones provisionales los razonamientos de justicia material («imposibilidad de alegar prescripción quien con su conducta impide que la relación jurídica de los contratos quede terminada, y así actúa la Administración que no procede, como es su deber, a la liquidación definitiva y a la cancelación de las fianzas prestadas») y «trato profundamente discriminatorio» que comportaría otra solución, 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»), en los que se asienta la doctrina jurisprudencial de continua referencia.*

*En consecuencia, en la conclusión primera del informe de 22 de marzo de 2005 se indicaba que:*

*«A falta de pronunciamientos jurisprudenciales expuestos en contrario, se aprecia fundamento jurídico suficiente para considerar aplicable al supuesto de las liquidaciones provisionales la doctrina establecida por el Tribunal Supremo desde su sentencia de 26 de enero de 1998 en materia de cómputo del plazo de prescripción de las certificaciones de obra.»*

*Dado que la conclusión anterior se supeditó expresamente a la ausencia de pronunciamientos jurisprudenciales en contrario, procede examinar si, desde la fecha de elaboración del citado informe, se ha dictado alguna sentencia por parte del Tribunal Supremo que aborde, en uno u otro sentido, la cuestión debatida, esto es, la posibilidad de aplicar la doctrina jurisprudencial en materia de prescripción del derecho al cobro en las certificaciones de obra a los supuestos*

de prescripción del derecho al cobro del saldo resultante de las liquidaciones provisionales en los contratos administrativos de obras.

*Tras exponer la doctrina jurisprudencial relativa a la prescripción del derecho al cobro de las cantidades adeudadas al contratista en virtud de certificaciones parciales de obra, la Abogacía del Estado en el Ministerio de Medio Ambiente se decanta, en el informe que acompaña a su escrito de consulta, por considerar prescrito el derecho del contratista al cobro del saldo resultante de la liquidación provisional en el contrato de obra de continua referencia. Considera que la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1998 permite diferenciar el régimen jurídico aplicable a la prescripción del derecho al cobro de las certificaciones parciales de obra del correspondiente a las liquidaciones provisionales.*

*A juicio de este Centro Directivo, la citada sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1998 no aborda de forma clara la cuestión que aquí se suscita, pues, refiriéndose exclusivamente a un supuesto de prescripción del derecho a reclamar el cobro derivado de certificaciones parciales de obra, en el fundamento jurídico segundo el Alto Tribunal plantea los términos del debate, exponiendo las dos posibles soluciones admisibles (considerar que las certificaciones de obra tiene vida autónoma del contrato del que traen causa, en cuyo caso se habría producido la prescripción, o entender que están ligadas al contrato originario, en cuyo caso, al no existir liquidación definitiva, la reclamación efectuada por el contratista, aun después de transcurrido el plazo de cinco años desde la fecha de expedición de las certificaciones parciales de obra, «habría interrumpido eficazmente el plazo de prescripción, para el caso de que hubiera empezado a correr». Y, tras exponer en dicho fundamento jurídico segundo las dos posturas admisibles, se decanta el Tribunal Supremo por la segunda, que niega la autonomía o sustantividad propia a las certificaciones parciales de obra y las vincula a las vicisitudes del contrato del que traen causa, concluyendo que «en estas condiciones, la reclamación del contratista en 1983 interrumpe un plazo de prescripción que en la tesis peor para él sólo habría empezado a correr el 17 de febrero de 1981 con el pago de la liquidación provisional», (criterio, por lo demás, coincidente con el manifestado por este Centro Directivo en su informe de 19 de mayo de 2003, antes citado).*

*Ello no obstante, en la posterior sentencia de 14 de julio de 2004, el Tribunal Supremo, citando la anterior sentencia de 26 de enero de 1998, sí se refiere a las certificaciones parciales de obra como supuestos distintos de las liquidaciones provisionales, si bien a efectos de considerar la inexistencia de sentencias de contraste que pudieran dar lugar a la estimación del recurso de casación para la unificación de doctrina sobre el que estaba llamado a pronunciarse. En concreto, declara el Alto Tribunal en el fundamento jurídico segundo lo siguiente:*

*«En la sentencia recurrida, dictada por la Audiencia Nacional el 10 de junio de 2003, se consideran prescritos los intereses de demora demandados por X, S.A., con motivo en el retraso en el pago de la liquidación provisional de una obra. (...) Por el contrario, en las sentencias alegadas como de contraste se está partiendo siempre de la reclamación de intereses de demora derivados de las certificaciones parciales de obra con el carácter de ‘pagos a buena cuenta’ a que se refiere el artículo 142 del mismo RD citado, pagos que por ese mismo carácter se hallan sujetos a variaciones o rectificaciones de acuerdo con la medición final de la obra, sin suponer en ningún caso aprobación o recepción de las obras a que se refieren.*

*Así se desprende con claridad del fundamento tercero de la primera sentencia de contraste, dictada por la Audiencia Nacional el 26 de julio de 2002, cuando se remite a la liquidación definitiva de la obra como ‘dies a quo’ del plazo prescriptivo, considerando que las certificaciones*

*parciales se hallan ligadas al contrato base originario. Esa inteligencia es igualmente aplicable a las sentencias de este Tribunal de 18 de febrero y 15 de octubre de 1986, de cuyas consideraciones es práctica reproducción la anterior. Y también la de 26 de enero de 1998 (fundamentos segundo y tercero) se refiere claramente a las 'certificaciones provisionales' —que no liquidaciones provisionales— negando su autonomía con respecto al contrato principal, y como lógica consecuencia la irrelevancia del transcurso del plazo de cinco años entre su expedición y la fecha de reclamación de los intereses por demora en el pago, ya que ha de considerárselas dependientes en su nacimiento y extinción del contrato del que son causa; pero esa misma sentencia ya se cuida de precisar (fundamento segundo) que, en aquel caso, la recepción provisional de la obra se había producido en 1980, con lo cual la reclamación efectuada en 1983 había interrumpido eficazmente cualquier prescripción opuesta.»*

*En la posterior sentencia de 8 de febrero de 2005, el Tribunal Supremo sí parece decantarse de una forma clara por la aplicación a las liquidaciones provisionales de un régimen jurídico distinto, en materia de prescripción, del establecido por el propio Tribunal Supremo respecto a las certificaciones parciales de obra.*

*Así, abordando también la cuestión relativa a la invocación de sentencias de contraste, a efectos de resolver el recurso de casación para unificación de doctrina interpuesto, el Alto Tribunal declara lo siguiente en el fundamento jurídico quinto de la citada sentencia de 8 de febrero de 2005:*

*«Aplicando la anterior doctrina al supuesto de autos, es obligado aceptar la alegación del Abogado del Estado, que por otro lado además ya la había hecho la Sala de Instancia, de que entre las sentencias de contraste y la aquí recurrida no existen las identidades exigidas para la viabilidad del recurso de casación para la unificación de doctrina.*

*Pues en efecto, mientras en la sentencia recurrida se trata de la liquidación de la obra, tras la oportuna acta de recepción de las obras contrastadas, en las sentencias citadas como de contraste, se trata en todos los casos de certificaciones aisladas, unas, por pagos a cuenta, otras, por revisión de precios y otras por obras complementarias, no se trata, por tanto, de hechos sustancialmente iguales, como exige el artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción y sí de hechos diferentes.*

*Pero es que además, se ha de significar, que mientras el régimen de las certificaciones no aparece definido, como reconocen las citadas sentencias y por tanto y por ello lo unen al régimen de la liquidación final, en el caso de autos la liquidación, una vez recibidas las obras y suscrita la oportuna acta de recepción, sí que tiene un régimen propio y específico, como es el del artículo 172, que no sólo expresamente reconoce el derecho del contratista al interés legal por demora en el pago de parte de la Administración, sino que además y con toda claridad determina la fecha en que surge tal derecho, a partir de los nueve meses siguientes a la recepción provisional, y siempre que el contratista intime por escrito a la Administración.*

*Se está, por tanto, ante hechos y régimen distinto, (...)*

*Y no obsta a lo anterior el que, ciertamente, en las sentencias citadas como de contraste se pueda apreciar la existencia de una doctrina general, que retrasa el plazo de recepción para la reclamación de intereses de demora a la fecha de la liquidación final, cuando se trata de certificaciones, abonadas a cuenta, pues en el recurso de casación para la unificación de doctrina, por expresa exigencia del artículo 96, se ha de aplicar solo la doctrina habida en casos*

*similares a los valorados por la sentencia recurrida, y éste no es el caso de autos, como se ha visto, pero es que además, aunque ya no resulte necesario, se ha de significar que, en el caso de autos, la norma del artículo 172 citado, establece el régimen aplicable a los intereses demora, en los supuestos que se trate de la liquidación de la obra tras el acta de recepción provisional, que es lo que aplicó la sentencia recurrida.»*

*En la referida sentencia el Tribunal Supremo considera, en suma, que el plazo de prescripción del derecho al abono de los intereses derivados de las liquidaciones provisionales se ha de regir por lo dispuesto en el artículo 172 RCE, sin que sea aplicable a tal supuesto la doctrina jurisprudencial relativa al plazo de prescripción de las certificaciones parciales de obra a la que se ha hecho anteriormente referencia. Y dicha conclusión del Tribunal Supremo parece fundarse en dos razones:*

*-En primer lugar, en la existencia de una regulación específica (a diferencia de lo que sucede respecto a las certificaciones parciales) en relación al plazo de prescripción de los intereses de demora derivados de las liquidaciones provisionales en los contratos administrativos de obras (artículo 172 del RCE), regulación específica que excluiría, según parece desprenderse de la sentencia que se examina, la aplicación de la doctrina jurisprudencial construida, en defecto de regulación expresa, respecto a la prescripción de las cantidades adeudadas en virtud de certificaciones parciales de obra.*

*-En segundo lugar, en los efectos derivados de estas liquidaciones provisionales de obra, que «implican recepción de conformidad de la misma» (sentencia de 14 de julio de 2004), frente a los efectos que conllevan las certificaciones parciales de obra, que tiene el carácter de «pagos a buena cuenta», están sujetas a variaciones o rectificaciones, y no implican recepción de la obra por parte de la Administración.*

*No consta, al tiempo de elaborarse el presente informe, la existencia de ningún otro pronunciamiento del Tribunal Supremo que reitere el criterio manifestado en la sentencia de 8 de febrero de 2005 en relación a la prescripción de los intereses de demora derivados de las liquidaciones provisionales de obra, criterio que, por lo demás, se expresa en dicha sentencia en razonamientos «obiter dicta», y no en «ratio decidendi». En consecuencia, no cabe, por el momento, considerar que exista jurisprudencia al respecto, en el sentido técnico del término al que se refiere el artículo 1.6 del Código Civil, a cuyo tenor «la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar o aplicar la ley, la costumbre o los principios generales del derecho.»*

*Ello no obstante, no cabe desconocer que la sentencia de 8 de febrero de 2005 constituye un pronunciamiento judicial de especial trascendencia, por cuanto que en ella el Tribunal Supremo no sólo considera que las liquidaciones provisionales no son supuestos idénticos a las certificaciones de obra, a efectos de apreciar la inexistencia de sentencias de contraste en el recurso de casación para unificación de doctrina interpuesto, sino que manifiesta además, expresamente, un criterio específicamente referido al régimen de prescripción de los intereses de demora derivados de las liquidaciones provisionales de obra, contraponiendo el régimen jurídico aplicable a dichas liquidaciones provisionales con el que considera aplicable a las certificaciones parciales de obra.*

*Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el supuesto que se examina en el presente informe no se refiere a prescripción de intereses derivados de la liquidación provisional de la obra, sino a la*

*prescripción del derecho al cobro del principal derivado de dicha liquidación provisional, aspecto no expresamente contemplado en el artículo 172 del RCE.*

*Ante esta situación, cabría plantear dos soluciones:*

*a) En primer lugar, cabría entender que, circunscribiéndose la sentencia de 8 de febrero de 2005 al supuesto de prescripción de los intereses derivados de liquidaciones provisionales de obra, y siendo el argumento principal en el que dicha sentencia se asienta, —en orden a considerar inaplicable la doctrina jurisprudencial elaborada en relación a la prescripción de las certificaciones parciales—, el hecho de que el artículo 172 del RCE contenga una regulación específica a ese respecto (intereses de demora derivados de liquidaciones provisionales de obra), siendo el supuesto que se examina (prescripción del principal adeudado en virtud de una liquidación provisional) distinto al contemplado en el artículo 172 RCE, no sería aplicable al mismo el criterio expresado en la sentencia de 8 de febrero de 2005.*

*Y, a falta de regulación expresa, cabría entender que las liquidaciones provisionales, en cuanto elementos integrantes de un expediente de contratación que no concluye sino con la recepción definitiva de las obras y con la liquidación definitiva de las mismas por la Administración contratante, carecen de autonomía o sustantividad propia y no tiene una existencia independiente del contrato del que traen causa, por lo que sería de aplicación la doctrina jurisprudencial relativa a las certificaciones parciales de obra, en la medida en que, como se indicó en el anterior informe de este Centro Directivo de 22 de marzo de 2005, la ratio o fundamento en que dicha doctrina se asienta concurriría también en el caso de las liquidaciones provisionales de obra.*

*Esta solución sería igualmente coherente con los argumentos de justicia material en los que se asienta la doctrina jurisprudencial referida a la prescripción de las certificaciones parciales, esto es, la «imposibilidad de alegar prescripción quien con su conducta impide que la relación jurídica de los contratos quede terminada, y así actúa quien con su conducta impide que la relación jurídica de los contratos quede terminada, y así actúa la Administración que no procede, como es su deber, a la liquidación definitiva y a la cancelación de las fianzas prestadas» y el «trato profundamente discriminatorio» que comportaría otra solución, 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».*

*b) En segundo lugar, cabría pensar que la solución sostenida por el Tribunal Supremo en la sentencia de 8 de febrero de 2005 (inaplicación de la doctrina jurisprudencial relativa a la prescripción de las certificaciones parciales a los supuestos de prescripción del derecho a los intereses derivados de las liquidaciones provisionales de obra), podría ser aplicable también a los supuestos (como el que aquí se examina) de prescripción del derecho al cobro no ya de los intereses, sino del principal adeudado en virtud de liquidaciones provisionales de obra.*

*Y ello por cuanto que, por una parte, cabría entender que la específica regulación relativa a la prescripción de los intereses de demora derivados de las liquidaciones provisionales contenida en el artículo 172 del RCE es la que, por analogía, y a falta de regulación legal expresa, ha de entenderse aplicable al plazo de prescripción del principal adeudado al contratista en virtud de esa misma liquidación provisional, y porque, por otra parte, si en virtud del segundo de los argumentos en los que parece fundarse el Tribunal Supremo (sentencias de 14 de julio de 2004 y de 8 de febrero de 2005), se admite que las liquidaciones provisionales de obra implican «un*

*acto de aprobación o recepción» de las obras en cuestión por parte de la Administración, dicha circunstancia (sustantividad propia y autónoma de la liquidación provisional, así consideradas) puede justificar tanto el nacimiento del derecho a abono de intereses de demora como el nacimiento del derecho al percibir el propio principal derivado de la liquidación provisional. Dicho de otro modo, si se dota a las liquidaciones provisionales de una caracterización autónoma (por contraposición a las certificaciones parciales, a las que se niega sustantividad propia), ello puede justificar la inaplicabilidad de la doctrina jurisprudencial relativa a la prescripción de derechos derivados de las certificaciones parciales de obra. Y cabe destacar, a estos efectos, que el Tribunal Supremo ha reconocido, en numerosas ocasiones, que la liquidación provisional produce los efectos propios de la entrega efectiva y la recepción de la obra. Cabe citar, por todas, la sentencia del Alto Tribunal de 12 de julio de 2004, en cuyo fundamento jurídico segundo se declara lo siguiente:*

*«Del artículo 54 de la LCE, y de los artículos 170 y 172 del RCE, bajo cuya vigencia se operó la recepción provisional de la obra que es objeto de discordia, se desprende con absoluta claridad que la recepción provisional supone la entrega de la obra a la Administración contratante para el uso público correspondiente, comenzado a partir de aquel momento a correr el plazo de garantía y debiendo aprobarse dentro de los nueve meses siguientes a la recepción la correspondiente liquidación, así mismo provisional, cuyo importe se ha satisfecho al contratista en el aludido plazo. Y que la recepción provisional de la obra equivale a la entrega de la misma, con todas sus consecuencias legales, es una constante de la jurisprudencia de esta Sala que se ha exteriorizado con harta reiteración, pudiendo citarse entre las últimas sentencias sobre este extremos las de 22 de mayo de 2000, 5 de marzo de 2001, 10 de noviembre y 19 de diciembre de 2003.*

*Consecuencia de ello es la estimación del primer motivo en el que, bajo el amparo del artículo 88.1 d) y por vulneración de los preceptos citados en el párrafo anterior, se solicita la casación de la sentencia de instancia en cuanto establece la doctrina errónea de que 'la liquidación provisional merece el mismo tratamiento que la certificación de obra, en la medida en que en ninguno de tales actos se producen las efectivas entrega y recepción de la obra'...»*

*Siendo la cuestión que se examina meramente interpretativa, no corresponde a este Centro Directivo anticipar cuál será la decisión que adoptará al respecto el Tribunal Supremo, que es a quien, conforme al citado artículo 1.6 del Código Civil, corresponde establecer la doctrina aplicable a través de su jurisprudencia.*

*En tanto no existan pronunciamientos expuestos y reiterados al respecto del Tribunal Supremo, sólo cabe indicar que, si bien la primera de las soluciones expuestas resulta más coherente con el fundamento y finalidad de la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en relación a la prescripción de las certificaciones de obra, la sentencia de 8 de febrero de 2005 (interpretada conjuntamente con las sentencias de 14 de julio de 2004 y de 26 de enero de 1998) contiene argumentos que permitirían fundamentar una resolución administrativa en la que se aprecie la concurrencia de prescripción del derecho del contratista al abono del principal adeudado en virtud de la liquidación provisional de la obra.*