

COMENTARIO SOBRE LOS PLAZOS EN QUE DEBEN TRAMITARSE LAS LIQUIDACIONES FINALES DE LAS OBRAS EJECUTADAS POR CONTRATA, DEPENDIENTES DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

Por JOSE MARTINEZ RAYON,
Ingeniero de Caminos.

El autor presenta muy atinados comentarios sobre el plazo en que debieran tramitarse las liquidaciones de las obras que se ejecutan por contrata por el Ministerio de Obras Públicas.

La más antigua, posiblemente, y la única referencia concreta que se encuentra en la legislación española de Obras Públicas, en relación con el momento en que se debe formular y tramitar la liquidación final de una obra ejecutada por la Administración Pública, por el sistema de contrata, aparece en la Orden de la Dirección General de Obras Públicas de 8 de junio del año 1900, que, en su disposición 5.ª, dice: "La liquidación final de cada contrata deberá quedar forzosamente terminada en el período de seis meses, a contar de la recepción provisional".

En el Pliego de Condiciones Generales para la Contratación de Obras Públicas, aprobado por Real Decreto de 13 de marzo de 1903, vigente, con muy pocas modificaciones, a pesar de su respetable ancianidad, nada se dice concretamente del momento y en qué plazos han de formularse y tramitarse las liquidaciones finales de las obras ejecutadas por contrata, dependientes del Ministerio de Obras Públicas, y como ni recoge la disposición 5.ª de la Orden antes citada, ni la anula expresamente, existe cierta contradicción entre ambos textos legales vigentes, lo que, en definitiva, hace más confusa la cuestión.

En los pliegos de condiciones facultativas que forman parte de los proyectos, y en los pliegos de condiciones particulares y económicas de las subastas, tampoco se acostumbra a hacer ninguna referencia a este extremo tan interesante, resultando de ello que en la contratación de las obras públicas no queda determinado cuándo se deben formular y tramitar las liquidaciones de las obras contratadas.

Consecuencia de ello es que, terminada una obra, transcurrido el plazo de garantía y verificada la recepción definitiva, queda prácticamente a la libérrima voluntad del Ingeniero encargado de la obra el formular y tramitar la liquidación final. Podemos asegurar, sin temor a equivocarnos, que en el noventa por ciento de los actos de recepción definitiva de obras, cuando el Ingeniero encargado de la obra y su Ayudante quedan "al fin solos", después de des-

pedir al Ingeniero Inspector, al Ingeniero Jefe, al Representante del Ministerio de Hacienda y demás personalidades que acudieron al acto, uno u otro hacen siempre el mismo comentario: "de esta obra no nos queda ya más que la liquidación", y en el ánimo de ambos está la idea de hacerla cuanto antes para quedar libres de tal preocupación.

Pero vueltos a su oficina, una multitud de asuntos que requieren atención preferente e ineludible, les embarga; porque de ello depende la continuidad de las obras en curso; porque es preciso formular rápidamente los proyectos ordenados por el Ministerio; porque es inaplazable tomar los datos y redactar las certificaciones mensuales de las obras en marcha; porque es imprescindible hacer las cuentas de las obras por administración para justificar los libramientos en los plazos reglamentarios, y por otros muchos "porques" que no admiten dilación. Y aquella liquidación, que con tan buena intención pensaban el día de la recepción definitiva hacer en seguida para quitarse cosas, sigue pendiente, y como consecuencia obligada, sin iniciarse el expediente de devolución de la fianza, y el contratista empieza a impacientarse, porque entre saldo de liquidación y fianza tiene unos miles de duros inmovilizados.

Con alguna frecuencia, el Ingeniero encargado y su o sus Ayudantes que se reúnen en el despacho del primero para reajustar el plan de trabajo del servicio, y al final, después de acordar un programa de los asuntos más importantes de realización inmediata o de futuro próximo, alguno de los presentes dice: "y además las liquidaciones que tenemos pendientes". Y con este cariñoso recuerdo a las liquidaciones van pasando los meses y aun los años, y las pobres liquidaciones siguen durmiendo el sueño de los justos y los contratistas siguen perdiendo el sueño, porque el dinero que entre saldos de liquidaciones y fianzas tienen sin percibir les hace mucha falta para atender las nuevas obras en que están comprometidos.

Esto ocurre porque para todos los asuntos del ser-

vicio existen unos plazos de obligado cumplimiento, de todos conocidos, menos para la redacción de las liquidaciones de obra, y el personal, que cada día más se ve agobiado por tramitaciones y trabajos de urgencia, va dejando las liquidaciones, que no le agobian con fechas inaplazables, aun cuando se sientan moralmente agobiados por la razón de los contratistas cuando éstos piden que se les hagan las liquidaciones de sus obras.

Antes hemos dicho que los pliegos no fijan de una manera terminante el momento y plazos en que deben formularse y tramitarse las liquidaciones finales, pero es bien cierto también que, prescindiendo de la Orden de la Dirección General de Obras Públicas de 8 de junio de 1900, y refiriéndonos al Pliego de Condiciones Generales para la contratación de Obras Públicas, algo posterior, existen referencias que permiten determinar el proceso que debe seguirse para redactar las liquidaciones y deducir, de tal proceso, los plazos en que deberían formularse y tramitarse.

En el artículo 60 del citado y ya cincuentón texto legal, se dice: "Recibidas provisionalmente las obras, se procederá en seguida a su medición general y definitiva, con precisa asistencia del contratista o de un representante suyo, nombrado por él o de oficio, según se previene en el artículo anterior".

El artículo 64, a su vez, dice: "Hecha la recepción definitiva, se hará la valoración de las obras y trabajos ejecutados durante el plazo de garantía, con arreglo a lo estipulado en el presupuesto, en las condiciones facultativas o particulares de la contrata y en el artículo 35 del presente pliego".

Por su parte, el artículo 61 establece: "Los datos para la liquidación se redactarán con arreglo al formulario e instrucciones que rijan y se pasarán al contratista, con un plazo de treinta días, para que pueda examinarlos y devolverlos con su conformidad o con las observaciones que estime oportunas.

"Cuando por la importancia de las obras, o por la clase y número de los documentos, no creyese el contratista suficiente aquel plazo para el examen, podrá el Ingeniero Jefe concederle una prórroga.

"Si expirado el plazo de treinta días, o la prórroga, no hubiese expuesto el contratista ninguna observación, se le tendrá por conforme con los referidos datos, los cuales se elevarán a la Dirección General, con informe del Ingeniero Jefe, para la resolución que proceda, y si el contratista hubiera hecho alguna observación, se acompañará, además del informe sobre ella del citado Jefe, el del Ingeniero encargado de las obras".

Es decir, que durante el plazo de garantía se debe proceder a hacer la medición general y definitiva de las obras realizadas, base de la liquidación final

de las mismas; que hecha la recepción definitiva se deben valorar las obras y trabajos ejecutados durante el plazo de garantía, que, en general, están valorados en el presupuesto por partidas alzadas; que con todos estos datos se debe formular la liquidación de la obra, que se pasará al contratista por plazo de treinta días (salvo la prórroga a que hace referencia el artículo 64 en casos de excepción), dentro de cuyo plazo el contratista debe exponer su conformidad o reparos; que finalizado este plazo informará, en su caso, el Ingeniero encargado, y en todo caso el Ingeniero Jefe, y éste elevará la liquidación a la Dirección General para la resolución que proceda.

Como antes decíamos, el proceso administrativo está perfectamente definido, pero no fijados los plazos en que cada trámite se ha de substanciar, ni siquiera un plazo total máximo para elevar la liquidación a la consideración de la Superioridad. Vamos a estudiar cuáles pudieran ser los plazos parciales de los diferentes trámites, y de ellos deducir el plazo final de presentación de la liquidación "sacramental" a la Dirección General.

El artículo 60 del Pliego de Condiciones Generales dice, como antes hemos indicado, que la medición general se deberá hacer *en seguida* de verificarse la recepción provisional de las obras. El artículo 61 define la forma en que se ha de hacer la valoración de las obras ejecutadas por el contratista; el 62 se refiere a la conservación de las obras durante el plazo de garantía; el artículo 63 habla de recepción definitiva; el 64 de la valoración de los trabajos ejecutados durante dicho plazo, y ya el 65 de la devolución de la fianza.

Salvo la referencia que hace el artículo 61 a trámites relativos a la liquidación, existe en el Pliego del año 1903 una correlación entre la ordenación de los artículos y las operaciones administrativas en ellos definidas. La intercalación de tales referencias del artículo 61, produce un poco de confusión, pero si las suponemos trasladadas al artículo 64, queda ordenado el proceso administrativo y podemos fijar plazos parciales para sus distintas fases.

Durante el plazo de garantía se debe hacer la medición y valoración general de las obras ejecutadas por el contratista (artículos 60 y 61). Verificada la recepción definitiva se hará la valoración de las obras y trabajos realizados durante el plazo de garantía, valoración que se adicionará a la de la obra propiamente dicha, ya realizada, con lo que la liquidación total puede quedar terminada en plazo de tres meses a partir de la recepción. En tal momento se puede dar por seguro que la Superioridad ha resuelto sobre el acta de recepción, y si la resolución fué favorable, se puede pasar la liquidación a examen del contratista por período de treinta días. Admitimos que

el contratista, por el interés que tiene en la rapidez del trámite, devuelve la documentación con su conformidad o reparos dentro del plazo, y en caso contrario, al finalizar el plazo se le da por conforme de acuerdo con lo estipulado en el pliego. Si el contratista estableció reparos, es obligado el informe del Ingeniero encargado, que éste puede evacuar en el plazo de un mes, pues por el poco tiempo transcurrido tiene seguramente a mano los datos precisos y fresco en su memoria el recuerdo de todas las incidencias de la obra. Finalmente, el Ingeniero Jefe, también creemos puede, sin agobio, informar en el plazo de otro mes.

Llegamos, por tanto, a la conclusión de que, en plazo máximo de seis meses, contados a partir de la fecha de la recepción definitiva de la obra, puede y debe enviarse la liquidación final de la misma a la Dirección General para la resolución que proceda. El resultado es coincidente con el texto de la disposición 5.^a de la Orden de 8 de junio de 1900, sin más variación que contar el plazo de seis meses, a partir de la recepción definitiva, en lugar de a partir de la provisional, como establece dicha orden. Pocas serán las liquidaciones que se han enviado al Ministerio en tal plazo; sin embargo, podríamos citar muchas obras en las que no seis meses, sino seis años transcurrieron ya desde su recepción definitiva, y la liquidación sigue entre los asuntos que el personal del servicio deja siempre en reserva para cuando se despeje un poco el programa de trabajos urgentes.

Si el Ministerio de Obras Públicas dictara una disposición, en virtud de la cual los Ingenieros Jefes de los Servios estuvieran obligados a remitir a la Dirección General correspondiente las liquidaciones finales de las obras ejecutadas por contrata, en un plazo improrrogable de seis meses, contados a partir de la fecha de la recepción definitiva, y se exi-

giera el cumplimiento de dicho plazo con la misma rigurosidad que se exige en la justificación de los libramientos de las obras por administración, es seguro que, de momento, se produciría en los servicios una congestión de trabajo prácticamente insuperable, por el número de liquidaciones pendientes que llevan un retraso superior a dicho plazo.

Pero podría fijarse un período de transición suficientemente amplio, por ejemplo, de un año, para que todos los servicios se pusieran al día en la redacción de las liquidaciones de obras por contrata, y conseguido esto, exigiendo en lo sucesivo el cumplimiento de lo dispuesto a este respecto, se evitaría que muchas liquidaciones duerman el sueño de los justos, y que cuando llega, por fin, el momento de ponerlas en marcha nadie sepa por donde andan los datos que se tomaron de la obra ejecutada, ni nadie se acuerde de la misma. Cuando no se da el caso, harto frecuente, de que ya no queda en el servicio ninguno de los facultativos que intervinieron en la obra en cuestión, y la liquidación se ha de hacer un poco de memoria y con datos de no absoluta garantía, que unos y otros dan por buenos; el servicio, para terminar con la cuestión, y el contratista, para cobrar el saldo de liquidación, si alguno queda, y poder retirar la fianza cuanto antes.

La cuestión que hemos comentado, preciso es reconocer que no tiene una importancia fundamental comparada con otros problemas de tipo general o nacional que la Administración Pública tiene planteados, pero sí creemos que, en la ruta emprendida hacia una total normalidad administrativa, es un bache que conviene reparar para hacer más fácil el camino que todos hemos de recorrer con mayor a menor frecuencia, unos como Ingenieros de la Administración Pública y otros como técnicos de las Empresas contratistas.