

**INFORME DE 26 DE SEPTIEMBRE DE 2014 SOBRE RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON EL PAGO APLAZADO DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO (UM/045/14).**

**I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME**

El 8 de septiembre de 2014 se ha recibido en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SCUM) una reclamación presentada en relación con ciertas disposiciones autonómicas que se refieren al pago aplazado de los contratos públicos.

La reclamación presentada comienza recordando la prohibición de pago aplazado del precio de los contratos del sector público, contenida en la normativa básica estatal (la cual prevé que el precio deberá abonarse dentro de los treinta días siguientes a la certificación de la obra o la conformidad con los bienes entregados o servicios prestados). En relación con esta cuestión, la reclamación expresa lo siguiente: *“A pesar de esto [prohibición de pago aplazado], y de la obligación impuesta por la Ley de Morosidad y por las Directivas Europeas relativas a los plazos de pago, las diferentes Comunidades Autónomas, a través de sus leyes de presupuestos han ideado diferentes sistemas para evitar pagar a 30 días en perjuicio tanto de la Unidad de Mercado como de la empresa contratista.”*

De este modo, el reclamante plantea la problemática del pago aplazado de los contratos públicos y suscita la cuestión de la compatibilidad, respecto de la normativa de contratos y de la de unidad de mercado, del régimen de pago aplazado previsto en varias normas autonómicas.

En concreto, el reclamante ofrece cuatro ejemplos de esta situación. Se refiere al artículo 44 de la Ley 10/2010, de 23 de diciembre, del Parlamento de Cantabria, a la disposición adicional undécima de la Ley 3/2009, de 29 de diciembre, de la Junta General del Principado de Asturias, al artículo 86 de la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de las Cortes Valencianas, y a la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de la Asamblea Regional de Murcia.

La reclamación presentada se entiende formulada al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). Este precepto prevé que los operadores económicos, los consumidores y usuarios y las organizaciones que los representan podrán informar en cualquier momento a la SCUM de obstáculos o barreras relacionados con la unidad de mercado, a fin de que se pueda plantear solución a los mismos.

En el marco de este mecanismo, la SCUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación presentada sobre el pago aplazado de los contratos públicos, a fin de que este Organismo, si lo considera oportuno, emita el informe que se

contempla en el artículo 28 de la LGUM, incluyendo en su caso, propuesta de actuación.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **II.1. Sobre la prohibición de pago aplazado del precio de los contratos del sector público**

El artículo 87.7 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) recoge la prohibición de pago aplazado del precio de los contratos, prohibición que, con carácter básico<sup>1</sup>, se establece como regla general (salvo contrato de arrendamiento financiero o con opción de compra, u otra excepción establecida legalmente):

*“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 arrendamiento con opción de compra, así como en los casos en que ésta u otra Ley lo autorice expresamente.”*

Se trata de una medida que viene estando tradicionalmente prevista en la normativa de contratación pública, desde el antiguo texto articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado, aprobado por el Decreto 923/1965, de 8 de abril, y que, en este sentido, ha sido recogida sucesivamente en las diferentes disposiciones legales que han regulado la contratación administrativa.<sup>2</sup>

En congruencia con esta prohibición, en el artículo 216.4 del vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, precepto que, también con carácter básico<sup>3</sup>, concreta las disposiciones sobre pago del precio, se establece la obligación de abonar el precio en un plazo de treinta días:

*“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<sup>4</sup>, y si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del*

---

<sup>1</sup> De acuerdo con lo que se señala en la disposición final segunda, sobre “*Títulos competenciales*”.

<sup>2</sup> Art. 12, párrafo tercero, del texto articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado (aprobado por el Decreto 923/1965, de 8 de abril); art. 14.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas; art. 14.2 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio); art. 75.7 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

<sup>3</sup> Disposición final segunda del texto refundido.

<sup>4</sup> Artículo que se refiere al supuesto en que la factura la presenta el contratista con posterioridad a la recepción del contrato, en cuyo caso el plazo de treinta días indicado se cuenta desde la presentación de la factura.

*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.”*

Por su parte, en cuanto a los intereses de demora, el artículo 7.2, párrafo primero, de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, dispone lo siguiente:

*“El tipo legal de interés de demora que el deudor estará obligado a pagar será la suma del tipo de interés aplicado por el Banco Central Europeo a su más reciente operación principal de financiación efectuada antes del primer día del semestre natural de que se trate más ocho puntos porcentuales.”<sup>5</sup>*

Ha de señalarse que el fundamento de la prohibición de pago aplazado tiene un carácter de tipo esencialmente presupuestario, y obedece, en concreto, a la finalidad de la contención del gasto público. Lo expresa así la Exposición de Motivos de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que es la disposición legal que regula esta materia en el marco del orden constitucional vigente:

*“En razón de lo expuesto, la Ley se desarrolla sistemáticamente en una parte general que comprende la organización administrativa de la contratación pública (competencia y órganos de contratación, objeto y precio de los contratos **-manteniéndose la prohibición del pago aplazo por la inexcusable exigencia de contener el crecimiento del gasto público y el nivel de endeudamiento y a la vez asegurar el mantenimiento del equilibrio presupuestario-**, capacidad y solvencia de los empresarios, clasificación y registro de empresas, garantías, tramitación del expediente; procedimientos de contratación: abierto, restringido y negociado; formas de adjudicación: subasta y concurso; publicidad y anuncio de los contratos y sus plazos; nulidad, efectos, cumplimiento y resolución de los contratos, cesión y subcontratación, revisión de precios) y en una especial de aplicación a los distintos contratos que después regula separadamente, según queda dicho.”*

Como se ha señalado, las disposiciones ulteriores en materia de contratos públicos han seguido manteniendo esta prohibición general.

Las mismas consideraciones de naturaleza presupuestaria, que acaban de expresarse, se encuentran precisamente recogidas en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 56/2014, de 10 de abril<sup>6</sup>, la cual, ha de señalarse, ha anulado el artículo 44 de la Ley 10/2010, de 23 de diciembre, del Parlamento de Cantabria, que era el primero de los cuatro supuestos apuntados por el reclamante como norma autonómica que establecía el pago aplazado. Esta Sentencia considera que la ley que puede excepcionar la prohibición general de pago aplazado ha de ser necesariamente una ley estatal, no pudiendo, por

---

<sup>5</sup> Redacción dada por la Ley 11/2013, de 26 de julio.

<sup>6</sup> Publicada en el BOE de 7 de mayo de 2014.

tanto, las Comunidades Autónomas establecer tales excepciones<sup>7</sup>. La Sentencia estima que esta conclusión se refuerza por virtud del principio, también básico, de estabilidad presupuestaria:

*“Desde esta perspectiva material, hay que comenzar resaltando que, aunque haya experimentado cierta evolución y modulaciones, la prohibición de pago aplazado en los contratos administrativos ha sido tradicionalmente y sigue siendo la regla general en nuestro Derecho. Ya la primera ley postconstitucional aprobada con carácter básico ex artículo 149.1.18 CE, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas, justificaba la necesidad de mantener la prohibición del pago aplazado por la inexcusable exigencia de contener el crecimiento del gasto público y el nivel de endeudamiento, y a la vez asegurar el mantenimiento del equilibrio presupuestario. El efecto es así, sin que requiera excesivo esfuerzo argumental puntualizar que el aplazamiento del pago implica un fraccionamiento temporal de la inversión, que difiere su impacto en el gasto público y lo incrementa debido a los costes de financiación, lo que forzosamente repercute negativamente en el nivel de endeudamiento público. Por tanto, fijándonos de nuevo en el texto refundido de la Ley de contratos del sector público, de inmediato se aprecia el nexo directo que enlaza la prohibición recogida en el artículo 87.7 con la finalidad de «asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras», que proclama en el artículo 1.*

*Tal objetivo de estabilidad presupuestaria ha adquirido la máxima relevancia en nuestro ordenamiento a partir de la reforma del artículo 135 CE, desarrollado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Pero, al haberse introducido con anterioridad en nuestro ordenamiento mediante la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (cuyo texto refundido fue aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre), complementada por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, habremos de fijar nuestra atención en estas últimas normas, vigentes al tiempo de dictarse la Ley cántabra objeto de este proceso constitucional.*

(...)

*De conformidad con esta doctrina, reproducida en las SSTC 157/2011, de 18 de octubre, 195/2011 a 199/2011, de 13 de diciembre, y 203/2011, de 14 de diciembre, procede considerar que el régimen de prohibición de pago aplazado es indiscutiblemente básico, tanto por regular un aspecto nuclear de la contratación administrativa como por su conexión con el principio de estabilidad presupuestaria, que informa y preside todas las políticas públicas con impacto en el gasto y, en lo que aquí interesa, los presupuestos de las Comunidades Autónomas (art. 21.2 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas).” [Fundamento Jurídico cuarto]*

---

<sup>7</sup> “...siendo competencia del Estado, ex artículo 149.1.18 CE, establecer la regla general de prohibición del pago aplazado en los contratos de las Administraciones públicas, la misma lógica se extiende a considerar que sólo el mismo legislador estatal puede determinar las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla general, actuando como complemento necesario de la misma.”

## II.2. Sobre las disposiciones autonómicas indicadas por el reclamante

El reclamante se refiere a cuatro disposiciones autonómicas que infringirían la prohibición de pago aplazado de los contratos. En concreto, el reclamante expresa a este respecto lo siguiente:

*“- **Cantabria.** El artículo 44 de la Ley del Parlamento Cantabria 10/2010, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2011. En base a este artículo se estableció en el pliego de cláusulas administrativas un nuevo sistema de financiación del contrato administrativo en el que, en vez de pagar a los 30 días desde la emisión de la certificación, se pagaba en 5 anualidades desde la finalización del contrato, siendo el contratista el que financia íntegramente la ejecución de las obras. Y además, que en lugar de calcular el interés de demora al del Banco Central Europeo más 7 puntos porcentuales, lo limita al 4 % más el diferencial que sea propuesto por los licitadores.*

*- **Asturias:** La Disposición Adicional Undécima de la Ley del Principado de Asturias 3/2009, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2010. En base a esta norma, en vez de pagar a los 30 días desde la emisión de la certificación, se pagará en 15 anualidades desde la finalización del contrato. Y además, que en lugar de calcular el interés de demora al del Banco Central Europeo más 7 puntos porcentuales, lo limita al 6,5% o aquél menor que sea propuesto por los licitadores.*

*-**Comunidad Valenciana:** La Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa, y de Organización de la Generalitat en base al cual se establece que, la obra ejecutada será objeto de 2 tipos de certificaciones de obra; unas certificaciones de obra “ordinarias” en las que para el pago de las mismas existe consignación presupuestaria, y otras certificaciones de obra “aplazadas” que serán abonadas en ejercicios posteriores en los que exista consignación presupuestaria, pero siempre a partir del día 30 de mayo del ejercicio en cuestión.*

*- **Murcia:** La Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley 14/2009, de Presupuestos Generales para 2010, en base a la cuál lo que se establece es que, el contrato se pagará en 2 anualidades desde la finalización del contrato. Y además, que en lugar de calcular el interés de demora al del Banco Central Europeo más 7 puntos porcentuales, como indica la Ley de Morosidad, lo limita a una cantidad a tanto alzado denominada “coste de aplazamiento por pago aplazado” o aquélla cantidad menor que sea propuesta por los licitadores.”*

El artículo 44 de la mencionada **Ley 10/2010, de 23 de diciembre, del Parlamento de Cantabria**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, trataba “Del pago aplazado del precio de los contratos” y preveía que “Se autoriza el pago aplazado de los contratos de obra cuyo valor estimado sea superior a un millón y medio de euros y su plazo de ejecución sea igual o superior a doce meses”, así como que “El aplazamiento del pago del precio del contrato requerirá la tramitación del correspondiente expediente de gasto plurianual en los términos previstos en el artículo 47 de la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria, y nunca podrá superar las diez anualidades posteriores a aquella en que se prevea la

*terminación de la obra por el contratista*". Como ya se ha señalado, este precepto ya ha sido anulado por el Tribunal Constitucional, al considerarlo inconstitucional.

La disposición adicional undécima de la **Ley 3/2009, de 29 de diciembre, de la Junta General del Principado de Asturias**, de Presupuestos Generales para 2010, prevé que *"Los requisitos y limitaciones establecidos en el artículo 29 [sobre "Gastos plurianuales", cuya última redacción ha sido dada por la Ley 3/2012, de 28 de diciembre <sup>8</sup>] del Texto refundido del régimen económico y presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, no serán de aplicación durante 2010 y 2011 a los gastos plurianuales que se adquieran en orden a financiar y ejecutar proyectos de obra pública que se inicien por la Administración del Principado de Asturias cuyo presupuesto de licitación sea superior a veinte millones de euros, dando cuenta a la Junta General del Principado de Asturias"*.

La **Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de las Cortes Valencianas**, de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y de Organización de la Generalitat, establece en su artículo 86 que *"Durante el plazo de ejecución del Plan de Infraestructuras Estratégicas 2004/2010, todos los contratos derivados del mismo que afecten a las actuaciones en materia de carreteras, contenidas en los programas de «Estructura Territorial», de «Actuaciones en medio urbano y metropolitano» y de «Acondicionamiento de la Red», podrán incluir cláusulas de precio aplazado, siempre que el Consell lo autorice expresamente para cada contrato, previo informe favorable de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, y el aplazamiento no supere en dos años el plazo real de ejecución de la obra o proyecto de que se trate";* añade que *"Los aplazamientos a que se refiere el párrafo anterior devengarán, en todo caso, los correspondientes*

---

<sup>8</sup> "1. Podrán adquirirse compromisos de gastos que por su naturaleza hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquél en que se autoricen, siempre que no superen los límites y anualidades fijados en el apartado siguiente.

2. El número de ejercicios a que pueden aplicarse los gastos no será superior a cuatro. El gasto que se impute a

cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder, para cada programa presupuestario, de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial del capítulo a que corresponda la operación, los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70%, en el segundo ejercicio, el 60%, y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50%.

En los contratos de obra de carácter plurianual, con excepción de los realizados bajo la modalidad de abono total del precio, se efectuará una retención adicional de crédito del 10% del importe de adjudicación, en el momento en que ésta se realice. Esta retención se aplicará al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago de la certificación final. Estas retenciones computarán dentro de los porcentajes establecidos en este artículo.

Estas limitaciones no serán de aplicación a los compromisos derivados de la carga financiera de la Deuda y de los arrendamientos de inmuebles, incluidos los contratos mixtos de arrendamiento y adquisición.

3. El Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de hacienda y en casos especialmente justificados, podrá acordar la modificación de los porcentajes anteriores, incrementar el número de anualidades o autorizar la adquisición de compromisos de gastos que hayan de atenderse en ejercicios posteriores en el caso de que no exista crédito inicial.

(...)"

*intereses*”. Previsiones sobre precio aplazado se han incluido en disposiciones posteriores de las Cortes Valencianas, y, en particular, sobre esta materia, la disposición adicional decimotercera de la Ley 6/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para 2014, señala que, “*Con vigencia exclusiva para el año 2014 el Consell, mediante acuerdo, y a propuesta de la conselleria competente por razón de la materia, podrá autorizar la modificación de todos aquellos contratos en vigor que incluyan cláusulas de precio aplazado, con el fin de que el aplazamiento previsto pueda ser objeto de prórroga*”.

Finalmente, la disposición adicional decimoséptima de la **Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de la Asamblea Regional de Murcia**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010, establece que “*Podrán incluirse 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 esta 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*”. Previsiones semejantes se han incluido en disposiciones presupuestarias posteriores<sup>9</sup>.

De este modo, aunque hay varios aspectos de la situación expuesta por el reclamante en relación con los cuatro supuestos autonómicos referidos que no resultan claramente de lo dispuesto en los preceptos transcritos (en particular, en lo relativo a ciertos detalles sobre las condiciones del aplazamiento de pago y efectos del mismo)<sup>10</sup>, sí puede considerarse que, en definitiva, y a los efectos que interesan al presente informe, hay varias previsiones contenidas en leyes autonómicas que regulan el pago aplazado de los contratos administrativos y, en particular, de ciertos contratos administrativos de obras (referidas, principalmente, a obras públicas de especial relevancia para el ámbito autonómico afectado). Dicho pago se aplazaría, por virtud de tales normas, por varias anualidades desde la finalización de las obras de que se trata.

### **II.3. Sobre el efecto de las disposiciones autonómicas citadas en la unidad de mercado**

#### **A) La naturaleza de la prohibición de pago aplazado y los principios de la LGUM**

---

<sup>9</sup> Disposición adicional decimotercera de la Ley 4/2010, de 27 de diciembre; disposición adicional trigésima de la Ley 6/2011, de 26 de diciembre.

<sup>10</sup> En este sentido, parece que, en algunos puntos, las prescripciones autonómicas sobre pago del precio de los contratos, a que se refiere la reclamación, podrían estar recogidas, no directamente en el texto de las disposiciones autonómicas aplicables, sino en los pliegos de cláusulas administrativas de algunos contratos (amparados en las previsiones legales citadas). Así, el reclamante expresa que “*...En base a este artículo se estableció en el pliego de cláusulas administrativas un nuevo sistema de financiación...*”, o que “*En base a esta norma...*”.

El artículo 28 de la LGUM es un mecanismo para la eliminación de obstáculos o barreras para la libertad de establecimiento o circulación.

Aparte de la genérica alusión de la reclamación presentada al hecho de que las previsiones autonómicas sobre aplazamiento de pago actúan “*en perjuicio tanto de la Unidad de Mercado como de la empresa contratista*”, ninguna aclaración adicional de esta afirmación se contiene en la reclamación, al respecto de las prescripciones de la LGUM.

Pues bien, ha de reconocerse, de entrada, que la prohibición de pago aplazado no es una disposición que, de una forma directa, regule el ejercicio de una actividad económica. No establece, en sentido propio, unos requisitos para el desarrollo de una actividad empresarial.

Como ya se indicó, la prohibición de pago aplazado no es en sí misma un medio de intervención en el ejercicio de una actividad económica de los particulares, sino, esencialmente, un instrumento de control presupuestario de la Administración.

El artículo 5 de la LGUM expresa que, al establecer límites al acceso a una actividad económica o prever requisitos para su desarrollo, las autoridades públicas actuarán amparadas en razones imperiosas de interés general, debiendo ser, además, tales límites o requisitos conformes al principio de proporcionalidad:

*“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.”*

Sin embargo, conforme a lo expuesto, podría cuestionarse, en una aproximación inicial, que al prever un aplazamiento del pago de los contratos, se esté estableciendo de facto un requisito de solvencia *implícito* (o una condición que produce efectos equivalentes a los de un requisito de solvencia) para el acceso a la licitación. Todo ello con independencia de que tales previsiones sobre aplazamiento del pago puedan ser consideradas contrarias al ordenamiento jurídico, por motivo ajeno a la LGUM (el reparto constitucional de competencias).

B) Incidencia, de forma refleja, en la actividad de los agentes económicos

No puede obviarse que la regulación autonómica sobre el aplazamiento de pago tiene una implicación, indirectamente, o de forma refleja, sobre el acceso a la licitación. Al margen de consideraciones relativas a la estabilidad presupuestaria, la previsión de aplazamiento de pago tiene unos efectos sobre los agentes económicos interesados en la adjudicación de un contrato. La cuestión es si esos efectos sobre los agentes económicos constituyen, o pueden constituir, un límite para el acceso a la licitación prohibido por la LGUM.

A este respecto, debe considerarse la entidad del aplazamiento que resulta de las leyes analizadas. Lo cierto es que estas disposiciones prevén el aplazamiento del pago en varias anualidades (en general, y según la Comunidad de que se trate, dos o tres años), frente a la obligación de pago en el plazo de treinta días que se establece en la norma estatal. Ello genera en el agente interesado en licitar la necesidad de contar con la financiación a largo plazo precisa para poder soportar una postergación en el pago como la que se establece.

De este modo, y al margen de la posible inconstitucionalidad de tales normas según lo expresado en la citada STC 56/2014, cabe considerar que la medida implica una exigencia o condición de capacidad financiera de especial entidad para los licitadores interesados, condición que resultaría exigible, no como requisito de capacidad o solvencia explícito en el pliego para los licitadores, pero exigible *de hecho*, como efecto reflejo de la regulación de las obligaciones de pago de la Administración. Esta exigencia de especial capacidad económica o financiera sería desproporcionada en los términos de la LGUM.

La capacidad financiera de una empresa a los efectos de poder ejecutar una obra pública (que resulta exigible a fin de dotar de seguridad la ejecución de la obra pública objeto de contratación) tiene su mecanismo de garantía a través de otros medios específicamente previstos en la normativa de contratación pública. En lo que se refiere a la ejecución de una determinada obra, estos medios permiten asegurar que el licitador interesado en la adjudicación de un contrato tiene capacidad y solvencia para el desarrollo de la obra en cuestión, sin necesidad de que se exija además el requisito de contar con un apoyo financiero tal que permita soportar el pago aplazado de la obra por varias anualidades una vez ejecutada. Tal exigencia adicional de capacidad financiera estaría, por tanto, más allá de la estricta protección del interés público vinculado a la adecuada ejecución de la obra.

En efecto, el artículo 47 de la Directiva 2004/18/CE, sobre coordinación, de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, determina los medios de acreditación de la capacidad económica y financiera del operador económico (declaraciones de bancos, presentación de balances o declaración sobre el volumen global de negocios), aspectos que se han de poner en relación con el objeto de la obra de que se trata. En el marco de ese precepto, y en congruencia con lo señalado en el mismo, el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público prevé que la solvencia económica y financiera podrá asegurarse a través de la

acreditación del volumen anual de negocios de la empresa, la justificación de la existencia de un seguro de indemnización por riesgos profesionales por importe que cubra el exigido en el anuncio de licitación o mediante la acreditación del patrimonio neto de la empresa (artículo 75), y ello cuando tal solvencia no resulte ya acreditada en virtud de la clasificación del contratista<sup>11</sup> (art. 62.1).

De este modo, al margen de la consideración de las previsiones sobre pago aplazado desde el estricto punto de vista de la contratación pública (y de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas), ha de concluirse que tales previsiones, al implicar para los agentes económicos potenciales licitadores la necesidad de contar con un apoyo financiero que permita soportar por varios años el pago aplazado de las obras ejecutadas, pueden de facto suponer una limitación no proporcionada al acceso a la licitación, limitación prohibida por la LGUM.

### **III. CONCLUSIÓN**

La prohibición general de pago aplazado, establecida en la normativa básica estatal de contratación pública, es esencialmente un instrumento de control presupuestario de la Administración. No obstante, al margen de su consideración desde este punto de vista, ha de considerarse que las normas autonómicas sobre pago aplazado de los contratos públicos tienen, de forma refleja, una implicación sobre los agentes económicos interesados en la adjudicación de un contrato, que justifica su consideración desde el ámbito de la LGUM.

A este respecto, considerando la concreta previsión contenida en las normas autonómicas sobre el aplazamiento de pago (y, en particular, la entidad del aplazamiento que en las mismas se prevé), resultaría de hecho una exigencia o condición de capacidad financiera de especial entidad para los licitadores interesados en la adjudicación de un contrato. Dicha exigencia no sería proporcionada en los términos de la LGUM, al no estar justificada en la estricta protección del interés público vinculado al adecuado desarrollo o ejecución del contrato de que se trata.

---

<sup>11</sup> En particular, contratos de obras cuyo valor estimado sea igual o superior a 500.000 euros (art. 65.1.a)).