

FECHA EMISIÓN:

10/12/2015

ÓRGANO EMISOR:

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

PUBLICACIÓN:

BOLETÍN INFORMATIVO DE LA IGAE

TÍTULO:

CIRCULAR 6/2015, de 10 de diciembre, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre el cumplimiento de los requisitos previstos para la concesión por la administración de abonos a cuenta por acopio de materiales.

TEXTO:

Se ha elevado a esta Intervención General consulta sobre el régimen aplicable a los acopios de materiales en los contratos de obras sometidos al texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) y, en particular, sobre la interpretación de los requisitos previstos en el artículo 155 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, para la concesión por la Administración de abonos a cuenta por acopio de materiales.

Debido al interés general de la problemática planteada y de los riesgos que de la misma pudieran derivarse en los sistemas de gestión respecto de los objetivos fijados en la ejecución del gasto público y su normativa reguladora, en caso de detectarse incumplimientos de esta última, se estima conveniente dar a conocer el criterio manifestado al respecto, con el fin de garantizar una actuación homogénea en el ejercicio de las funciones de control y un uso eficiente de los recursos públicos ajustado a las disposiciones aplicables.

Las dudas suscitadas se concretan en el análisis de la siguiente

CUESTIÓN

Si es necesario, en todo caso, el cumplimiento de los requisitos previstos en el segundo inciso de la letra a) -que se acompañe por el contratista documentación justificativa de la propiedad o posesión de los materiales-, así como en la letra b) -que los materiales hayan sido recibidos como útiles y almacenados en la obra o lugares autorizados para ello- del artículo 155.1 del RGLCAP para la concesión por la Administración de abonos a cuenta por acopio de materiales.

La Intervención Delegada consultante expone que ha tenido conocimiento de una consulta planteada por el centro gestor a su Servicio Jurídico, el cual ha sustentado como criterio la posibilidad de que los acopios de materiales no se materialicen necesariamente con carácter

previo al abono a cuenta que establece el artículo 232.2 TRLCSP y de acuerdo con los requisitos previstos en el artículo 155 del RGLCAP. Así, según indica la Intervención consultante, el informe emitido por el Servicio Jurídico señala lo siguiente:

“...Pues bien, aunque del tenor literal del artículo 155.1 del RGLCAP pudiera entenderse que solamente procede el abono a cuenta de aquellos materiales acopiados que hayan sido recibidos como útiles y almacenados en la obra o lugares autorizados para ello, siempre que el contratista haya aportado documentación justificativa de la propiedad o posesión de los mismos (apartados a) y b) de dicho precepto), resulta claro que una interpretación excesivamente rigorista de este precepto excluiría la finalidad propia de esta figura (artículo 3.1 del Código Civil) y podría ir en contra de la obligación de velar por la eficiencia que pesa respecto de los poderes adjudicadores (artículo 22.2 del TRLCSP).

Así, dado que el artículo 155 en sus apartados 1.d) y 4 contemplan la conformidad del contratista con un plan de devolución de las cantidades anticipadas y el artículo 157 del RGLCAP establece una garantía específica para esta clase de abonos, sin perjuicio de las condiciones concretas que pueda exigir el concreto pliego de cláusulas administrativas particulares, procedería, eventualmente, realizar un abono de esta clase sin que, propiamente, se haya cumplido el requisito previsto en el artículo 155.1.b) y sin que se justifique por el contratista la propiedad o posesión actual de los mismos. Ello, a fin de favorecer la financiación por parte del contratista para el acopio de unos materiales necesarios para la realización de la obra que todavía no le hayan podido ser facilitados por parte de su proveedor o proveedores.

Es decir, puesto que la finalidad de esta figura es favorecer que el contratista cuente con la financiación necesaria para la realización de la obra y dadas las dificultades que para el acceso a la misma se vienen produciendo en la actualidad, el poder adjudicador contratante podría, eventualmente, realizar esta clase de abonos a cuenta incluso si los correspondientes materiales aún no hubieran sido recibidos como útiles y no se encontrasen efectivamente almacenados en la obra o lugares autorizados para ello, siempre que se cumplieran los demás requisitos. Precisamente, para favorecer la adquisición de dichos materiales por parte del contratista...”.

Tras exponer el citado criterio, la Intervención Delegada de referencia realiza una serie de consideraciones en su escrito de consulta, indicando lo siguiente:

«Por tanto, según la interpretación del Servicio Jurídico cabría la posibilidad de conceder “anticipos” para el acopio de materiales sin “que hayan sido recibidos como útiles, almacenados en la obra o lugares autorizados para ello, y sin que el contratista haya aportado documentación justificativa de la propiedad o posesión de los mismos”; sin embargo, según criterio de quien suscribe, esta posibilidad no cabe dado que en todo momento dicha normativa (artículo 232.2 del TRLCSP, el artículo 155 del RGLCAP y la Cláusula 54 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras

del Estado aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre) se refiere a “abonos a cuenta” que requieren de forma expresa, como condición previa, la materialización de los acopios.

Atendiendo a la finalidad del abono a cuenta por acopio de materiales, a criterio de esta Intervención Delegada la finalidad no es la que se invoca en la consulta al Servicio Jurídico (...), es decir, financiar de forma anticipada al contratista para la posterior realización de actuaciones preparatorias de la obra; sino que por el contrario, se ha de entender que con la presente figura de “abonos a cuenta” se pretende reconocer el esfuerzo financiero realizado por el contratista al realizar previamente tales actuaciones preparatorias (acopio de materiales y utilización de instalaciones y equipos), y así garantizar el adecuado equilibrio financiero de la relación contractual y coadyuvar al buen fin de la obra.

Por otra parte, el artículo 21.2 de la Ley General Presupuestaria consagra la regla de “servicio hecho” según la cual en las “obligaciones que tienen por causa prestaciones o servicios, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación”. En coherencia con este principio las normas contractuales optan por la figura del abono a cuenta, tanto para el pago periódico de la prestación principal del contrato de obras, a través de las certificaciones mensuales, como para el pago de las actuaciones preparatorias de la obra (acopios), una vez cumplidos los requisitos que establece el precitado artículo 155 del RGLCAP. Para este último caso establece una serie de cautelas al tratarse de una actividad previa y no de la prestación contratada que es la ejecución de la obra, como son la materialización de los acopios útiles para su fin en la propia obra o en lugares autorizados para ello, un pago máximo del 75 % del valor de los materiales acopiados y por fin el depósito por parte del contratista de las garantías necesarias para asegurar el importe de los abonos a cuenta».

A fin de resolver la consulta planteada, esta Intervención General considera necesario realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

El artículo 232 del TRLCSP, relativo a las certificaciones y abonos a cuenta en el contrato de obras, dispone lo siguiente:

“1. A los efectos del pago, la Administración expedirá mensualmente, en los primeros diez días siguientes al mes al que correspondan, certificaciones que comprendan la obra ejecutada durante dicho período de tiempo, salvo prevención en contrario en el pliego de cláusulas administrativas particulares, cuyos abonos tienen el concepto de pagos a cuenta sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final y sin suponer en forma alguna, aprobación y recepción de las obras que comprenden.

2. El contratista tendrá también derecho a percibir abonos a cuenta sobre su importe por las

operaciones preparatorias realizadas como instalaciones y acopio de materiales o equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra, en las condiciones que se señalen en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares y conforme al régimen y los límites que con carácter general se determinen reglamentariamente, debiendo asegurar los referidos pagos mediante la prestación de garantía”.

Así, se observa que el citado artículo contempla dos tipos de “abonos a cuenta”. Los regulados en su apartado primero son pagos a cuenta de la futura certificación final y posterior liquidación del contrato, pero responden a una obra ejecutada. En relación con estos pagos, debe tenerse en cuenta que el contrato de obras es un contrato de resultado, por lo que los pagos parciales realizados con anterioridad a la recepción de la obra tienen el carácter de pagos a cuenta, sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final.

A diferencia de éstos, los abonos a cuenta regulados en el apartado segundo se refieren a la posibilidad de anticipar al contratista el importe de determinadas operaciones preparatorias realizadas, como los acopios de materiales, que no implican una previa ejecución de obra.

Según establece el artículo 232.2 del TRLCSP, el contratista tendrá derecho a percibir estos abonos a cuenta por operaciones preparatorias conforme a las condiciones que fijen los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP), así como al régimen y a los límites establecidos reglamentariamente.

Este desarrollo reglamentario se encuentra contenido actualmente, para los acopios de materiales, en los artículos 155 y 157 del RGLCAP.

El artículo 155 del RGLCAP establece en su apartado primero los límites y requisitos necesarios para poder efectuar abonos a cuenta por materiales acopiados, disponiendo lo siguiente:

“1. El contratista tendrá derecho a percibir abonos a cuenta hasta el 75 por 100 del valor de los materiales acopiados necesarios para la obra previa autorización del órgano de contratación que tendrá por único objeto controlar que se trata de dichos materiales y que se cumplen los siguientes requisitos:

- a) Que exista petición expresa del contratista, acompañando documentación justificativa de la propiedad o posesión de los materiales.*
- b) Que hayan sido recibidos como útiles y almacenados en la obra o lugares autorizados para ello.*
- c) Que no exista peligro de que los materiales recibidos sufran deterioro o desaparezcan.*
- d) Que el contratista preste su conformidad al plan de devolución a que se*

refiere el apartado 4 de este artículo”.

Por su parte, los apartados 2 y 3 de dicho artículo 155 regulan el tratamiento de esta figura, a efectos de su valoración e inclusión en la correspondiente relación valorada, disponiendo su apartado 4 que *“la dirección de la obra acompañará a la relación valorada un plan de devolución de las cantidades anticipadas para deducirlo del importe total de las unidades de obra en que queden incluidos tales materiales.*

Cuando circunstancias especiales lo aconsejen el órgano de contratación, a propuesta de la dirección de la obra, podrá acordar que estos reintegros se cancelen anticipadamente en relación con los plazos previstos en el plan de devolución”. Finalmente, su apartado 5 precisa que *“solamente procederá el abono de la valoración resultante del apartado 3 cuando exista crédito suficiente con cargo a la anualidad correspondiente en el ejercicio económico vigente. En el caso de que no se pudiera cubrir la totalidad del abono a cuenta reflejado en la relación valorada, se procederá al abono que corresponda al crédito disponible de la anualidad del ejercicio económico de que se trate”.*

Por tanto, según lo expuesto, resulta necesaria la previa autorización del órgano de contratación para poder anticipar hasta un máximo del 75% del valor de los materiales acopiados necesarios para la ejecución de la obra así como el cumplimiento de una serie de requisitos tasados en dicho artículo 155.1 del RGLCAP. Además será necesaria la constitución de la garantía prevista en el artículo 232.2 del TRLCSP y en el artículo 157 del RGLCAP.

En relación con los mencionados requisitos, se plantea por la Intervención consultante la posibilidad de realizar una interpretación finalista y no “excesivamente rigorista” de este precepto, en función del criterio mantenido por el citado Servicio Jurídico, el cual entiende que la finalidad de esta figura es favorecer que el contratista cuente con la financiación necesaria para realizar la obra y dado que en la actualidad pueden existir mayores dificultades para acceder a dicha financiación, ello podría llevar a considerar que no sería necesario el cumplimiento de todos los requisitos relacionados anteriormente, pudiendo valorarse el exceptuar el cumplimiento de los requisitos previstos en las letras a) y b) del artículo 155.1 del RGLCAP, a excepción de la petición expresa del contratista de la concesión del abono a cuenta por materiales acopiados.

Al respecto, debe señalarse, en primer lugar, que a juicio de esta Intervención General, la finalidad inmediata de esta figura no es favorecer que el contratista cuente con la financiación necesaria para realizar la obra, dado que el contratista debe disponer de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera fijadas por el órgano de contratación para poder ser adjudicatario de un determinado contrato de obras, sino que la finalidad de dicha figura es resarcir al contratista de los costes reales en los que haya podido incurrir al aportar materiales a la obra antes de que se hayan ejecutado las unidades de obra en que deban ser incluidos y abonados, sin perjuicio de que, en última instancia, ello favorezca la financiación del contratista.

Para acreditar que el contratista ha incurrido efectivamente en dichos costes será necesario que se justifique que el mismo ostenta la propiedad o, en su defecto, la posesión de los materiales, debiendo además, haber sido recibidos como útiles y almacenados en la obra o lugares autorizados para ello.

Es decir, a juicio de este Centro, la voluntad del legislador al regular de forma pormenorizada los requisitos que deben cumplirse para que el contratista tenga derecho a estos abonos a cuenta por materiales acopiados, es la de restringir el uso de esta figura a los estrictamente necesarios.

En este sentido, atendiendo a la evolución normativa de esta figura, se observa que el artículo 143 del Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, disponía que *“la Administración podrá verificar también abonos a cuenta por operaciones preparatorias realizadas por el contratista, como instalaciones y acopio de materiales o equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra, en las condiciones señaladas en los pliegos de cláusulas, debiendo aquélla adoptar las medidas convenientes para que queden previamente garantizados los referidos pagos mediante la prestación de aval (...) por el importe de aquéllos”*, artículo prácticamente idéntico a su antecedente, el artículo 143 del Reglamento de 28 de diciembre de 1967.

En relación con dicho antecedente legal, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (en adelante, JCCA), en su informe 8/1971, de 11 de marzo, realizó las siguientes consideraciones:

“El sistema español de contratación de obras del Estado parte del principio fundamental de que el contratista debe prefinanciar los trabajos de construcción y la Administración pagarlos mediante certificaciones mensuales a buena cuenta, con arreglo a los precios convenidos. El artículo 47 de la Ley de Contratos del Estado y el artículo 142 de su Reglamento consagran esta regla general al establecer que el contratista tendrá derecho al abono de la obra que realmente ejecute con arreglo a los precios convenidos, y que a los efectos del pago la Administración expedirá mensualmente certificaciones que correspondan a la obra ejecutada durante dicho período de tiempo.

Este principio general tiene, sin embargo, una señalada excepción en la facultad que el artículo 143 del Reglamento General (antecedente del actual artículo 155 del RGLCAP) reserva a la Administración para verificar también abonos a cuenta «en las condiciones señaladas en los pliegos de cláusulas» por operaciones preparatorias realizadas por el contratista, como instalaciones y acopio de materiales o equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra. Es decir, en estos casos la Administración no abona unidades de obra terminadas y el contratista no prefinancia la construcción.

Los requisitos que han de reunir las certificaciones por operaciones preparatorias, a la vista de las disposiciones citadas, son en opinión de esta Junta los siguientes:

1. *Que tales abonos a cuenta se verifiquen en las condiciones señaladas en los pliegos de cláusulas, generales o particulares, aplicables a la obra. (...)*
2. *Es indispensable, en cumplimiento del artículo 38 del pliego (se trata del pliego de condiciones generales de 1903, antecedente inmediato del pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras, aprobado por el actual Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre), que los materiales acopiados no haya peligro que desaparezcan o se deterioren, que se reconozcan como útiles y que se encuentren al pie de obra o en local del contratista debidamente autorizado por la Administración. Del cumplimiento de estos requisitos informará el director facultativo de la obra al Órgano que deba aprobar la certificación.*
3. *Que el contratista acredite haber satisfecho a su proveedor el precio total de los materiales acopiados.*
4. *Que se abone en las certificaciones, como máximo, las tres cuartas partes del valor de los expresados materiales.*
5. *Que el contratista garantice estos pagos a cuenta mediante la prestación del aval (...).*
6. *El abono por materiales acopiados deberá irse deduciendo en cada una de las sucesivas relaciones valoradas de los importes de las obras construidas con dichos materiales y no tendrá derecho a revisión de precios si el contrato la tuviese.*
7. *Teniendo en cuenta, por último, el carácter discrecional que reviste la expedición de este tipo de certificaciones, según el artículo 143 del Reglamento General, el Órgano de contratación **deberá ponderar con sentido restrictivo** las circunstancias de toda índole que aconsejen el conceder a la empresa el expresado beneficio*.

Posteriormente, con la entrada en vigor la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), se reguló por primera vez en un texto legal la figura de los acopios. A diferencia del artículo 143 del Reglamento General de Contratación del Estado mencionado anteriormente, que establecía que “la Administración podrá verificar también abonos a cuenta...”, el artículo 145.2 de la LCAP estableció en términos prácticamente idénticos al actual artículo 232.2 del TRLCSP el derecho del contratista a percibir estos abonos a cuenta por las operaciones preparatorias realizadas, como acopio de materiales, “en las condiciones que se señalen en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares y conforme al régimen y los límites que con carácter general se determinen reglamentariamente, debiendo asegurar los referidos pagos mediante la

prestación de garantía”.

La JCCA, en su informe 19/98, de 30 de junio de 1998, señaló, en relación con el citado artículo 145.2 de la LCAP:

“La interpretación de este precepto conduce a la conclusión de que el legislador ha querido limitar este derecho a la circunstancia de que figuren las condiciones para su abono en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

(...)

...es evidente que corresponde al órgano de contratación definir la procedencia de los abonos a cuenta y los límites y condiciones que se fijan para hacerse efectivos.

(...)

Por lo que respecta al informe de esta Junta de 11 de marzo de 1971, (...) el informe de referencia señala que «teniendo en cuenta, por último, el carácter discrecional que reviste la expedición de este tipo de certificaciones, (...), el órgano de contratación deberá ponderar con sentido restrictivo las circunstancias de toda índole que aconsejen el conceder a la empresa el expresado beneficio» criterio que, aplicado al caso presente, permite afirmar que el no figurar los requisitos de estos abonos en el pliego de cláusulas administrativas particulares constituye una circunstancia contraria a la concesión de tales abonos”.

El 26 de abril de 2002 entró en vigor el RGLCAP, en el que, además de la regulación contenida para los acopios de materiales en los artículos 155 y 157 citados anteriormente, también se indica, como contenido que ha de figurar en los PCAP de los contratos de obras, entre otros, los siguientes datos:

“e) Condiciones y requisitos para el pago a cuenta de actuaciones preparatorias, acopio de materiales y equipos de maquinaria adscritos a las obras”.

Por tanto, si bien en la actualidad la regulación de los acopios de materiales los configura como un derecho a favor del contratista, continúa existiendo una cierta discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de definir las condiciones para la procedencia de estos abonos a cuenta.

En definitiva, los acopios de materiales han quedado configurados en sus distintas regulaciones como una figura de carácter en mayor o menor medida discrecional para el órgano de contratación que precisa el cumplimiento de una serie de requisitos y límites para su concesión y que exige una valoración “restrictiva” de las circunstancias que permiten su concesión.

En segundo lugar, a la hora de interpretar la obligatoriedad del cumplimiento de los requisitos

enumerados en el reiterado artículo 155.1 del RGLCAP debe atenderse no sólo a lo dispuesto en la normativa de contratación sino también a las previsiones contenidas en la normativa presupuestaria.

Así, según ha señalado esta Intervención General en distintos informes, todos los actos que generen obligaciones económicas a cargo de la Administración General del Estado deberán respetar tanto el principio de legalidad administrativa como el principio de legalidad financiera. Al respecto, la Abogacía General del Estado, en informe de fecha 15 de octubre de 2003, indicó que *“el principio de legalidad financiera y el principio de legalidad administrativa se sitúan en planos distintos, bien que deben concurrir para la validez del acto o negocio de que se trate”*.

Por tanto, para la realización de un gasto público deberá atenderse a las previsiones contenidas en relación con el procedimiento administrativo correspondiente, así como en relación con el procedimiento financiero.

En relación con este último, cabe destacar el principio de servicio hecho contenido en el artículo 21.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) mencionado por la Intervención consultante, según el cual si las obligaciones de la Hacienda Pública estatal *“tienen por causa prestaciones o servicios, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación”*. Ello implica, para las obligaciones recíprocas, que el acreedor debe haber realizado la prestación para que tenga derecho al reconocimiento de una obligación con cargo a la Hacienda Pública estatal. En el caso de que aún no haya cumplido con la prestación también puede tener derecho al reconocimiento de la obligación en las condiciones fijadas por las distintas normas, siempre que garantice su obligación.

En el ámbito contractual, la regla del “servicio hecho” queda explicitada en el artículo 222 del TRLCSP, según el cual, *“el contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando éste haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación”*, exigiéndose su constatación por la Administración mediante un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a haberse producido la entrega o realización del objeto del contrato.

No obstante lo anterior, la normativa contractual ha permitido cierta flexibilización en la regla del servicio hecho a través de los denominados “pagos a cuenta” que se producen contra certificaciones de obra ejecutada pero antes de la finalización completa de la misma.

Por lo que respecta a los abonos a cuenta por materiales acopiados, al no responder a una obra ejecutada, requieren la constitución de la debida garantía, según dispone el artículo 232.2 del TRLCSP. Ahora bien, este último supuesto, en la medida que supone una excepción de la regla general del previo cumplimiento de la prestación por parte del acreedor de la Hacienda Pública estatal, ello implica que los requisitos fijados por la normativa de

contratación para permitir su concesión han de ser objeto de una interpretación ajustada al sentido propio de sus palabras.

A mayor abundamiento, debe destacarse que la interpretación finalista e integradora con la norma financiera, en los términos expuestos, de los requisitos previstos en el referido artículo 155.1 del RGLCAP, conduce a evitar actuaciones que puedan causar un perjuicio a la Hacienda Pública.

Así, en caso de que se concediesen en concepto de acopio de materiales cantidades anticipadas sin la previa acreditación de la propiedad o posesión de los materiales, esto es, sin responder a un gasto real del contratista, y sin haber sido recibidos como útiles y almacenados en la obra o lugares autorizados, ello podría implicar que dichos fondos públicos pasasen a formar parte de las cuentas del perceptor, generando unos intereses a su favor, mientras que la Administración dejaría de disponer de los mismos, sin poder utilizarlos para atender sus necesidades de tesorería durante un cierto período de tiempo.

Por tanto, el principio de eficiencia en la gestión de los recursos públicos destinados a la realización de obras que consagra el artículo 1 del TRLCSP también aconseja aplicar una interpretación de los requisitos fijados por el RGLCAP, según lo indicado en la presente consideración.

En definitiva, esta Intervención General comparte el parecer expresado por la Intervención consultante, al considerar que los requisitos previstos en el referido artículo 155.1 del RGLCAP para la concesión por la Administración de abonos a cuenta por acopio de materiales han de ser objeto de una interpretación ajustada al sentido propio de sus palabras y a la finalidad de los mismos, teniendo en cuenta los antecedentes legislativos, el contexto en el que han de ser aplicados y el conjunto de las disposiciones que deben concurrir para la adecuación y validez de su reconocimiento, de acuerdo con lo expuesto.

A la vista de lo anteriormente expuesto, esta Intervención General concreta su parecer en la siguiente

C O N C L U S I Ó N

Los requisitos previstos en el referido artículo 155.1 del RGLCAP para la concesión por la Administración de abonos a cuenta por acopio de materiales han de ser objeto de una interpretación ajustada al sentido propio de sus palabras y a la finalidad de los mismos, teniendo en cuenta los antecedentes legislativos, el contexto en el que han de ser aplicados y el conjunto de las disposiciones que deben concurrir para la adecuación y validez de su reconocimiento, de acuerdo con lo expuesto.

En este sentido, tal y como ha quedado expuesto en la consideración I, la finalidad inmediata

de esta figura no es favorecer que el contratista cuente con la financiación necesaria para realizar la obra, dado que el contratista debe disponer de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera fijadas por el órgano de contratación para poder ser adjudicatario de un determinado contrato de obras, sino que la finalidad de dicha figura es resarcir al contratista de los costes reales en los que haya podido incurrir al aportar materiales a la obra antes de que se hayan ejecutado las unidades de obra en que deban ser incluidos y abonados, sin perjuicio de que, en última instancia, ello favorezca la financiación del contratista.

Asimismo, teniendo en cuenta que todos los actos que generen obligaciones económicas a cargo de la Administración General del Estado deberán respetar tanto el principio de legalidad administrativa como el principio de legalidad financiera, debe atenderse no sólo a lo dispuesto en la normativa de contratación sino también a las previsiones contenidas en la normativa presupuestaria. En la medida que los abonos a cuenta por materiales acopiados suponen una excepción de la regla general del previo cumplimiento de la prestación por parte del acreedor de la Hacienda Pública estatal, ello implica que los requisitos fijados por la normativa de contratación para permitir su concesión han de ser objeto de una interpretación ajustada al sentido propio de sus palabras, que evite actuaciones que puedan causar un perjuicio a la Hacienda Pública.

En consecuencia, para poder realizar abonos a cuenta por acopio de materiales, será necesario que la petición expresa del contratista se acompañe de la *“documentación justificativa de la propiedad o posesión de los materiales”* y que los mismos *“hayan sido recibidos como útiles y almacenados en la obra o lugares autorizados para ello”*, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos y límites fijados en la normativa de contratación, así como de las condiciones fijadas en el PCAP.

A estos efectos, en el expediente de contratación deberá incorporarse la oportuna documentación acreditativa del cumplimiento de los mismos, que permita al órgano de contratación su valoración, debiendo recordarse que según ha indicado la JCCA en relación con distintos antecedentes normativos de esta figura, el carácter discrecional de la misma aconseja *“ponderar con sentido restrictivo las circunstancias de toda índole que aconsejen el conceder a la empresa el expresado beneficio”*.