

Dictamen 1/05 (Ref. AEH-Intervención General). El momento de la liquidación del contrato es el «dies a quo» para la prescripción de la obligación de pago de las liquidación provisional. Recapitulación de doctrina.

La Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado ha examinado la consulta formulada por V.I. sobre la determinación del «dies a quo» momento inicial en el cómputo del plazo de prescripción del derecho al cobro derivado de liquidaciones provisionales y de la ejecución de obras complementarias tramitadas al amparo de la vigente legislación de contratos de las Administraciones Públicas, así como del plazo para reconocer o liquidar obligaciones derivadas de los contratos administrativos.

En relación con dicha consulta, y a la vista de los antecedentes remitidos, este Centro Directivo emite el siguiente informe [...]

A) Referencia a anteriores informes de la Abogacía General del Estado sobre esta materia [...]

a) Informe de 19 de mayo de 2003 (Ref.:A.G. Medio Ambiente 3/03) [...]

b) Informe de 14 de junio de 2004 (Ref.: A.G. Fomento 4/04) [...]

B) Examen de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de determinación del «dies a quo» momento inicial en el cómputo del plazo de prescripción del derecho al abono de las cantidades adeudadas en virtud de certificaciones de obras y de la ejecución de obras complementarias

De lo expuesto hasta el momento se desprende que el Tribunal Supremo ha establecido una doctrina reiterada y consolidada en relación con la determinación del «dies a quo» en el cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar a la Administración las cantidades derivadas de las certificaciones de obra y de la ejecución de obras complementarias de la principal. Se ha de indicar que los supuestos de hecho enjuiciados en dichas sentencias son anteriores a la promulgación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas y, por tanto, del vigente Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

La doctrina que el Alto Tribunal sienta en las referidas sentencias puede resumirse en la necesidad de 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.

Así, en la sentencia de 26 de enero de 1998, fundamentos de derecho primero y cuarto, el Tribunal Supremo, examinando si había prescrito o no el derecho a reclamar el importe de determinadas certificaciones de revisión de precios, afirma lo siguiente:

«La parte apelante sostiene la improcedencia de la prescripción decretada tanto en vía administrativa como jurisdiccional por el hecho de que la Administración no ha procedido a efectuar la liquidación definitiva del contrato y a devolver la fianza. Esto demuestra que el contrato de obra celebrado no se ha extinguido, y es posible la reclamación formulada,

haciendo improcedente la prescripción aplicada por los órganos jurisdiccionales y la Administración (...)

Cuarto.— Sabido es que la prescripción es una institución que, entre otras finalidades, pretende dar seguridad jurídica y firmeza a las relaciones jurídicas a causa del silencio de la relación jurídica que prescribe. De este planteamiento se sigue que no puede alegar la prescripción, en su favor, quien con su conducta impide que la relación jurídica que une a los contratantes quede terminada. Así actúa la Administración que no procede, como es su deber, a la liquidación definitiva y a la cancelación de las fianzas prestadas a que viene obligada en virtud de lo dispuesto en los artículos 55 y 57 de la LCE. Aplicar, en esta situación, la prescripción, comporta un trato profundamente discriminatorio para ambas partes contratantes, 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 para ellos la prescripción haya comenzado.

Pero si lo anterior no fuera suficiente, resulta patente que desde 1977 se han producido hechos que demuestran que la relación contractual estaba viva, y que impedían que el plazo prescriptorio se computara desde diciembre de 1976. Efectivamente, la Administración llevó a cabo la liquidación provisional del contrato principal el 17 de junio de 1980 y abonó su importe al contratista el 17 de febrero de 1981. 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.

En consecuencia, procede estimar el recurso porque es erróneo computar los plazos prescriptorios atendiendo exclusivamente a los avatares de las certificaciones de obras, con olvido del hecho de estar integradas en el contrato de que forman parte, y donde las incidencias de éste tienen influencia decisiva en aquéllas; porque no puede ser favorecido por la prescripción quien con su conducta impide que ésta pueda empezar a operar; y, en fin, porque no han transcurrido los plazos prescriptorios correctamente computados».

La doctrina recogida en la sentencia de 26 de enero de 1998 es nuevamente invocada y aplicada por el Tribunal Supremo en la sentencia de 31 de enero de 2003 (Ar. 3326), en la que se resuelve un recurso de casación para unificación de doctrina en relación con una reclamación del principal y los intereses de demora por el retraso en el pago de determinadas obras complementarias, y cuyo fundamento de derecho cuarto es del siguiente tenor:

«Esa contradicción advertida sobre la misma cuestión debe ser resuelta dando primacía a la solución que siguieron esas dos sentencias de contraste, por ser esta última sustancialmente coincidente con el criterio que sentó la Sección Quinta de esta Sala en la sentencia de 26 de enero de 1998.

En esta última sentencia se recuerda la jurisprudencia que niega que las certificaciones parciales tengan autonomía y sustantividad propia respecto del contrato principal y las configura como dependientes de éste, y con este punto de partida se rechaza el criterio de prescripción que supedita ésta al mero transcurso del tiempo entre la expedición de la certificación y su reclamación.

Se añade que no puede alegar la prescripción quien con su conducta impide que la relación jurídica con los contratantes quede terminada, y que así actúa la Administración que no

procede, como es su deber, a la liquidación definitiva y a la cancelación de las fianzas prestadas, a que viene obligada en virtud de lo dispuesto en los artículos 55 y 57 de la LCE.

Se dice también que aplicar en esta situación (de falta de liquidación definitiva) la prescripción comporta un trato profundamente discriminatorio para ambas partes contratantes, 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.

Y se termina diciendo que es erróneo computar los plazos prescriptorios atendiendo exclusivamente a los avatares de las certificaciones, con olvido del hecho de estar integradas en el contrato del que forman parte y donde las incidencias de éste tienen influencia decisiva en aquéllas.

La mencionada sentencia de 26 de enero de 1998 aborda una cuestión sustancialmente coincidente con la suscitada en el presente proceso y por ello su doctrina aquí debe también ser seguida.

Esta doctrina consiste en definitiva en 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.

Y debe declararse que, a tales efectos, la misma sustancia jurídica de la obligación parcial corresponde a las certificaciones de obra que a la reclamación del importe de las que hayan sido encargadas al mismo contratista como complementarias de la obra inicialmente pactada como principal».

En la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 2003, dictada también casación para unificación de doctrina, se examina una reclamación de intereses de demora por retraso en el pago de las certificaciones de obra, declarando el Alto Tribunal lo siguiente:

«De lo expuesto resulta que cuando X, S.A. presentó su solicitud de pago de intereses de demora de las certificaciones de obra —el 15 de diciembre de 1995— había transcurrido el plazo de prescripción de cinco años (plazo que no se discute), computado desde la completa extinción de las relaciones jurídicas derivadas del contrato, por lo que la sentencia desestimatoria que se impugna, que declaró dicha prescripción, se ajusta a Derecho (...)

Este requisito (se refiere a la invocación de sentencias de contraste) no se cumple respecto a ninguna de las sentencias alegadas por X, S.A. como de contraste, ya que en ninguna de ellas se aborda el problema esencial de si la relación jurídica contractual se encontraba o no concluida cuando se inició el plazo de prescripción establecido para reclamar los intereses de demora por retraso en el pago de las certificaciones, plazo que debe contarse precisamente desde la conclusión de dicha relación jurídica».

En la sentencia de 8 de julio de 2004, relativa a una reclamación de abono del principal y de los intereses de demora correspondientes a unas obras complementarias de las inicialmente contratadas, el Tribunal Supremo, también en recurso de casación para unificación de doctrina, reitera el criterio recogido en la sentencia de 26 de enero de 1998, antes citada, con arreglo al cual niega que las certificaciones parciales tengan autonomía y sustantividad propia respecto del contrato principal y las configura como dependientes de éste, rechazando el criterio de

prescripción que supedita ésta al mero transcurso del tiempo entre la expedición de la certificación y su reclamación, y considera plenamente aplicable dicha doctrina, inicialmente referida a las certificaciones de obra, a las reclamaciones del importe de las obras complementarias a la principal encargadas al contratista, pues «...a tales efectos, la misma sustancia jurídica de obligación parcial corresponde a las certificaciones de obra que a la reclamación del importe de las que hayan sido encargadas al mismo contratista como complementarias de la obra inicialmente pactada como principal».

En fin, en la sentencia de 14 de julio de 2004, dictada también en resolución de un recurso de casación para la unificación de doctrina, el Tribunal Supremo aplica la misma doctrina y, con cita de las sentencias de 26 de enero de 1998 y 31 de enero de 2003, reitera 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».

A modo de recapitulación, cabe señalar que el Tribunal Supremo, desde la sentencia de 26 de enero de 1998, valora, a efectos del cómputo del plazo de prescripción, 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).

Expuesta, en los términos anteriores, la doctrina del Tribunal Supremo a la que se refiere la consulta, procede examinar su aplicabilidad a los tres supuestos mencionados por la IGAE, esto es, a las liquidaciones provisionales, a las obras complementarias tramitadas al amparo de la LCAP y al reconocimiento o liquidación de cualesquiera obligaciones derivadas de los contratos administrativos, supuestos que se analizarán a continuación de forma sucesiva.

Siguiendo el orden establecido en el escrito de consulta, procede examinar, en primer lugar, si la doctrina jurisprudencial de constante referencia resulta aplicable en el supuesto de «pago de las liquidaciones provisionales, por entender que carecen de autonomía».

Este Centro Directivo considera, en defecto de pronunciamientos expresos del Tribunal Supremo al respecto, que la doctrina jurisprudencial de constante referencia puede 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.

Por lo demás, y 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.

(2) Diferencias entre la LCE y la LCAP en cuanto al régimen jurídico de las obras complementarias. Pese a que la LCAP obliga a tramitarlas en expediente diferenciado, siguen siendo contratos vinculados al principal. El momento de la liquidación del contrato principal es el «dies a quo» para la prescripción de la obligación de pago de las obras complementarias.

Procede, a continuación, examinar la aplicabilidad de la doctrina jurisprudencial a la que se refiere la consulta al supuesto de prescripción del derecho al cobro de las cantidades adeudadas como consecuencia de la ejecución de obras complementarias tramitadas al amparo de la vigente legislación de contratos de las Administraciones Públicas, es decir, bajo la vigencia de la legislación de contratos posterior al derogado Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprobó el Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado (LCE), expresión en la que se incluye en la LCAP.

Si bien el Tribunal Supremo ha declarado expresamente que la doctrina establecida en la sentencia de 26 de enero de 1998 respecto al cómputo de la prescripción de los derechos derivados de las certificaciones de obras es igualmente aplicable a la ejecución de obras complementarias («debe declararse que, a tales efectos, la misma sustancia jurídica de obligación parcial corresponde a las certificaciones de obra que a la reclamación del importe de las que hayan sido encargadas al mismo contratista como complementarias de la obra inicialmente pactada como principal»; sentencias de 31 de enero de 2003 y 8 de julio de 2004), los supuestos en su día enjuiciados por el Alto Tribunal eran obras complementarias regidas por la derogada LCE y por su Reglamento. Entendiendo que desde la LCAP las obras complementarias reciben un tratamiento jurídico distinto al que les correspondía bajo la vigencia de la LCE, la IGAE solicita informe sobre si la doctrina jurisprudencial de continua referencia se ha de considerar también aplicable a las obras complementarias ejecutadas bajo la vigencia de la LCAP. Ello exige examinar, con carácter previo, la configuración jurídica de las obras complementarias antes y después de la promulgación de la LCAP.

a) Regulación de las obras complementarias en la LCE y en su Reglamento.

El artículo 153 del derogado RCE disponía lo siguiente:

«Las obras accesorias o complementarias no incluidas en el proyecto que durante el curso de la obra principal la Administración estime conveniente ejecutar deberán ser objeto de contrato independiente y, por tanto, cumplirse los trámites previstos por este Reglamento.

Exceptuase el caso de que aquéllas no excedan del 20 por ciento del precio del contrato, cuya ejecución podrá confiarse al contratista de la principal, y de acuerdo con los precios que rigieron en el contrato principal y, en su caso, fijados contradictoriamente».

Este precepto establecía, pues, como regla general la necesidad de contratar de manera independiente las obras accesorias o complementarias de la obra principal, salvo si el importe de aquéllas no excedía del 20 por ciento del contrato principal, en cuyo caso la ejecución podía encomendarse al mismo contratista por los precios establecidos para el contrato principal o por los que se fijasen contradictoriamente.

Pues bien, tanto el Tribunal Supremo como la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) entendieron que, cuando el importe de las obras complementarias no superase el 20 por ciento del precio del contrato principal (supuesto previsto en el párrafo segundo del artículo 153 del RCE), tales obras complementarias tenían una consideración análoga a las modificaciones de contrato, dada la condición de accesoriedad que caracteriza a las mismas respecto de la obra principal, «de la que son meros complementos o apéndices» (sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1996), estando sometidas tales obras complementarias a lo establecido en el contrato que rige las obras principales, por entender que aquéllas «tienen directa conexión con éstas, no sólo en el aspecto de coordinación entre ellas y de secuencia cronológica, sino también en el aspecto jurídico» (sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1987).

En la sentencia del 20 de febrero de 2001, el Tribunal Supremo declara lo siguiente en relación con las obras complementarias del artículo 153 del RCE:

«No se advierte que estemos, por otra parte, dentro de la excepción comprendida frente al principio general, cuando el importe de las obras accesorias o complementarias no exceda del 20 por ciento del precio del contrato de obra principal, cuestión que implica que en caso de dichas obras, habría que aplicar... el mismo tratamiento y criterio análogo a los de los proyectos reformados, considerándolo como una continuación de las iniciales, con aplicación de los mismos precios primitivos, por lo que dichas obras tendrían análoga consideración a las modificaciones a que se refiere el artículo 150 del Reglamento General de Contratación del Estado, sentándose como conclusión que las obras complementarias a que se refiere el segundo párrafo del artículo 153 deben reputarse como modificación de la obra principal y aplicarle análogo régimen jurídico a los supuestos que plantea».

En iguales términos se expresaba la JCCA (vid, por todos, informe de 30 de mayo de 1973, citado en los antecedentes del informe 16/99, de 30 de junio), al considerar aplicable a las obras complementarias el mismo régimen de las modificaciones contractuales, dando a la obra complementaria un tratamiento unitario respecto del contrato principal y sus modificaciones, lo que, en la práctica, conllevaba la aplicación de un sistema único de emisión de certificaciones, plazo de ejecución, régimen de revisión de precios, y liquidación y recepción conjuntas.

b) Regulación actual de las obras complementarias.

La LCAP, primero ha establecido, en su artículos 141.d), un supuesto habilitante para la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad referido a la ejecución de obras complementarias, al igual que lo previsto para los contratos de suministros y de servicios, consultoría y asistencia en los artículos 182 e) y 210 d), respectivamente, de la LCAP.

En concreto, el artículo 141 de la LCAP permite la utilización del procedimiento negociado sin publicidad:

«d) cuando se trate de obras complementarias que no figuren en el proyecto ni en el contrato, pero que resulte necesario ejecutar como consecuencia de circunstancias imprevistas y su ejecución se confíe al contratista de la obra principal, de acuerdo con los precios que rigen para el contrato primitivo o que, en su caso, fuesen fijados contradictoriamente.

Para la aplicación de lo establecido en el párrafo anterior deberán concurrir los siguientes requisitos respecto del contrato principal:

1. Que las obras no puedan separarse técnica o económicamente del contrato principal sin causar inconvenientes mayores a la Administración o que, aunque se puedan separar de la ejecución de dicho contrato, sean estrictamente necesarias para su ejecución.
2. Que las obras complementarias a ejecutar definidas en el correspondiente proyecto estén formadas, al menos, en un 50 por ciento del presupuesto, por unidades de obra del contrato principal.
3. Que el importe acumulado de las obras complementarias no supere el 20 por ciento del precio primitivo del contrato.

Las demás obras complementarias que no reúnan los requisitos exigidos en los párrafos precedentes habrán de ser objeto de contratación independiente.»

En relación con precepto transcrito, la JCCA ha establecido una doctrina, —plasmada en los informes nos 20/98, de 30 de junio de 1998 y 16/99, de 30 de junio de 1998, citados por la IGAE en su escrito de consulta, y en el informe no 11/01, de 3 de julio de 2001—, con arreglo a la cual las obras complementarias que reúnan los requisitos exigidos en el propio artículo 141.d) han de tramitarse con autonomía respecto del contrato principal.

Así, en el informe no 20/98, la JCCA resuelve una consulta relativa a los trámites que se han de considerar necesarios para adjudicar contratos complementarios al principal, indicando al respecto lo siguiente:

«La solución a la primera cuestión planteada — la posibilidad de aplicar sólo determinados trámites del procedimiento negociado— (en caso los supuestos de los artículos 141.d), 183 e) y 211.d) de la entonces vigente LCAP) ha de partir de la idea de que tal posibilidad ha de fundamentarse en preceptos concretos de la legislación de contratos de las Administraciones públicas, pues de no existir tales preceptos deben entrar en juego las reglas generales que en dicha legislación se consideran o resultan aplicables al procedimiento negociado.

Los únicos preceptos concretos que se citan en el escrito de consulta para fundamentar la posibilidad de exceptuar de determinados trámites la utilización del procedimiento restringido son los propios artículos 141.d) y 211.d) en cuanto vienen a establecer que las obras, estudios o

servicios que no reúnan los requisitos para tener la consideración de complementarios 'habrán de ser objeto de contratación independiente', pero a dicha expresión no puede dársele un alcance distinto al que tiene, si se observa, en primer lugar, que no se refiere a obras, estudios o servicios complementarios sino a los que no reúnen tal carácter y, en segundo lugar, que con la referencia a contratación independiente, por una interpretación lógica y sistemática, se está aludiendo a la circunstancia de que en las obras, estudios o servicios no complementarios no podrá utilizarse el procedimiento negociado, sino que habrán de adjudicarse por los procedimientos en los que se actúa el principio de libre concurrencia, es decir, procedimientos abiertos y restringidos.

Por lo demás, las dos principales dificultades que, según se desprende del escrito de consulta, existen para la utilización de los trámites del procedimiento negociado y que son la necesidad de elaboración de nuevos pliegos y la intervención de la Mesa de contratación, deben descartarse como tales dificultades,...»

Por su parte, el informe de la JCCA no 16/99 reitera la doctrina establecida en el anterior informe no 20/98 y añade lo siguiente:

«... debe afirmarse nuevamente que ambos contratos, el que se refiere a la obra principal o a la consultoría o servicios principales son distintos del que comprende la ejecución de la actividad complementaria consecuente, por lo que su tramitación requiere el cumplimiento de los requisitos de los contratos establecidos en el artículo 11 de la Ley. La tramitación de expedientes distintos e independientes integrados cada uno por los documentos que expresa el artículo 68, es decir, certificación de existencia de crédito; aprobación del gasto, pliegos de cláusulas administrativas particulares, proyecto y pliego de prescripciones técnicas; requiere también la aplicación del correspondiente procedimiento de adjudicación, que evidentemente serán diferentes; acto de adjudicación del contrato que da lugar a la perfección del contrato; garantías definitivas distintas referidas al presupuesto base de licitación del contrato complementario, ejecución y trámite derivado del cumplimiento de cada contrato, que naturalmente serán distintos, con certificaciones de obras o de cumplimiento de prestaciones referidas a las previsiones contratadas, que no podrán confundirse; aplicación, en su caso, del régimen de revisión de precios mediante la fórmula tipo o índice específico que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104.1, se aplicarán una vez se haya ejecutado el 20 por cien del importe de cada contrato y hayan transcurrido seis meses desde la adjudicación de cada uno, calculándose los coeficientes de revisión en cada fecha respecto de la fecha final del plazo de presentación de las ofertas, en las subastas y en los concursos, que lógicamente corresponderán al contrato principal, y respecto de la fecha de adjudicación del contrato en el procedimiento negociado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 106.1 de la Ley. Cumplida la ejecución de las prestaciones contratadas corresponde efectuar los actos de recepción que serán necesariamente respecto de cada contrato y consecuentemente procederá practicar en cada caso la oportuna liquidación que pondrá fin a la relación contractual en función del transcurso del periodo de garantía que en cada caso se haya fijado.

Es decir, cada contrato requiere la práctica de los trámites y actos necesarios para su ejecución que han de ser independientes de los que proceda realizar en otros contratos con los que guarde relación, sin que el hecho de tener elementos de referencia con otros permita la unificación de actuaciones, toda vez que el legislador en las previsiones relativas a la ejecución y cumplimiento de los contratos no estableció tal previsión».

Finalmente, en el informe no 11/01, de 3 de julio, la JCCA resuelve una consulta relativa a los precios aplicables a los contratos para la realización de obras complementarias, cuando el contrato primitivo no tenga derecho a revisión de precios, efectuando la JCCA las siguientes consideraciones:

«A juicio de esta Junta Consultiva el segundo término de la alternativa es el que debe ser mantenido, acudiendo en primer lugar a una interpretación literal de la palabra ‘rigen’ que emplea el artículo 141 d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y que alude a una situación de presente, es decir, al momento de la adjudicación de las obras complementarias, en contraposición al pasado al que se refiere la palabra «rigieron» utilizada por el artículo 153.2 del Reglamento General de Contratación del Estado para regular la misma situación y que, por tanto, alude a los precios de adjudicación del contrato primitivo, por lo que debe sostenerse que en este punto la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tanto en su versión primitiva como en la incorporada al Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, ha alterado la norma del artículo 153.2 del Reglamento General de Contratación del Estado (...) y para evitar confusiones, hay que reiterar criterios de esta Junta (informes de 30 de junio de 1998 y de 30 de junio de 1999, expedientes 20/98 y 16/99) sobre obras complementarias y revisión de precios en las mismas, en el sentido de que la revisión de precios del contrato principal y de la obra complementaria actúan con total independencia, (...) de tal modo que el contrato principal puede ser objeto de revisión sin que pueda serlo la obra complementaria hasta que transcurra un año (o seis meses según la redacción primitiva de la Ley) desde la adjudicación de la propia obra complementaria».

Así las cosas, resulta de lo hasta ahora expuesto que si bien existe jurisprudencia del Tribunal Supremo que niega la sustantividad propia a las obras complementarias y considera, a efectos de iniciar el cómputo del plazo de prescripción, que ha de valorarse un único contrato en el que se integran todas las obligaciones parciales y, entre ellas, las derivadas de la ejecución de obras complementarias, tal doctrina jurisprudencial viene referida a obras complementarias tramitadas bajo la vigencia de la derogada LCE y de su Reglamento, sin que exista constancia de una jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo que declare aplicable dicha doctrina a las obras complementarias tramitadas bajo la vigencia de la LCAP, respecto de las cuales la JCCA ha sentado una doctrina con arreglo a la cual las obras complementarias, desde la LCAP han de ser objeto de tramitación autónoma o separada.

En tanto no exista jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo en relación con la cuestión que se examina (consideración o no de las obras complementarias ejecutadas bajo la vigencia de la LCAP como partes del contrato principal, vinculadas y dependientes del mismo, a efectos del cómputo del plazo de prescripción de las obligaciones de pago derivadas de la ejecución de tales obras complementarias), este Centro Directivo considera que ha de entenderse aplicable la misma doctrina jurisprudencial que, respecto a las obras complementarias tramitadas bajo la vigencia de la LCE, ha establecido el Tribunal Supremo en las sentencias anteriormente indicadas, y ello con base en los razonamientos jurídicos que seguidamente se exponen.

En primer lugar, el tenor literal del artículo 141.d), apartados 1, 2 y 3, de la LCAP permite sostener con fundamento que subsiste en la vigente regulación las notas de accesoria y dependencia de las obras complementarias respecto a la obra principal que constituyen la ratio o fundamento de la doctrina jurisprudencial de continua referencia.

Ello se desprende de la propia naturaleza de las obras complementarias que cumplen los requisitos establecidos en el artículo 141.d), apartados 1, 2 y 3 de la LCAP. Es consustancial a la

obra complementaria que cumple los requisitos exigidos en el artículo 141.d), apartados 1, 2 y 3, de dicho texto legal la nota de dependencia o accesoriedad respecto de la obra definida como principal. El empleo de tales expresiones («obras complementarias» y «contrato principal») en el artículo 141.d) refleja claramente que la circunstancia que justifica la posibilidad de acudir al procedimiento negociado sin publicidad es la accesoriedad de determinadas obras respecto de la obra principal, lo que implica una vinculación de aquéllas con ésta que impide atribuir a las obras complementarias una sustantividad jurídica propia, desligada completamente de la obra principal. Distinto es, como posteriormente se indicará, que, a efectos de su tramitación y formalización, tales obras complementarias hayan de recibir un tratamiento diferenciado de la obra principal.

La nota de accesoriedad o dependencia de la obra complementaria respecto de la principal resulta igualmente de los requisitos a los que se supedita la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad en el propio artículo 141.d):

— Se ha de tratar, en primer lugar, de obras que «no puedan separarse técnica o económicamente del contrato principal sin causar inconvenientes mayores a la Administración» o que, aunque separables, «sean estrictamente necesarias para su ejecución». Contiene aquí el precepto una vinculación de carácter técnico, económico o práctico de las obras complementarias respecto de la obra principal que refuerza la configuración de las mismas como partes estrechamente vinculadas al contrato principal y carentes de autonomía o independencia respecto al mismo.

— En segundo lugar, exige el apartado 2 que las obras complementarias estén formadas, al menos, en un 50 por ciento, por unidades de obra del contrato principal, lo que constituye una nueva vinculación, en esta caso relativa al propio contenido material de las obras complementarias, respecto a la obra principal.

— En tercer lugar, dispone el apartado 3 del artículo 141.d) que el importe acumulado de las obras complementarias no ha de superar el 20 por ciento del precio primitivo del contrato. Se establece aquí una nueva vinculación económica de las obras complementarias respecto del contrato principal, que actúa como límite cuantitativo a la posibilidad de acudir al procedimiento negociado sin publicidad para su contratación: el importe acumulado de todas las obras complementarias a un contrato principal no puede ser superior al 20 por ciento del precio primitivo del contrato.

— Finalmente, el artículo 141.d) exige también una vinculación subjetiva de las obras complementarias con el contrato principal, al supeditar su aplicación a que «su ejecución se confíe al contratista de la obra principal».

En suma, a juicio de este Centro Directivo, es difícil sostener que las obras complementarias que, cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 141.d), apartados 1, 2 y 3, de la LCAP, se ejecuten bajo la vigencia de la LCAP tengan sustantividad jurídica propia y no reúnan la nota de dependencia o vinculación con el contrato principal a la que atiende el Tribunal Supremo para considerar, en la doctrina a la que se ha hecho anteriormente referencia, que existe un único contrato a efectos de cómputo del plazo de prescripción del derecho al abono de los importes adeudados por la ejecución de tales obras complementarias.

Por lo demás, la conclusión que aquí se sostiene, con arreglo a la cual resulta aplicable a las obras complementarias ejecutadas bajo la vigencia de la LCAP la doctrina jurisprudencial que

valora, a efectos del cómputo del plazo de prescripción, un solo contrato de obra, resulta conciliable con la doctrina de la JCCA a la que se ha hecho referencia anteriormente.

Efectivamente, en los informes citados (20/98, 16/99 y 11/01) la JCCA considera que las obras complementarias han de recibir una tramitación independiente a la del contrato principal, pero ello es en el sentido de que la posibilidad de adjudicarlas mediante el procedimiento negociado sin publicidad no exime de la necesidad de expedir la oportuna certificación de existencia de crédito, de la aprobación del gasto, de la redacción de los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, de intervenir la Mesa de Contratación y de dictar el oportuno acto de adjudicación.

Y ello por cuanto que lo que permite el artículo 141.d) es que las obras complementarias que reúnan los requisitos que en el mismo se especifican se adjudiquen por el procedimiento negociado sin publicidad, de acuerdo con las reglas generales que rigen el mismo, al no establecerse excepción alguna al respecto en la LCAP, debiendo las obras complementarias que no reúnan los requisitos exigidos (y que, como dice la JCCA, no serían verdaderas obras complementarias) adjudicarse por el procedimiento abierto o restringido. Dicho de otro modo, el artículo 141 d) permite adjudicar las obras complementarias a que se refiere el artículo 141.d), apartados 1, 2 y 3, al contratista principal por el procedimiento negociado sin publicidad, en razón de su especial vinculación o dependencia técnica o económica respecto de la obra principal, pero no dispensa de cumplir, en la adjudicación de tales obras complementarias, los requisitos generales que para dicho procedimiento negociado sin publicidad se establecen en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

Y tal conclusión de la JCCA parece, efectivamente, avalada por la redacción del propio artículo 141.d) que en su primer párrafo, al referirse a las obras complementarias, exige que las mismas «no figuren en el proyecto ni en el contrato» (principal), y que en su apartado 2, al enumerar los requisitos a los que se condiciona la aplicación del precepto, menciona textualmente que las obras complementarias a ejecutar estén «definidas en el correspondiente proyecto», que, en consecuencia, y conforme a una interpretación sistemática de ambos apartados, ha de ser necesariamente un proyecto autónomo y distinto al del contrato principal.

Así las cosas, la exigencia de que las obras complementarias, aun adjudicadas por el procedimiento negociado sin publicidad, sean tramitadas y formalizadas de forma separada y diferenciada del contrato principal, —tal y como sostiene la JCCA y se desprende de la literalidad del artículo 141.d) de la LCAP—, es compatible con la nota de accesoriedad o dependencia de tales obras respecto del contrato principal que es consustancial a la naturaleza jurídica de las obras complementarias y que, conforme a lo ya indicado, mantiene el vigente artículo 141.d) de la LCAP.

A modo de recapitulación, de la regulación de las obras complementarias establecida en el artículo 141.d) de la LCAP pueden extraerse las siguientes consecuencias:

— *El citado precepto contempla un supuesto de posible aplicación del procedimiento negociado sin publicidad que se justifica en el carácter accesorio de las obras complementarias de cuya ejecución se trate respecto de la obra principal, dependencia o vinculación de carácter subjetivo, y técnico o económico.*

— *La posibilidad de acudir al procedimiento negociado sin publicidad que en el artículo 141.d) se establece no dispensa, sin embargo, de la necesidad de cumplir en la adjudicación de*

las obras complementarias todos los trámites que respecto de dicho procedimiento negociado se establecen con carácter general en la LCAP.

— Por todo ello, las obras complementarias a las que se refiere el artículo 141.d), apartados 1, 2 y 3, de la LCAP son, por su propia naturaleza jurídica, accesorias o dependientes respecto del contrato principal al que complementan, pero a efectos de su tramitación han de configurarse de forma aislada o autónoma.

El mantenimiento en el vigente artículo 141.d) de la LCAP de la nota de accesoriedad o dependencia de las obras complementarias respecto del contrato principal justifica, a juicio de este Centro Directivo, la aplicación de la doctrina jurisprudencial de continua referencia respecto a la determinación del «dies a quo» en el cómputo del plazo de prescripción de las cantidades derivadas de la ejecución de tales obras complementarias.

El criterio mantenido por el Tribunal Supremo sobre el cómputo del plazo de prescripción se basa en valorar o considerar, a efectos del cómputo de dicho plazo, un solo contrato y en iniciar ese cómputo, en todas las obligaciones parciales de ese único contrato, desde la liquidación definitiva del mismo, y ello en razón de que esas obligaciones parciales no tienen autonomía y sustantividad jurídica propia. Partiendo de esta premisa, la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 31 de enero de 2003 y 8 de julio de 2004) aplica ese mismo criterio a las reclamaciones por obras complementarias por entender que éstas tienen la misma sustancia jurídica que las obligaciones parciales (es decir, certificaciones de obra); ello revela que, como se ha dicho más arriba, la ratio o fundamento de esa doctrina jurisprudencial sobre el cómputo del plazo de prescripción en el caso de obras complementarias no puede ser sino la falta de sustantividad jurídica propia de tales obras, lo que, sin duda alguna, viene motivado por las notas de accesoriedad y dependencia de las mismas respecto de la obra principal, pues de no ser así difícilmente podría negarse la sustantividad propia de las referidas obras complementarias. Pues bien, siendo la ratio o fundamento del criterio seguido por las aludidas sentencias de 31 de enero de 2003 y 8 de julio de 2004 sobre cómputo del plazo de prescripción en el caso de obras complementarias el carácter accesorio y dependiente de éstas (lo que hace que no tengan sustantividad jurídica propia), dicho carácter aparece no sólo mantenido, sino también reforzado en la LCAP; así, mientras el artículo 153 del derogado RCE exigía solamente, para que pudieran adjudicarse al mismo contratista, que no excediesen del 20 por cien del precio del contrato principal, el artículo 141.1.d) de la LCAP, además de reiterar este requisito, recalca que «no puedan separarse técnica o económicamente del contrato primitivo (...) o que, aunque se puedan separar de la ejecución de dicho contrato, sean estrictamente necesarias para su ejecución» y todavía exige, como requisito adicional, que estén formadas, al menos en un 50 por cien del presupuesto, por unidades de obra del contrato principal. Así las cosas, si las repetidas sentencias del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2003 y 8 de julio de 2004 (referidas a obras complementarias regidas por el artículo 153 del derogado RCE) aplican a las obras complementarias la doctrina que sigue el propio Tribunal Supremo sobre el cómputo del plazo de prescripción con fundamento en sus notas de accesoriedad y dependencia respecto de la obra principal y en la falta de sustantividad jurídica propia de dichas obras, con igual motivo ha de entenderse aplicable esa doctrina a las obras complementarias regidas por el artículo 141.1.d), apartados 1, 2 y 3, de la LCAP, desde el momento en que, como se ha dicho, este texto legal no sólo mantiene, sino que incluso refuerza las notas de accesoriedad y dependencia (respecto de la obra principal) como notas definidoras de las obras complementarias.

La compatibilidad de la accesoriedad y dependencia de las obras complementarias del artículo 141.d), apartados 1, 2 y 3, de la LCAP (y, por lo mismo, de su falta de autonomía o

sustantividad jurídica propia) con la tramitación separada y diferenciada de dichas obras exige tomar en consideración una serie de supuestos que seguidamente se exponen.

Ante todo, se ha de indicar que el carácter accesorio de las obras complementarias respecto de la obra principal marca el límite temporal hasta el que dichas obras complementarias pueden ser contratadas: como ha declarado la JCCA en reiteradas ocasiones, «las obras, estudios, servicios o trabajos complementarios no pueden contratarse una vez finalizada, con la recepción, la ejecución de la prestación principal» (vid, por todos, informes nos 20/98 y 16/99, ya citados).

En consecuencia, la obra complementaria se ha de contratar necesariamente con anterioridad a la fecha de finalización del contrato principal. Pero la obra complementaria así contratada puede tener previsto un plazo de ejecución coincidente o no con el de la obra principal, dando lugar, en hipótesis, a la admisión de los siguientes supuestos:

a) Obras complementarias cuyo plazo de ejecución finalice el mismo día en que expira el plazo de ejecución de la obra principal. En tales supuestos no se suscitará problema alguno en la determinación del inicio del cómputo del plazo de prescripción del derecho a abono de las cantidades derivadas de la ejecución de las obras complementarias, pues dicho momento (liquidación definitiva) coincidirá con el establecido para el contrato principal.

b) Obras complementarias cuyo plazo de ejecución sea posterior al del contrato principal. Estos supuestos serían todos aquellos en los que se haya establecido para las mismas, en los correspondientes pliegos y en el propio contrato en el que se formalicen las obligaciones de las partes, un plazo de ejecución que finalice en un momento posterior al establecido para el contrato principal.

En tales casos, parece necesario concluir que el «dies a quo» o momento inicial en el cómputo del plazo de prescripción de la obligación de pago derivada de la ejecución de obras complementarias coincidirá con el momento en el que se produzca la liquidación definitiva de tales obras complementarias, sin posibilidad de retrotraer dicho «dies a quo» a la fecha de liquidación definitiva de la obra principal, cuando, como ocurre en la hipótesis que se examina, ésta haya tenido lugar en un momento anterior a aquélla. Y ello por cuanto que no parece admisible entender que comience a correr el plazo de prescripción de la obligación de pago derivada de la ejecución de obras complementarias mientras el propio plazo de ejecución de las mismas esté vivo, por mucho que haya expirado el plazo de ejecución de la obra principal a la que tales obras complementan.

c) Obras complementarias cuyo plazo de ejecución es anterior al de la obra principal. Es en estos supuestos en los que sería propiamente aplicable la doctrina del Tribunal Supremo de continua referencia. La accesoriedad que, conforme al artículo 141.d) de la LCAP, caracteriza a las obras complementarias determina que el plazo de prescripción del derecho al cobro de las cantidades derivadas de su ejecución no comience a correr sino desde la fecha de la completa extinción de la relación jurídica derivadas del contrato principal, considerado, a estos efectos, como un contrato unitario, en el que deben entenderse integradas todas las obligaciones parciales que tengan causa en el propio contrato, entre las que han de considerarse incluidas, por las consideraciones expuestas anteriormente, las obligaciones derivadas de la ejecución de las obras complementarias.

A modo de recapitulación, la vinculación subjetiva y técnica o económica que, conforme al artículo 141.d) de la LCAP —que exige que las obras complementarias que en el mismo se regulan sean adjudicadas al mismo contratista principal, y que «no puedan separarse técnica o económicamente del contrato principal» o que sean «estrictamente necesarias para su ejecución»— impide, a juicio de este Centro Directivo, considerar, a efectos del cómputo del plazo de prescripción, que las obras complementarias sean configuradas como contratos autónomos con sustantividad jurídica propia e independientes del principal, por mucho que las exigencias legales, a efectos de su adjudicación, exijan la tramitación de expedientes de contratación diferenciados, de lo que se sigue que, en tanto subsistan las relaciones jurídicas derivadas del contrato principal del que traen causa las obras complementarias, no pueda iniciarse el cómputo del plazo de prescripción del derecho de abono de las cantidades adeudadas por razón de tales obras complementarias.

(3) El momento de la liquidación del contrato es el «dies a quo» para computar el plazo de prescripción del derecho al reconocimiento o liquidación —mediante la expedición de certificaciones— de las obligaciones parciales de pago parciales derivadas de los contratos.

Resta analizar si la doctrina del Tribunal Supremo que se ha expuesto en el fundamento jurídico I del presente informe es aplicable no sólo al plazo para efectuar el pago de las obligaciones ya liquidadas, sino también al plazo para reconocer o liquidar cualesquiera obligaciones derivadas de los contratos administrativos.

La doctrina contenida en los pronunciamientos del Tribunal Supremo reseñados en el fundamento jurídico I, apartado B), del presente informe se refiere a la determinación «dies a quo» del plazo de prescripción del derecho al cobro de obligaciones parciales ya reconocidas y liquidadas (derecho al cobro de certificaciones, de obras complementarias y, por las consideraciones expuestas, de liquidaciones provisionales) y no a la determinación del «dies a quo» del plazo de prescripción del derecho al reconocimiento o liquidación de tales obligaciones parciales; en consecuencia, la cuestión planteada por la IGAE sobre la posible aplicación de la aludida doctrina jurisprudencial ha de entenderse circunscrita a la determinación del «dies a quo» del plazo de prescripción del derecho al reconocimiento o liquidación de las aludidas obligaciones parciales (derecho a que se expidan las oportunas certificaciones, pues en la expedición de dichas certificaciones se materializa el derecho al reconocimiento o liquidación de las obligaciones parciales).

Centrada así la cuestión, la resolución de la misma pasa necesariamente por tomar en consideración el principio sobre el que descansa dicha doctrina jurisprudencial, cual es la negación de autonomía o sustantividad jurídica propia de las mencionadas obligaciones parciales, por cuanto que éstas son elementos integrantes de un contrato administrativo que ha de reputarse como un todo único e indivisible. Pues bien, a juicio de este Centro Directivo, este principio sobre el que se basa y constituye la razón de ser de la doctrina jurisprudencial de continua referencia para la determinación del «dies a quo» del derecho al cobro de obligaciones parciales ya reconocidas y liquidadas es también aplicable al plazo de prescripción del derecho al reconocimiento o liquidación de obligaciones parciales, ya que sería incoherente que el referido principio actúe sólo cuando se trate de computar el plazo de prescripción del derecho al cobro de una obligación ya reconocida o liquidada y que, en cambio, no actúe cuando se trate de computar el plazo de prescripción del derecho a reconocimiento o liquidación de obligaciones parciales, desde el momento en que, como se ha dicho, lo relevante o decisivo es la falta de autonomía o sustantividad jurídica propia de esas obligaciones parciales, por lo que sería un contrasentido negar sustantividad propia a tales obligaciones

parciales cuando se trate de prescripción del derecho al cobro de obligaciones reconocidas o liquidadas y afirmar que esas mismas obligaciones parciales tienen autonomía y sustantividad propia cuando se trate del plazo de prescripción del derecho a su reconocimiento o liquidación.

Las consideraciones precedentes permiten concluir que, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, la mencionada doctrina jurisprudencial es aplicable, en cuanto al principio que la fundamenta, al plazo de prescripción del derecho al reconocimiento o liquidación de las repetidas obligaciones parciales a que esa doctrina se refiere.

La repetida doctrina establece, como corolario del principio sobre el que se basa, que el «dies a quo» del plazo de prescripción se sitúa en la completa y total extinción de la relación jurídica derivada del contrato, más concretamente, en su liquidación definitiva. Pues bien, a juicio de este Centro Directivo, y a falta de pronunciamientos reiterados del Tribunal Supremo sobre el «dies a quo» del plazo de prescripción del derecho al reconocimiento o liquidación de las repetidas obligaciones parciales, el criterio mantenido por el Alto Tribunal sobre el «dies a quo» del plazo de prescripción del derecho al cobro de las obligaciones parciales reconocidas y liquidadas —liquidación definitiva— no es aplicable a la vista de lo dispuesto en el artículo 25.1 de la vigente Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP). Dicho precepto regula, como ya hiciera el artículo 46 del derogado Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, dos supuestos distintos referidos, de un lado, al derecho al reconocimiento o liquidación de obligaciones por la Hacienda Pública (artículo 25.1a) y, de otro lado, al derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas (artículo 25.1 b).

Respecto al primero de tales derechos (derecho al reconocimiento o liquidación de obligaciones), que es el que aquí interesa, establece el artículo 25.1 a) de la LGP un plazo de prescripción de cuatro años, a contar «desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse». Refiriéndose este precepto a la «fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación», esta norma ha de ser puesta en relación, puesto que de contratos administrativos se trata, con el artículo 110 de la LCAP. Este último precepto dispone lo siguiente:

«1. 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 su objeto.

2. En todo caso su constatación exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad...».

Poniendo en relación, como se ha dicho, el artículo 25.1 a) de la LGP con el artículo 110, apartados 1 y 2, de la LCAP, ha de entenderse que la conclusión del servicio o prestación determinante de la obligación tiene lugar con ese acto de constatación de la Administración en que consiste la recepción a que se refiere el artículo 110.2 de la LCAP, por lo que será la fecha de recepción la fecha desde la que comience a correr el plazo de prescripción de cuatro años a que somete el artículo 25.1. a) de la LGP el derecho a reconocimiento o liquidación de las obligaciones de la Hacienda Pública. Así las cosas, considera este Centro Directivo que el «dies a quo» del plazo de prescripción del derecho a reconocimiento o liquidación de las obligaciones parciales se sitúa en la recepción de las obras.