



Informe 2/2023, de 18 de julio de 2023, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

Materia: Relaciones valoradas en los contratos de servicios.

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Almassora (Comunidad Valenciana) ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“El artículo 199 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece:

“1. En los contratos de consultoría y asistencia y en los de servicios que sean de tracto sucesivo el representante del órgano de contratación, a la vista de los trabajos realmente ejecutados y de los precios contratados, redactará las correspondientes valoraciones en los períodos que fije el pliego de cláusulas administrativas particulares o, en su defecto, mensualmente.

Las valoraciones se efectuarán siempre al origen, concretándose los trabajos realizados en el período de tiempo de que se trate.

En cuanto a la audiencia al contratista se observará lo dispuesto en el artículo 149 de este Reglamento.

2. No podrá omitirse la redacción de la valoración por el hecho de que, en algún período, la prestación realizada haya sido de escaso volumen e incluso nula, a menos que se hubiese acordado la suspensión del contrato.

3. Las certificaciones para el abono de los trabajos efectuados se expedirán tomando como base la valoración correspondiente y se tramitarán por el representante del órgano

de contratación dentro de los diez días siguientes al período de tiempo a que correspondan”

El artículo 198.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) establece que el pago del precio podrá hacerse de manera total o parcial, mediante abonos a cuenta o, en el caso de contratos de tracto sucesivo, mediante pago en cada uno de los vencimientos que se hubiesen estipulado.

De la aplicación del anterior artículo se deduce que para tramitar el abono de los trabajos efectuados (reconocimiento de la obligación) de los contratos de servicios de tracto sucesivo se exige de la emisión de una valoración de la que se debe dar audiencia al contratista y de la emisión de una certificación además de la correspondiente factura.

En los contratos de servicios de tracto sucesivo de cuantía variable la aplicación de dicha disposición tiene todo el sentido, puesto que el responsable del contrato debe valorar los trabajos efectivamente realizados en el período y emitir la correspondiente certificación. No obstante, en los contratos de servicios de tracto sucesivo, en los que el abono es una cuantía fija, no tiene mucho sentido la emisión de una relación valorada, así como la correspondiente certificación.

Se consulta si es necesaria, en los contratos de tracto sucesivo, de cuantía fija, la emisión de una valoración y certificación por el responsable del contrato”.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El Ayuntamiento de Almassora nos ha consultado sobre la necesidad de que el responsable del contrato emita valoraciones y que por el órgano de contratación se aprueben certificaciones en los contratos de servicios de tracto sucesivo.

2. Para resolver la consulta planteada debemos empezar recordando que conforme a la jurisprudencia (por ejemplo, STS de 21-3-2012, recurso 473/2009) un contrato de tracto sucesivo es *“aquel por el que un proveedor se obliga a realizar una sola prestación continuada en el tiempo o pluralidad de prestaciones sucesivas, periódicas o intermitentes, por tiempo determinado o indefinido, que se repiten, a fin de satisfacer intereses de carácter sucesivo, periódico o intermitente de forma más o menos permanente en el tiempo, a cambio de una contraprestación recíproca determinada o determinable, dotada de autonomía relativa dentro del marco de un único contrato”*.

La normativa aplicable a los contratos públicos de servicios de tracto sucesivo que ya ha sido citada en la consulta, constituida por el artículo 198.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) y por el artículo 199 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), permite extraer las siguientes conclusiones relevantes a los efectos de esta consulta:

- Que en el caso de los contratos de tracto sucesivo es posible pagar el precio del contrato de manera parcial, haciéndolo efectivo en cada uno de los vencimientos que se hubiesen estipulado.
- Que el representante del órgano de contratación, teniendo en consideración los trabajos realmente ejecutados y los precios contratados, deberá redactar las correspondientes valoraciones en los períodos que fije el pliego de cláusulas administrativas particulares o, en su defecto, mensualmente. Esta consideración es importante porque las valoraciones han de recoger lo que realmente se ha

efectuado en un periodo de tiempo concreto para, en función de ello, pagar lo que proceda de acuerdo con los precios contratados.

- Que no es posible omitir la redacción de la valoración por el hecho de que, en algún período, la prestación realizada haya sido de escaso volumen e incluso nula, a menos que se hubiese acordado la suspensión del contrato. Ello determinará las consecuencias en cuanto al pago parcial que corresponda.

En definitiva, con carácter general en los contratos de servicios de tracto sucesivo para el responsable del contrato es necesario redactar las valoraciones, dar audiencia al contratista y que, sobre la base de ambas, el órgano de contratación emita y apruebe las certificaciones correspondientes como paso previo para poder pagar las cantidades que en cada vencimiento procedan en razón del contrato de servicios de que se trate. Se trata de requerimientos que la normativa vigente considera necesarios para que la entidad contratante pueda proceder al pago de las cantidades realmente adeudadas en función del ritmo efectivo de ejecución de los trabajos.

3. A este respecto, la consulta plantea la aplicación de este procedimiento a los contratos de servicios de tracto sucesivo en los que el abono es una cuantía fija por lo que no tiene mucho sentido la emisión de una relación valorada, así como la correspondiente certificación, ya que, en todo caso, la cantidad a abonar será la cantidad fija prevista en el contrato.

Efectivamente, del tenor del artículo 199 del RGLCAP se deduce que tiene por objeto regular el régimen de pagos parciales en los contratos de servicios de tracto sucesivo cuando el pago depende de la cantidad de los servicios ejecutados en el plazo considerado estableciéndose, en consecuencia, un régimen de valoraciones parciales en los vencimientos estipulados, incluso en los casos en que la prestación realizada haya sido de escaso volumen e incluso nula, de las cuales dependerá el pago parcial a realizar aplicando los precios fijados en el contrato. En todos sus apartados la mención

a la valoración va unida al volumen de trabajos realizados o ejecutados a los efectos de aplicar el precio correspondiente por unidad de trabajo, pero sin contemplar el supuesto en que la cuantía fija a pagar sea fija y no dependa de las unidades realizadas.

Por el contrario, en los contratos de servicios de tracto sucesivo en los que se ha fijado una cuantía fija a pagar en los sucesivos vencimientos, al no depender su pago de la mayor o menor ejecución de los trabajos realizados a lo largo del periodo considerado, la valoración cuantitativa de los trabajos realizados resulta irrelevante ya que la cuantía a abonar no depende de dicha valoración. En su virtud, puede considerarse que la aplicación estricta del citado artículo 199 del RGLCAP también al régimen de pagos parciales en los contratos de servicios de tracto sucesivo cuyos pagos sean fijos y no dependan de las valoraciones parciales resulta inadecuada. Exigir una valoración parcial, con el consiguiente trámite de audiencia, cuando la cantidad a abonar no depende de los trabajos efectuados, no resulta coherente ni con la finalidad del precepto (artículo 3.1 del Código Civil) ni con el principio de eficiencia de la actuación administrativa aplicable a la contratación pública, de acuerdo con el artículo 1 de la LCSP.

4. Ahora bien, que el régimen de pagos parciales sea de cuantía fija y no dependa de la cuantificación de los trabajos parciales no quiere decir que no proceda aplicar, por parte del órgano de contratación, un procedimiento con carácter previo al pago parcial correspondiente, aplicando analógicamente las exigencias del artículo 199 del RGLCAP al supuesto planteado, en la medida que proceda atendiendo a su peculiar sistema de pago.

Hay que tener en cuenta que, además de la cuantía de la prestación realizada, pueden incidir en la determinación del pago parcial otras circunstancias relacionadas con la correcta ejecución de la prestación que pueden dar lugar a la aplicación, por ejemplo, de cláusulas de variación de precios (artículo 102.6 de la LCSP) o de penalidades

contractuales (artículo 194 de la LCSP), circunstancias éstas no contempladas expresamente en este artículo del Reglamento. Ello pone de manifiesto la insuficiencia del precepto habida cuenta de que desde la fecha de su aprobación se han sucedido varias leyes de contratos del sector público que han introducido modificaciones importantes en diversas cuestiones que afectan a estos contratos y, en particular, en el régimen de pagos en cuestiones como las anteriormente reseñadas.

De acuerdo con ello, en los contratos de tracto sucesivo de cuantía fija analizados, se entiende que la valoración y la certificación parcial exigida por el artículo 199 del RGLCAP podría ser sustituida por un certificado de correcta ejecución de los trabajos realizados por parte del responsable del contrato que, acompañado de la factura correspondiente, daría lugar al pago parcial. No existiendo incidencias en su ejecución en dicho plazo, no sería necesario exigir tampoco un trámite de audiencia del contratista que tendría derecho a recibir el pago en los términos fijados en el contrato (pues el propio trámite de audiencia se entendería implícito con la presentación de las facturas).

En el caso de que se hubieran advertido incidencias en la prestación parcial que pudieran tener consecuencias en la cuantía del pago parcial correspondiente, deberá dejarse constancia de las mismas y dar el trámite de audiencia al contratista, con carácter previo al pago, a fin de tenga ocasión de pronunciarse sobre la cuantía propuesta.

Todas estas consideraciones deberían tener reflejo en la actualización del desarrollo reglamentario de la LCSP cuya regulación, en este punto, ha quedado insuficiente a la vista de los cambios acaecidos en las leyes de contratos aprobadas desde 2001, por lo que sería conveniente proceder a su actualización.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

- En los contratos de servicios de tracto sucesivo en los que el abono parcial es una cuantía fija no resulta necesaria la emisión de las valoraciones por el responsable del contrato, la audiencia del contratista y la ulterior aprobación de las certificaciones por el órgano de contratación, en los términos previstos en el artículo 199 del RGLCAP.
- En estos contratos resultará necesario, no obstante, con carácter previo al pago, certificar la correcta ejecución de los trabajos o, en caso de que proceda, previa audiencia del contratista, aplicar las correcciones necesarias, atendiendo a las eventuales incidencias que en su ejecución hubieran podido acaecer.