

Junta Superior de Contratación Administrativa
C/ Palau 12 entresuelo · 46003 València
961 613 072
secretaria_JSCA@gva.es

Ref.: SUB/SGJSCA/mvt
Asunto: Informe 4/2025

INFORME 4/2025, DE 29 DE JULIO 2025. ACTUACIONES PREPARATORIAS PREVIAS A LA EJECUCIÓN MATERIAL DE LAS OBRAS QUE IMPLICAN CERTIFICACIÓN A CERO EUROS DURANTE ESE PERIODO.

ANTECEDENTES

En fecha 5 de junio de 2025 ha tenido entrada en la secretaria de la Junta por registro departamental solicitud de informe del Ajuntament de Carcaixent, con el siguiente tenor literal:

“Consulta a la Junta Superior de Contractació Administrativa de la GVA
En este ayuntamiento se nos ha planteado una duda/discrepancia jurídica respecto de la cual querríamos conocer su parecer.

Seguidamente los exponemos la cuestión/dudo jurídico:

El Ayuntamiento tramita muchos contratos de obras y durante la ejecución de los trabajos objeto de esos contratos ocurre que, con posterioridad a la firma del acta de comprobación del replanteo, por razones de tipo organizativo u otros tipos, a menudo el contratista no inicia inmediatamente los trabajos considerados «certificables». O que, una vez iniciados, los paraliza temporalmente, también por razones organizativas, de suministro de material ...;

Ese hecho, el no comienzo inmediato de los trabajos o su paralización temporal, por razones de tipo organizativo del contratista, nos lleva a que, alguna o algunas de las primeras certificaciones o alguna de las certificaciones intermedias emitidas durante la ejecución del contrato, tengan un importe «a cero» euros.

Entendemos que con la firma del acta de comprobación del replanteo empieza a correr/ contar el PLAZO del que dispone el adjudicatario de las obras para ejecutar los trabajos previstos en el contrato (parciales o total). Y, dicho esto, a nuestro entender ...

... NO se puede exigir del contratista que distribuya homogéneamente los trabajos a lo largo del periodo previsto para la ejecución de los trabajos; siempre y cuando se respete la fecha máxima prevista para la finalización de los trabajos.

... NO se puede exigir del contratista que mantenga una línea constante y sin interrupción (desde el momento de la firma del acta de comprobación del replanteo) en la ejecución de los trabajos y, consecuentemente, el contratista puede retrasar el momento del comienzo material de los trabajos o interrumpir los trabajos una vez empezados, si así lo estima conveniente; siempre y cuando se respete la fecha máxima prevista para la finalización de los trabajos.

... NO es necesario y preceptivo que en cada certificación periódica de los trabajos se observe y se aprecie, necesariamente, un avance en los trabajos de la obra con reflejo económico. Y, por el contrario, en esas ocasiones es posible y es oportuno emitir certificaciones de obra «a cero», sin que esa certificación «a cero» comporte la obligación de entender que las obras han restado «paralizadas» y, por lo tanto, sin tener que tramitar ningún incidente de «suspensión» de las obras por el mero retraso al empezar las obras o por su mera paralización temporal, una vez empezados, decidida de forma unilateral por el adjudicatario.

A nuestro parecer, de una interpretación conforme y sistemática de los preceptos de los artículos 237.2 y 239 de la LCSP, se desprende:

1. EL acta de comprobación del replanteo comporta el inicio del plazo de ejecución de las obras.
2. El contratista es responsable de la correcta ejecución del contrato y de organizar libremente los medios personales y materiales que considero necesarios.
3. La certificación mensual no constituye una obligación absoluta de justificar una ejecución económica cada mes. Pueden emitirse certificaciones «a cero» cuando no se hayan hecho trabajos imputables en ese periodo, sin que esto implique por sí mismo una suspensión o incumplimiento del contrato.
4. No concurre una causa de suspensión de las obras (del art. 239 LCSP) si el contratista decide organizar su trabajo de forma que en un mes no haya avances físicos «certificables», siempre que esto no impida cumplir con el plazo de ejecución.

Expuestos los antecedentes de la cuestión/dudo jurídico, los concretamos el punto que querríamos esclarecer:

DUDA: ¿Una certificación «a cero» equivale por sí mismo y necesariamente a una «paralización» de las obras? ¿Una certificación «a cero» exige necesariamente que se tramite un «incidente» de «suspensión» de las obras con la correspondiente resolución?

Los apuntamos que, a nuestro parecer, la respuesta es NO.

Entendemos que tan solo puede hablarse de «paralización» y «suspensión de las obras» cuando exista una resolución administrativa expreso y motivada que así lo resuelva expresamente (art. 239 *LCSP). Y que, mientras no haya esa resolución, la Administración tiene que limitarse a controlar el cumplimiento de los plazos y la calidad de la ejecución y NO la forma en que el contratista organizo sus tiempos y sus recursos personales o materiales.

Y esto sin perjuicio de que si, finalmente, de los posibles retrasos o paralizaciones de los trabajos adoptados unilateralmente por el adjudicatario resultara una superación de la fecha máxima prevista para la finalización de los trabajos, se tuviera que incoar y tramitar el correspondiente procedimiento por el incumplimiento de esa fecha que esto (finalmente) supondría.

Les ruego nos hagan saber el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en relación a la cuestión/dudo jurídico planteado.

Atentamente, la alcaldesa”



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Las certificaciones de obra, conforme reconociera la STC 169/1993, de 27 de mayo, son títulos que incorporan un derecho de crédito del contratista frente a la Administración, con arreglo a los cuales, puede ésta verificar abonos, parciales y provisionales, del importe del contrato a fin de facilitar, desde el punto de vista financiero, la mejor ejecución y conclusión de las obras.

“La L.C.E. no da una definición expresa de lo que sean las certificaciones de obra ni a este Tribunal le corresponde, desde luego, elaborarla. Con todo, del articulado de la propia Ley (arts. 47 y 121). de lo dispuesto en el citado Reglamento General de Contratación (arts. 142 a 145), de los mismos antecedentes normativos (Real Decreto de 13 de marzo de 1903, aprobatorio del Pliego de Condiciones Generales para la Contratación de Obras Públicas) y, en fin, de la doctrina jurisprudencial y científica sobre unos textos y otros se desprende, con suficiente claridad a nuestros efectos, que las certificaciones son títulos que incorporan un derecho de crédito del contratista frente a la Administración con arreglo a los cuales puede ésta verificar abonos, parciales y provisionales, del importe del contrato a fin de facilitar, desde el punto de vista financiero, la mejor ejecución y conclusión de las obras. La finalidad que así presentan estos anticipos del pago, y las certificaciones que los justifican, se expresa muy claramente en el precepto cuestionado. que establece una regla de inembargabilidad de las certificaciones con una excepción. en cuya virtud aquéllas podrán ser embargadas para satisfacer salarios “devengados en la propia obra”.” (Fundamento Jurídico 1 b)

Esta Sentencia marca el inicio de la introducción de la certificación como abono a cuenta en la legislación de contratos del Sector Público y la obligación de la entidad adjudicadora de emitir las mensualmente.

Así el artículo 240.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de contratos del Sector Público (en adelante LCSP) dispone:

“ 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 conforme a proyecto 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.

En estos abonos a cuenta se observará lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 198.”

Las certificaciones como medio para abonar mensualmente al contratista el precio de la obra, e impedir que sea él quien la financie, no suponen entrega de obra, dado que ésta se produce a la recepción de conformidad de la misma. En efecto, las certificaciones de obra, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, son documentos que acreditan la ejecución de trabajos en una obra y su valor en un período determinado, sirviendo como base para el pago al contratista, que se producirá cuando éste presente la factura correspondiente. Y ello a todos los efectos incluido el plazo de 30 días para el pago. (STS 910/2023, de 4 de julio).

“En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada ha de afirmarse que, tras la modificación

operada por el Real Decreto Ley 4/2013 en el art. 216 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 16 de junio, el inicio del cómputo de los intereses de demora no se vincula a la recepción de la obra y emisión de la certificación final, sino que aparece vinculado a la presentación por el contratista de las facturas "en tiempo y forma" por los servicios prestados o la obra realizada. De modo que solo cuando el contratista cumpliera su obligación de presentar las facturas de forma correcta comienza el cómputo del devengo de los intereses. La Administración, a través de los servicios correspondientes, podrá fiscalizar y en su caso deberá aprobar que la factura esté correctamente emitida y se corresponda con los servicios prestados o la obra realizada". (Fundamento Jurídico Cuarto)

Es esencial para la resolución de la consulta afirmar que es la Administración la obligada a expedir las certificaciones de obra, y para ello dispone de un plazo preclusivo y esta obligación surge tanto si se han realizado trabajos como si no. En este último caso surgen las certificaciones a cero.

El supuesto que plantea el Ayuntamiento consultante es común en todo tipo de obras y podríamos denominarlo "organización de la obra "por el contratista. Esta organización comprende una serie de actuaciones previas a la ejecución material y que en nada significa que ésta esté paralizada.

Así, estas actuaciones de organización suelen comprender (sin ser una relación exhaustiva):

1. Validación o reestructuración de la planificación de las obras.
2. Instalaciones auxiliares de obra: oficinas, comedores, almacenes y servicios temporales.
3. Apertura de centro de trabajo.
4. Control de calidad: catas, ensayos de materiales, etc.
5. Tramitación y obtención de permisos y licencias.
6. Implantación y montaje de medios: grúas, silos, zona de acopios, punto limpio, etc.
7. Trabajos de replanteo.
8. Contratación y acometidas de suministros de energía y agua para la obra.
9. Vallado y accesos a la obra

De estas actuaciones algunas de ellas no son certificables y explícitamente se satisfacen por el contratista con cargo, bien a los costes indirectos bien a los gastos generales. Estos incluyen una variedad de costes que no están directamente vinculados a una actividad específica del proyecto, pero son esenciales para su ejecución y gestión. Algunos de los principales son:

- 1.- Mano de obra indirecta: jefe de obra, topógrafos, encargados, personal administrativo, y otros empleados cuyo coste no es imputable a unidades de ejecución concretas, pero si al conjunto de la obra.
- 2.- Maquinaria y herramientas: Equipos que no se asignan a una tarea específica, pero que son necesarios para varias actividades.
- 3.- Instalaciones y construcciones provisionales: Oficinas, almacenes, y otras instalaciones necesarias en el sitio de la obra.
- 4.- Control de calidad: Procedimientos y equipos necesarios para asegurar que el trabajo cumpla con los estándares requeridos.



5.- Costes administrativos: Gastos de administración, gerencia, equipos informáticos, alquiler de oficinas, servicios públicos como luz, agua, teléfono e internet

6.- Seguros y licencias: Costos relacionados con el cumplimiento de normativas, seguros de la empresa y licencias necesarias para operar

CONCLUSIONES

PRIMERA. - Por tanto, esta Junta no puede más que concluir que la certificación que debe emitir mensualmente la Administración a cero, por estas actuaciones preparatorias y de organización de la obra, en modo alguno supone suspensión o paralización de la ejecución material de la misma. Son intrínsecas al contrato de obras algunas de ellas contempladas en el proyecto.

SEGUNDA. - Dicho esto, el contratista deberá cumplir con los plazos de ejecución previstos, parciales si existieran y total, y con los términos establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas, prescripciones técnicas, así como en el resto de los documentos contractuales del expediente. Por tanto, estas actuaciones preparatorias o de organización de la obra no inciden sobre el plazo de ejecución comprometido.

El presente Informe se emite al amparo de lo dispuesto en los artículos 2.1 y 9 del Decreto 35/2018, de 23 de marzo, del Consell, por el que se regula la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y tendrá carácter no vinculante. Por tanto, el órgano consultante podrá adoptar su decisión ajustándose o apartándose del criterio de la Junta, con la obligación de motivar su decisión en este último caso.

LA SECRETARIA

Vº Bº DEL PRESIDENTE
SUBSECRETARIO DE HACIENDA Y
ECONOMÍA

APROBADO POR EL PLENO DE LA JUNTA SUPERIOR
DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA el