

INFORME 17/2026, DE 23 DE JULIO, SOBRE DETERMINADAS CUESTIONES RELACIONADAS CON EL CONDICIONAMIENTO DEL PAGO DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE INGENIERÍA DE DIRECCIÓN DE OBRA, ASISTENCIA TÉCNICA Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD AL DESARROLLO DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE OBRAS.

I.- ANTECEDENTES

El presidente de la Asociación Empresarial de Ingenieros Consultores de Andalucía solicita informe a esta Comisión Consultiva en los siguientes términos:

“I.- OBJETO.

Previamente a exponer el objeto y fundamento de la presente consulta, conviene reseñar que ASICA es la Asociación Empresarial de Ingenieros Consultores de Andalucía, patronal del sector de la ingeniería en Andalucía, Ceuta y Melilla, cuya misión es apoyar la representación, promoción y defensa de los intereses comunes y expresar el punto de vista colectivo de sus asociadas en cuestiones de interés general o particular del sector.

Sus actividades se desarrollan, principalmente, en los siguientes ámbitos:

- a) Ingeniería en todas sus especialidades: Civil, Industrial, Mineral, Naval, Aeronáutica, Medioambiental, Telecomunicaciones, Montes, etc.*
- b) Arquitectura y urbanismo.*
- c) Servicios de Formación y Capacitación Profesional.*
- d) Servicios Tecnológicos, Informáticos y de Investigación, Desarrollo e Innovación.*
- e) Gestión Integral de Proyectos (Project Management).*
- f) Explotación y conservación de cualquier tipo de obras, edificaciones, e instalaciones, incluso formando parte de contratos “llave en mano” o cualquier otra fórmula legalmente aceptada.*

Entre sus valores destacan la prestación de servicios intelectuales de calidad, la integridad, independencia y el compromiso con el desarrollo sostenible de España.

Actualmente, ASICA cuenta con cuarenta y cuatro empresas asociadas dedicadas, principalmente, a la ingeniería y la consultoría. Una de las actividades principales de estas entidades deriva de los contratos públicos de las Administraciones y del resto de entidades del sector público a los que concurren mediante su participación en los procedimientos de licitación.

La fuerte implantación de la Asociación en Andalucía ha ido creciendo, paulatinamente, a lo largo de los años, teniendo como objetivo actual el crecimiento en número de empresas asociadas, la mejora de los contratos públicos para su correcta ejecución y la limitación de la competencia desleal de las empresas públicas.

En cuanto al objeto de la presente consulta, estriba en acreditar la inconveniencia de condicionar el pago de los servicios de ingeniería de dirección de obra, asistencia técnica y coordinación de seguridad y salud al desarrollo de la ejecución del contrato principal de obras.

II. FUNDAMENTOS.

1.- El carácter autónomo e independiente de los contratos de servicios de ingeniería respecto de los contratos principales de obras.



El artículo 29.7 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, “LCSP”), define los contratos complementarios como “aquellos que tienen una relación de dependencia respecto de otro, el principal, y cuyo objeto se considere necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones a las que se refiera dicho contrato principal”.

La característica principal de los contratos complementarios es la especial subordinación que ostentan respecto del contrato principal, de ahí que cualquier modificación que sufra el principal produce la correspondiente alteración en el contrato complementario.

Este es el caso de los contratos de servicios de ingeniería consistentes en la dirección facultativa de obras, la asistencia técnica y la coordinación de seguridad y salud que tienen carácter complementario o auxiliar del contrato principal de obra, lo que implica que las condiciones de ejecución o desarrollo real de aquéllas afecten directamente a los servicios complementarios de ingeniería.

Debido a la relación de complementariedad existente entre uno y otro contrato, las vicisitudes que, habitualmente, se producen en la ejecución de la obra (adición de nuevas prestaciones, retrasos o paralización de la obra, nuevas mediciones, etc.) alteran sustancialmente las condiciones del contrato de servicios complementario.

En este sentido, el Informe 9/2024, de 14 de marzo, de esta Comisión, a la que tenemos el honor de dirigirnos, expuso que -el subrayado es nuestro-:

“La ejecución de los contratos de obra suele venir acompañada de otros contratos de servicios de consultoría de ingeniería como son los de dirección facultativa, coordinación de seguridad y salud, “project management” y otras asistencias técnicas de diversa índole. Son contratos cuyo desarrollo están en gran medida condicionado por las vicisitudes o avatares que atraviese el contrato de obra del que tiene carácter auxiliar. Tales vicisitudes del contrato principal pueden consistir en retrasos o desvíos del proyecto inicial motivados por modificados, climatología adversa, paralizaciones derivadas de exigencias impuestas por las Administraciones competentes, entre otras muchas.”

Sin embargo, el carácter complementario de los servicios de ingeniería respecto del contrato principal de obra no solapa, ni quebranta el carácter autónomo e independiente de ambos contratos, de modo que en lo que “complementa” el uno al otro es en el modo de consecución de las prestaciones del principal, pero desde un punto de vista estrictamente jurídico ambos contratos son diferentes, se celebran por sujetos distintos, con un objeto diferente y un régimen jurídico asimismo diferenciado que permite afirmar y sostener el régimen jurídicamente autónomo e independiente de ambos contratos.

En esta línea se pronunció el mencionado Informe 9/2024, de 14 de marzo, que señaló lo siguiente respecto de los contratos complementarios -el subrayado es nuestro-:

“Otra conclusión que podemos extraer es que el hecho de que el contrato complementario dependa o corra la misma suerte a efectos temporales que el contrato principal, no implica que aquél pierda su autonomía y naturaleza independiente, ya que el principal y el complementario son contratos diferentes, que vinculan a partes distintas bajo un régimen jurídico totalmente diferente. Por ello, a los efectos que estamos analizando en este informe, el contratista complementario debe asumir el riesgo y ventura consustancial al contenido obligacional y al desarrollo de su contrato. Y por la misma razón, resulta injustificado que deba soportar las consecuencias derivadas de incidencias, retrasos o variaciones del contrato principal que no le son imputables y que a la postre dan lugar a que el precio a tanto alzado que inicialmente se fijó, devenga manifiestamente inadecuado (contrariando la exigencia del artículo 102.3 de la LCSP) pues la determinación del mismo se realizó tomando en cuenta unas previsiones de ejecución que se vieron sustancialmente alteradas en su devenir posterior.”

Resultando acreditado el carácter autónomo e independiente de los contratos complementarios de servicios de ingeniería respecto del principal de obras, el sistema de determinación y abono del precio de uno y otro



debe ser, igualmente, autónomo e independiente, sin que el contrato complementario pueda quedar supeditado al devenir del contrato principal de obras.

2- La inconveniencia de condicionar el pago de los servicios de ingeniería a la ejecución de la obra principal, por ser contrario al carácter autónomo e independiente de los contratos y al sistema de pago del precio regulado en la LCSP, así como por suponer una merma en la calidad de las prestaciones.

Como hemos expuesto en el apartado anterior, el objeto de la presente consulta es acreditar la inconveniencia de condicionar el pago de los servicios de ingeniería de Dirección de obra, asistencia técnica y coordinación de Seguridad y Salud al desarrollo de la ejecución del contrato principal de obras.

En relación con ello, ASICA y sus asociadas han observado que, en numerosos contratos públicos de servicios de ingeniería, la Administración ha previsto en los Pliegos este sistema de pago del precio condicionado a la ejecución de la obra, lo que es claramente contrario al carácter autónomo e independiente de los contratos. Pero, además, como desarrollaremos en el presente apartado, esta previsión también es contraria al sistema de abono del precio previsto en la LCSP.

Previamente a entrar en el fondo del asunto, conviene destacar algunos ejemplos de Pliegos de contratos de servicios de ingeniería y consultoría que, expresamente, prevén el condicionamiento del pago de los servicios a la ejecución de la obra. Así pues, resaltamos los siguientes ejemplos ilustrativos de esta práctica.

- Contrato de “Asistencia técnica a la Dirección Facultativa para control y vigilancia de las obras autovía A-357, Tramo. Enlace de Casapalma – Enlace de Cerralba. Eje Ronda – Málaga – Campillos (Málaga)” [expediente 2025 -435852 (CLAVE: 01-MA-1143-0.0-0.0-AT)]. Se aportan el PCAP y el PPTP del contrato de referencia como documento número 1.

En relación con el régimen de abono del precio, el apartado 12 del Anexo I del PCAP, establece que será a través de pagos parciales. Por su parte, la cláusula 7 del PPTP, que regula la medición y abono del contrato, establece que “las unidades que conforman el presente servicio de Asistencia Técnica se abonarán mediante certificaciones mensuales”.

La cláusula 5.2 del PPTP, regula los trabajos durante la fase inicial del contrato, disponiendo el apartado 5.2.1 respecto de la Unidad de Análisis inicial, lo siguiente:

“UD. ANÁLISIS INICIAL. Elaboración de informe de análisis del proyecto con el siguiente formato: Descripción, desarrollo, valoración económica (si procede), consultas y gestiones administrativas pertinentes, así como análisis y conclusiones de los siguientes apartados:

(...)

Duración:

1 mes por cada 12 meses de plazo de obra establecido en el Proyecto de Construcción, con redondeo hacia la unidad superior (ejemplo: 15 meses de obra implica 2 meses de duración de la fase inicial).”

La cláusula 7 del PPTP dispone, respecto de la Unidad de Análisis inicial, que -el subrayado es nuestro-:

“Se abonará a unidad ejecutada, tras el visto bueno del Director del Contrato, una vez transcurrido el plazo resultante de aplicar la regla establecida en el Apartado 5.2.1 de este PPTP.”

Respecto a los trabajos durante la fase de ejecución de la obra, estos se regulan en la cláusula 5.3 del PPTP, cuyo apartado 5.3.1 hace referencia a la Unidad de Control de Ejecución en los siguientes términos -el subrayado es nuestro-:

“El abono de la Ud. Control de ejecución se realizará en función del porcentaje de ejecución de la obra principal conforme al Anexo 1.”

En el caso de aprobación de proyectos modificados, el precio de la Ud. Control de ejecución se mantendrá invariable y se repartirá proporcionalmente entre los nuevos capítulos que compongan el Proyecto



Modificado regularizando las certificaciones emitidas hasta la fecha en la certificación posterior a la fecha de la modificación del contrato de obras. Tampoco tendrá repercusión en el precio del contrato de servicios ni los excesos de medición con cargo a la certificación final de obra, ni la eventual revisión de precios, ni la liquidación del contrato.”

En cuanto a la medición y abono del contrato de esta unidad de ejecución, la cláusula 7 del PPTP dispone que -el subrayado es nuestro-:

“Esta unidad se abonará proporcionalmente a la producción de la obra principal, en función de un factor K, corregido por la baja pertinente, establecido en el Anexo I de este PPTP y conforme a las normas establecidas en el Apartado 5.3.1 de este PPTP.”

El Anexo I del PPTP establece en su apartado 1 el factor de proporcionalidad al que hacen referencia las cláusulas 5.3.1 y 7 del PPTP respecto de la Unidad de Control de Ejecución -el subrayado es nuestro-.

“A efectos de certificación de la Unidad de control y vigilancia de ejecución, se ha calculado un factor de proporcionalidad entre el volumen de obra ejecutada y el coste de dicha unidad, independizando la misma del plazo y condicionándola al devenir de la obra asociada.

(...)

El mencionado porcentaje para la certificación de la Unidad de control de ejecución es el siguiente:

$K = 1,25763993 \%$

PEM Obra: 39.521.121,18 €

PEM UD. CONTROL DE EJECUCIÓN: 39.521.121,18 € x 1,25763993 % =

497.033,40 €.”

Finalmente, en cuanto a los trabajos relativos a la Unidad Informe Mensual, el apartado 5.3.2 del PPTP dispone que:

“Conforme a esta documentación, mensualmente la Asistencia Técnica elevará las oportunas certificaciones de obra con las correspondientes relaciones valoradas, que serán firmadas por el Director de Obra y se someterán a la aprobación del órgano de contratación para la tramitación de las mismas. El dossier formado por la certificación y la relación valorada deberá presentarse en el órgano de contratación antes del día 10 del mes siguiente, el contratista presentará la factura en el registro general electrónico una vez las certificaciones sean aprobadas por el órgano de contratación. En el caso de que la obra principal tenga derecho a revisiones de precios ordinarias y/o excepcionales la Asistencia Técnica realizará el cálculo y tramitará la correspondiente certificación conforme la legislación vigente y con el conforme del Director Facultativo.”

En base a lo anterior, la cláusula 7 del PPTP establece respecto de esta unidad de ejecución que:

“Se abonará a unidad ejecutada mensualmente, tras el visto bueno por parte del Director del contrato del informe, conforme lo establecido en el Apartado 5.3.2 de este PPTP”.

- Contrato de “Asistencia técnica a la Dirección Facultativa para control y vigilancia de las obras “Mejora de la capacidad de la A-483 mediante plataforma reservada reversible (Carril Bus-Vao). Tramo Almonte – Variante el Rocío. T.M. Almonte (Huelva)” [expediente 2024-873102 (CLAVE: 02-HU-2008-0.0-0.0- AT)] y contrato de “Asistencia técnica a la Dirección Facultativa para control y vigilancia de las obras “Plataforma reservada de la A-404 (Bus-Vao) entre los puntos kilométricos 22+300 y 24+600, en Alhaurín de la Torre (Málaga)” [expediente 2025-377006 (CLAVE: 02-MA-2248-0.0-0.0-AT)]. Se aportan los PCAP y los PPTP de los contratos de referencia como documentos número 2 y 3, respectivamente.

El PCAP y el PPTP de ambos contratos regulan en términos idénticos la forma de abono del precio que los Pliegos del contrato anterior.



Únicamente varía el coeficiente K al que hace referencia el Anexo I del PPTP en ambos contratos, que es del 1,59945387 % y del 2,59192964796469 %, respectivamente.

- Contrato de “Servicio de consultoría de ingeniería para la Asistencia técnica a la Dirección de las obras y Coordinación de seguridad y salud de la “Terminación de las obras de ampliación de la protección de la planta desaladora del Bajo Almanzora (T.M. Cuevas del Almanzora, Almería)” (expediente ADO/02/23). Se aportan el PCAP y el PPTP del contrato de referencia como documento número 4.

La cláusula 13.9 del PCAP regula el pago del precio del contrato y dispone que “la forma de pago dependerá de lo que se indique en el apartado 6, forma de pago del precio del cuadro de características del presente pliego de cláusulas administrativas, así como de la forma de determinación del precio también fijado en el mencionado apartado y en la cláusula 5.3 del presente PCAP”.

El apartado 6.6 del Cuadro de Características (CC) del PCAP, al que se remite la cláusula 13.9 del PCAP, determina que el precio será a tanto alzado para los dos lotes del contrato. Por su parte, el apartado 6.8 del CC, que regula la forma de pago del precio de sendos lotes del contrato, establece lo siguiente:

“El pago del precio se efectuará de acuerdo con lo establecido en los artículos 198 y 199 de la LCSP, las normas y disposiciones que los desarrollan y lo establecido en el apartado 13.9 de este PCA.

Se emitirán certificaciones mensuales del servicio.

El pago se realizará previa conformidad de los trabajos por ACUAMED. Los abonos tienen el concepto de pagos a cuenta sujetos a rectificaciones y variaciones que se produzcan en la valoración final de los trabajos para la determinación del precio final.”

Partiendo de este régimen de forma de pago, el apartado 6.8 del CC continúa indicando que los importes mensuales responderán a la suma de los dos conceptos siguientes:

- **Parte Fija Mensual (PFM).** Cantidad resultante de prorratear el 50% del precio del contrato (descontando la partida alzada a justificar para ensayos de contraste para el caso del Lote 1) durante el plazo contractual vigente en cada momento.

Para su cálculo, al inicio del contrato se determinará la Parte Fija Total y la Parte Fija Mensual, resultante de prorratear su importe por el plazo inicial de 15 meses en el caso del Lote 1 y de 13 meses en el caso del Lote 2:

Parte Fija Total (PFT) = 0,5 X Precio del contrato

Parte Fija Mensual (PFM) = PFT/(15 ó 13 según corresponda el Lote)

(...)

- **Parte Variable Mensual (PVM).** La cantidad resultante de aplicar el grado de avance de la ejecución de la obra al 45% del precio del contrato (sin incluir la partida alzada a justificar para ensayos de contraste para el caso del Lote 1).

Para su cálculo, al inicio del contrato se determinará la Parte Variable Total, y mensualmente se calculará la Parte Variable Mensual de manera proporcional el porcentaje de obra ejecutada cada mes, según la siguiente formulación:

Parte Variable Total (PVT) = 0,45 X Precio del contrato

Certificado en el mes en curso de ejecución material de obra (CMEO).

Presupuesto de Ejecución material de la obra (PEM).

Grado de avance de la obra en el mes en curso (GAO) (Variable en el mes)

= CMEO/PEM.

Parte Variable Mensual (PVM) = PVT x GAO.”



- Contrato de “Asistencia técnica a la dirección facultativa para control, vigilancia y coordinación de seguridad y salud de las obras de mejora de seguridad vial de la carretera A-378 de Osuna a Martín de la Jara. Fase 1 (Sevilla)” (expediente 2025-702018). Se aportan el PCAP y el PPTP del contrato de referencia como documento número 5.

El apartado 12 del Anexo I del PCAP determina el régimen de abono del precio en los siguientes términos -el resaltado es original-:

“Pago Único/Pagos parciales: Pagos parciales.

En caso de pagos parciales, periodicidad:

- *Los importes correspondientes a las labores de Asistencia Técnica a la dirección de obra y control y vigilancia en la ejecución, así como los de Coordinación de Seguridad y Salud, se certificarán por meses vencidos, una vez entregado al Responsable del contrato el informe mensual de obra y dada su conformidad.*
- *Los trabajos para la preparación de la certificación final de obra se certificarán siempre después de la firma del Acta de Recepción, completándose dicha unidad a la entrega de la citada certificación final de obra para su correspondiente tramitación, tras recibir la conformidad del Director Facultativo.*
- *La redacción del Proyecto de Liquidación, se certificarán una vez entregado al Responsable del contrato y dada su conformidad.*
- *Las certificaciones correspondientes a los meses de diciembre se expedirán el día veinte o siguiente día hábil de este mes, comprendiendo los trabajos realmente ejecutados en el periodo, y certificando los trabajos realizados en los días restantes del mes de diciembre en la certificación del mes de enero siguiente, todo ello conforme al artículo 240 de la LCSP.”*

Por su parte, la cláusula 3 del PPTP regula el alcance de los trabajos de la asistencia técnica. Concretamente, la cláusula 3.2 del PPTP dispone el alcance de estos durante la fase de ejecución de la obra en los siguientes términos -el subrayado es nuestro-:

“En esta fase se procederá al control de la obra en ejecución y la elaboración de los informes de ejecución mensual cuyo objeto es tener un conocimiento y control exhaustivo de la obra y de todas las actividades que en la misma se están ejecutando. Es la fase que más presencia de medios humanos y materiales requiere, por la gran actividad que se desarrolla. Su duración depende del plazo de la obra.

Esta fase se inicia con la ejecución de la obra y concluye con la recepción de la misma y se divide en dos unidades de certificación, una parte fija correspondiente a la partida de informe mensual y otra variable y proporcional a la producción de la obra.

Se incluye en esta fase, la Coordinación de Seguridad y Salud en las obras, que según se recoge en el artículo 2 del RD 1627/1997, quedará integrada en el equipo de Dirección de obra.

Las tareas que se llevarán a cabo en esta fase, sin perjuicio de otras similares que posteriormente fueran necesarias, se exponen con mayor definición en los Apartados 5.3 y 5.5 del PPTP.”

A la luz de los ejemplos expuestos, se ha de tener en cuenta, en primer lugar, que el artículo 102.4 de la LCSP, establece que el precio de los contratos podrá formularse bien “en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten”, o bien “en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato”.

Más concretamente, en lo que se refiere a los contratos de servicios, el artículo 309.1 de la LCSP, dispone que “el pliego de cláusulas administrativas establecerá el sistema de determinación del precio de los contratos de servicios, que podrá estar referido a componentes de la prestación, unidades de ejecución o unidades de tiempo, o fijarse en un tanto alzado cuando no sea posible o conveniente su descomposición, o resultar de la aplicación de honorarios por tarifas o de una combinación de varias de estas modalidades”.



Existen, por tanto, dos modalidades de determinación del precio en los contratos de servicios: (i) la determinación a través de precios unitarios referidos a distintos componentes o unidades de ejecución, y (ii) la determinación del precio a tanto alzado cuando no sea posible su descomposición a través de precios unitarios.

Respecto a la posibilidad de aplicar una y otra modalidad de determinación del precio a los contratos de servicios y, en concreto, a los contratos de servicios de ingeniería que nos ocupan, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) afirmó, en su Informe 39/2024, de 3 de abril de 2025, lo siguiente:

“Para los contratos de servicios de ingeniería complementarios a los contratos de obras, la LCSP prevé que su precio esté referido a componentes de la prestación, unidades de ejecución o unidades de tiempo, resultando la fijación en un tanto alzado “cuando no sea posible o conveniente su descomposición”. Teniendo en cuenta su carácter complementario respecto del contrato de obra principal, puede preverse en los pliegos cláusulas de modificación de las unidades a ejecutar, y de la retribución a recibir en consecuencia, para satisfacer las nuevas necesidades que derivan de los cambios que se produzcan en el contrato de obras principal.”

La JCCPE reconoce, por tanto, la viabilidad de utilizar uno u otro sistema de determinación del precio en los contratos de servicios de ingeniería complementarios de los de obras, si bien “limita” la posibilidad de utilizar el sistema del precio a tanto alzado a los casos en que “no sea posible o conveniente” la descomposición de precio.

No obstante, independientemente de la posibilidad de utilizar uno u otro sistema de determinación del precio, es importante tener en cuenta que el artículo 102.1 de la LCSP, establece que los contratos del sector público tendrán siempre un precio cierto, que será abonado al contratista -el subrayado es nuestro- “en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado”.

En términos similares, el artículo 198.1 de la LCSP, que regula el pago del precio del contrato, establece que -el subrayado es nuestro- “el contratista tendrá derecho al abono del precio convenido por la prestación realizada en los términos establecidos en esta Ley y en el contrato”.

Por tanto, la LCSP vincula el pago del precio de los contratos a la prestación realmente ejecutada por el contratista. En consecuencia, y como expondremos en el apartado siguiente, la norma no contempla la eventual posibilidad de que el pago del precio de los servicios de ingeniería se condicione al devenir de la obra principal. Es más, dicha previsión sería contraria al tenor literal de los artículos 102.1 y 198.1 de la LCSP, que, expresamente, disponen que el pago del precio se realizará según la prestación realmente ejecutada; en nuestro caso, la prestación del servicio, no la obra.

El sistema de determinación y abono del precio consistente en condicionar el pago de los servicios de ingeniería al desarrollo de la obra principal afecta directamente a la calidad de los servicios, así como a la propia obra.

En este punto, cabría tener en cuenta que los contratos de servicios de ingeniería complementarios de los de obra tienen por objeto trabajos que han de desarrollarse durante todas las fases de ejecución de la obra, con independencia del estado en el que esta se encuentre. Así, por ejemplo, aunque la obra se encuentre paralizada o se retrase su plazo de ejecución, la empresa de ingeniería deberá mantener los servicios mínimos a fin de garantizar la obra.

No obstante, el citado Informe 9/2024, de 14 de marzo, de la Comisión, a la que tenemos el honor de dirigirnos, puso de manifiesto que resulta injustificado, debido al carácter autónomo e independiente de los contratos complementarios respecto del principal, que los primeros deban soportar “las consecuencias derivadas de incidencias, retrasos o variaciones del contrato principal que no le son imputables”.

Es por ello que, condicionar el pago de los servicios de ingeniería al desarrollo de la obra sería contrario a la naturaleza autónoma e independiente de estos contratos, así como a los artículos 102.1 y 198.1 de la LCSP,



que vinculan el pago del precio del contrato a la prestación ejecutada, y no al devenir de otros contratos diferentes.

Además de lo anterior, esta práctica merma gravemente la calidad de los servicios y de la propia obra a causa de la falta de abono del precio de los servicios durante los períodos de tiempo en los que la obra se encuentre paralizada. Y, en consecuencia, una menor calidad de los trabajos de ingeniería incide directamente en la calidad de la obra, objeto del contrato principal.

En el mismo sentido, ha de tenerse en cuenta que, en ocasiones, el contratista de las obras y la dirección facultativa o asistencia técnica de las mismas pueden tener intereses contrapuestos. Por ejemplo, el contratista de obras puede tener un especial interés en avanzar en la construcción para cumplir con los plazos previstos en el contrato, mientras que la Dirección Facultativa puede tener el interés de frenar la ejecución por no reunir las unidades de obra la calidad requerida desde un punto de vista material o geométrico.

Es por ello que alinear las remuneraciones de las obras y los servicios de ingeniería puede ser contraproducente para la Administración, así como para la calidad de la obra y el servicio.

CONCLUSIÓN.

Expuesto todo lo anterior, la práctica de condicionar el pago de los contratos de servicios de ingeniería como la Dirección de Obra, la asistencia técnica y la coordinación de Seguridad y Salud, al desarrollo de la ejecución del contrato principal de obras es contrario al carácter autónomo e independiente de estos contratos, así como al sistema de pago del precio de los contratos públicos previsto en los artículos 102.1 y 198.1 de la LCSP, que vinculan el pago del precio a las prestaciones realmente ejecutadas por el contratista y no a la ejecución o desarrollo de otros contratos.

La problemática que surge de condicionar el pago de los servicios de ingeniería a la ejecución de la obra perjudica gravemente a la empresa de ingeniería que se ve obligada a prestar y mantener el servicio, sin conocer cuando recibirá el pago, al estar condicionado a la suerte del desarrollo de la obra, por circunstancias totalmente ajenas al contrato de servicios.

Este sistema de abono del precio, además de suponer graves perjuicios económicos para el contratista de servicios, merma gravemente la calidad de los servicios y de la propia obra dado que el pago del precio no se abonaría conforme a la prestación del servicio, sino según el devenir de la obra.

Por lo expuesto, y en virtud de lo prevenido en el artículo 1.2 del Decreto 93/2005, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Pública, modificado por el Decreto 10/2013, de 5 de febrero, en nombre de ASICA, SOLICITO:

La emisión de un Informe a la Comisión Permanente de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía acerca de la inconveniencia de condicionar el pago de los contratos de servicios de ingeniería, como la Dirección de Obra, la Asistencia Técnica y la Coordinación de Seguridad y Salud, a la ejecución del contrato principal de obras. Y en el caso de que se considere inconveniente, que se pronuncie sobre la necesidad de que en los Pliegos de estos contratos se determine el pago del precio conforme a las prestaciones efectivamente prestadas por el contratista en el marco del contrato de servicios de ingeniería.

II.- INFORME

1.- Previamente al examen de fondo de las cuestiones suscitadas conviene tener presente que, en relación con el contenido de los informes, de acuerdo con el criterio reiteradamente sentado (Informes 5/2007, 6/2007 y 6/2009), a la Comisión Consultiva de Contratación Pública no le corresponde informar expedientes en concreto, salvo los supuestos específicos a que se refiere el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de este órgano consultivo.



Por tanto, los informes que se soliciten habrán de recaer sobre cuestiones que se susciten en relación con la interpretación general de las normas en materia de contratación pública, tal y como ocurre con la presente consulta, permitiendo un pronunciamiento de esta Comisión Consultiva de Contratación Pública.

1.- La Asociación Empresarial de Ingenieros Consultores de Andalucía (en adelante, ASICA) es la patronal del sector de la ingeniería en Andalucía, Ceuta y Melilla, cuya misión es apoyar la representación, promoción y defensa de los intereses comunes y expresar el punto de vista colectivo de sus asociadas en cuestiones de interés general o particular del sector.

En consecuencia, ostenta legitimación para elevar consulta teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 1.2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo por el que se regula la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Pública: *“Asimismo, la Comisión podrá ser consultada por (...) las organizaciones empresariales con representatividad en la Comunidad Autónoma de Andalucía en los distintos sectores afectados por la contratación del sector público”*.

La consulta se formula por conducto de la Presidencia de la organización, como exige el artículo 11.4 del citado Decreto 93/2005, de 29 de marzo.

Se insta un doble pronunciamiento de la Comisión Consultiva que se concreta en el escrito de petición en los siguientes términos:

“...acerca de la inconveniencia de condicionar el pago de los contratos de servicios de ingeniería, como la Dirección de Obra, la Asistencia Técnica y la Coordinación de Seguridad y Salud, a la ejecución del contrato principal de obras.

Y en el caso de que se considere inconveniente, que se pronuncie sobre la necesidad de que en los Pliegos de estos contratos se determine el pago del precio conforme a las prestaciones efectivamente prestadas por el contratista en el marco del contrato de servicios de ingeniería”.

2.- El ámbito de la consulta procede situarlo en el sistema de pago de los contratos de servicios de ingeniería, tales como la Dirección de Obra, la Asistencia Técnica y la Coordinación de Seguridad y Salud, teniendo en cuenta el carácter complementario y su vinculación a la ejecución del contrato principal de obras. El artículo 29.7 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 (en adelante, LCSP), define a estos contratos complementarios como *“aquellos que tienen una relación de dependencia respecto de otro, el principal, y cuyo objeto se considere necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones a las que se refiera dicho contrato principal”*. Hay, por tanto, una especial relación de subordinación de estos contratos complementarios respecto del contrato principal, de ahí que cualquier modificación que sufra el principal produce la correspondiente alteración en el contrato complementario.

Este es el caso, centrándonos en el caso objeto de consulta, de los contratos de servicios de ingeniería consistentes en la dirección facultativa de obras, la asistencia técnica y la coordinación de seguridad y salud que tienen carácter complementario o auxiliar del contrato principal de obra, lo que implica -al decir de la asociación consultante- que las condiciones de ejecución o desarrollo real de aquéllas, en muchas ocasiones, afecten directamente a los servicios complementarios de ingeniería. Debido a la relación de complementariedad existente entre uno y otro contrato -continúa argumentando ASICA- las vicisitudes que, habitualmente se producen en la ejecución de la obra (adición de nuevas prestaciones, retrasos o paralización de la obra, nuevas mediciones, etc.) alteran sustancialmente las condiciones del contrato de servicios complementario.

Este órgano consultivo tuvo ocasión de pronunciarse sobre las características de estos contratos complementarios, y su relación con el contrato principal del que trae causa, con ocasión del Informe 9/2024,



de 14 de marzo sobre sobre la viabilidad de determinar el precio de los contratos públicos de servicios auxiliares a los de obra por el sistema de precio a tanto alzado, así como en términos de precios unitarios en base a la disposición adicional trigésimo-tercera de la LCSP.

En este informe, la Comisión Consultiva de Contratación tomaba conciencia de la situación fáctica que viene poniendo de manifiesto ASICA en sus consultas, en los siguientes términos: *“la ejecución de los contratos de obra suele venir acompañada de otros contratos de servicios de consultoría de ingeniería como son los de dirección facultativa, coordinación de seguridad y salud, “project management” y otras asistencias técnicas de diversa índole. Son contratos cuyo desarrollo está en gran medida condicionado por las vicisitudes o avatares que atraviese el contrato de obra del que tiene carácter auxiliar. Tales vicisitudes del contrato principal pueden consistir en retrasos o desvíos del proyecto inicial motivados por modificaciones, climatología adversa, paralizaciones derivadas de exigencias impuestas por las Administraciones competentes, entre otras muchas.*

En muchas ocasiones, dichas desviaciones son ajenas a la voluntad o la diligencia del prestatario del servicio auxiliar, de ahí el interés que tenga la Asociación consultante en que se establezcan buenas prácticas orientadas a la adecuada fijación del precio del contrato auxiliar, de manera que el “aleas” consustancial a toda relación contractual discurra dentro de los márgenes del principio de riesgo y ventura (art. 197 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, en adelante LSCP) sin que dicha relación quede expuesta desde la formalización del contrato, a una más que probable ruptura del equilibrio económico financiero en perjuicio de una de las partes”.

Este mismo Informe 9/2024 advierte que la singularidad de los contratos complementarios la reconoce la propia LCSP que alude expresamente al “contrato complementario” como categoría específica que exige particularidades a la hora de fijar su régimen jurídico.

“Así, la primera referencia la encontramos en el artículo 29.7 que, al regular la duración de los contratos, los define como “... aquellos que tienen una relación de dependencia respecto de otro, el principal, y cuyo objeto se considere necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones a las que se refiera dicho contrato principal” y establece:

“...los contratos de servicios que sean complementarios de otros contratos de obras o de suministro podrán tener un plazo de vigencia superior al señalado en el apartado 4 que, en ningún caso, excederá del plazo de duración del contrato principal, salvo en los contratos que comprendan trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, cuyo plazo final excederá al del mismo en el tiempo necesario para realizarlos”.

Es decir, permite que, en estos casos, el contrato de servicios tenga una duración superior a la general, estipulada en cinco años conforme al apartado cuarto del artículo 29.

En sede de resolución contractual, el artículo 313.1.c) establece que los contratos complementarios quedarán resueltos, en todo caso, cuando se resuelva el contrato principal”.

Esas dos especialidades de régimen jurídico atinentes a su pervivencia en el tiempo revelan, concluye el citado informe, *“ más que su carácter auxiliar o de apoyo de otro contrato principal -que resulta palmaria sin necesidad de declaración ex lege- que los mismos son permeables o sensibles a las vicisitudes del contrato principal al que complementan que, tratándose de contratos de obra, como es notorio, suelen ser más que habituales”.*

Otra conclusión a la que se llega en ese Informe 9/2024, de 14 de marzo es que **“el hecho de que el contrato complementario dependa o corra la misma suerte a efectos temporales que el contrato principal, no implica que aquél pierda su autonomía y naturaleza independiente, ya que el principal y el complementario son**



contratos diferentes, que vinculan a partes distintas bajo un régimen jurídico totalmente diferente. Por ello, a los efectos que estamos analizando en este informe, el contratista complementario debe asumir el riesgo y ventura consustancial al contenido obligacional y al desarrollo de su contrato. Y por la misma razón, resulta injustificado que deba soportar las consecuencias derivadas de incidencias, retrasos o variaciones del contrato principal que no le son imputables y que a la postre dan lugar a que el precio a tanto alzado que inicialmente se fijó, devenga manifiestamente inadecuado (contrariando la exigencia del artículo 102.3 de la LCSP) pues la determinación del mismo se realizó tomando en cuenta unas previsiones de ejecución que se vieron sustancialmente alteradas en su devenir posterior”.

Sentada la premisa de que el contrato complementario depende o corre la misma suerte a efectos temporales que el contrato principal y que ello “no implica que aquél pierda su autonomía y naturaleza independiente, ya que el principal y el complementario son contratos diferentes”, que vinculan a partes distintas bajo un régimen jurídico totalmente diferente, puede concluirse que el carácter complementario de los servicios de ingeniería respecto del contrato principal de obra no solapa, ni quebranta el carácter autónomo e independiente de ambos contratos, de modo que en lo que “complementa” el uno al otro es en el modo de consecución de las prestaciones del principal, pero desde un punto de vista estrictamente jurídico ambos contratos son diferentes, se celebran por sujetos distintos, con un objeto diferente y un régimen jurídico asimismo diferenciado que permite afirmar y sostener el régimen jurídicamente autónomo e independiente de ambos contratos.

3. Sobre la base de estas premisas, que como se ha visto la Comisión Consultiva acepta, pues constituyen una realidad fáctica habitual en este tipo de relaciones contractuales, ASICA plantea la inconveniencia de condicionar el pago de los servicios de ingeniería de Dirección de obra, asistencia técnica y coordinación de seguridad y salud al desarrollo de la ejecución del contrato principal de obras, algo que sucede en numerosos contratos públicos según ASICA, y que es contrario al carácter autónomo e independiente de estos contratos complementarios.

Y llegados a este punto conviene recordar que para remediar o mitigar los efectos desfavorables que en los contratos de ingeniería de consulta provoca dicha realidad, en el repetido informe 9/2024, de 14 de marzo, se concluía que un mecanismo jurídicamente adecuado para evitar que la determinación a tanto alzado del precio de un contrato de servicio complementario al de obra deviniera manifiestamente en inadecuado como consecuencia de incidencias sobrevenidas en la ejecución de la obra no imputables al contratista auxiliar, podría ser -siempre que las características y configuración de los contratos que han de complementarse lo permitan- establecer el precio del contrato auxiliar fijando componentes de la prestación, unidades de ejecución o de tiempo y estableciendo precios para dichas unidades.

Se añadía que si el número de prestaciones unitarias que se van a demandar no puede determinarse al momento de la celebración del contrato, lo cual no es infrecuente atendiendo a la alta variabilidad tanto de la duración como de la ejecución a la que se ven sometidos los contratos de obra por las razones analizadas en este informe, podría ser adecuada la previsión en los pliegos de la aplicación del régimen de los denominados contratos de suministro y servicio de tracto sucesivo en función de necesidades, recogido en la disposición adicional trigésima tercera de la LCSP.

Todo ello con base a las consideraciones jurídicas que en dicho informe se recogían y a cuyo contenido nos remitimos para evitar enojosas reiteraciones.

4. Ello no obstante, también se argumentaba en el informe 9/2024 que a pesar de que podría considerarse una buena práctica la fijación del precio en los contratos auxiliares de obra por unidades y en función de necesidades, tampoco puede concluirse que es jurídicamente inviable aplicar a los contratos de servicios de ingeniería, complementarios a los de obras, el denominado sistema de precio a tanto alzado pues ésta es una de las diferentes modalidades de determinación del precio del contrato de servicios, por lo que, atendiendo a la heterogeneidad que pueden tener los contratos de consultoría complementaria a la



ejecución de obra, no puede descartarse de forma taxativa que en algunos de ellos no sea posible o incluso recomendable esta modalidad de determinación del precio, la cual además, como se desprende del artículo 309 de la LCSP, puede combinarse para el mismo contrato con otras de las enumeradas en el precepto.

Y en estos casos, podría decirse que es consustancial al carácter complementario o auxiliar del contrato de ingeniería de consulta, que el pago del precio de los mismos se acompase al desarrollo de la ejecución de la obra por lo que no puede este órgano consultivo concluir, tal como se solicita, que esta práctica sea inconveniente.

No debe olvidarse que la legislación de contratos cuenta con instrumentos a través de los cuales pueden paliarse los desequilibrios que para la honesta equivalencia de las prestaciones pueden producirse en el contrato de servicios auxiliar retribuido a tanto alzado, como consecuencia de las vicisitudes que afectan a la obra. Así, a título de ejemplo y solo dejándolos apuntados toda vez que esta cuestión no es objeto de la consulta:

- La posible suspensión del contrato auxiliar en caso de suspensión del contrato principal, en los términos regulados en el artículo 208 de la LCSP, y con las consecuencias que en el mismo se establecen en términos de posibilidad de abonar una indemnización por los perjuicios efectivamente sufridos a causa de la suspensión con el alcance y límites que el precepto establece
- La posible modificación, con los requisitos, límites, condiciones y procedimiento establecidos en los artículos 203 y siguientes de la LCSP, si durante la vigencia inicial del contrato complementario o sus posibles prórrogas, y como consecuencia de incidencias acaecidas en la ejecución de la obra, se produce una alteración sustancial en las condiciones del contrato o si fuese necesario que el mismo se ejecutase en forma distinta a la pactada.

III. CONCLUSIONES

Única. Toda vez que una de las modalidades o sistemas de determinación del precio puede ser a tanto alzado conforme al artículo 309 de la LCSP, y partiendo de la auxiliaridad o complementariedad que es consustancial a los contratos de servicios de ingeniería complementarios a los de ejecución de obra, no puede considerarse inconveniente que el pago del precio de los mismos se acompase al desarrollo de la ejecución de la obra.

La legislación de contratos cuenta con instrumentos a través de los cuales pueden paliarse los desequilibrios que para la honesta equivalencia de las prestaciones pueden producirse en el contrato de servicios auxiliar retribuido a tanto alzado, como consecuencia de las vicisitudes que afectan a la obra, tales como la suspensión o la modificación contractual.

Es todo cuanto se ha de informar.