

Informe 34/10, de 6 de abril de 2011. “Forma de computar el inicio del cómputo para el pago del precio, cuando puedan existir discrepancias entre el acto de comprobación formal de la adecuada realización del contrato y la fecha de la factura presentada por el contratista. Sentido que debe darse a la expresión “documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato” contenida en el artículo 204 de la Ley”.

Clasificación de los informes. 5.5 Cuestiones relativas al precio de los contratos. Otras cuestiones relativas al precio en los contratos.

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de la Vall d'Uxó dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa solicitando se emita informe en los siguientes términos:

“Tras la aprobación de la Ley 15/2010, 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, se ha modificado la redacción del artículo 200 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y surgen dudas sobre la interpretación de dicho artículo, en relación al momento en el que se inicia el cómputo del plazo para el pago de las facturas.

La doctrina administrativa de la Intervención General de la Administración del Estado (Informes IGAE 7-4-2006 y 7-3-2001) establece que la exigibilidad de las obligaciones recíprocas, esto es, aquellas que tengan por causa prestaciones o servicios a la Administración por parte de terceros, la contraprestación a cargo de la Hacienda Pública únicamente resultará exigible cuando el acreedor haya cumplido o garantizado su correlativa obligación tal y como establecen los artículo 21 de la LGP para el ámbito estatal y el 189 del RDL, 2/2004 de 5 de marzo, TRLRHL.

Por su parte el artículo 73.4 de la LGP define el acto de reconocimiento de la obligación como "el acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública Estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente". A continuación, dispone el mismo precepto que "el reconocimiento de obligaciones con cargo a la Hacienda Pública estatal se producirá previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto" (Idem en la legislación local artículo 58 y 59 del RD 500/90 de 20 de abril)

La doctrina de la IGAE determina que de la conjunción de los preceptos citados, cabe concluir que realizada la prestación por parte del tercero, la obligación económica devengada sólo se tornará exigible una vez que se hayan aportado los documentos justificativos del cumplimiento de la prestación, momento a partir del cual podrá y deberá dictarse el acto de administrativo de reconocimiento de la obligación.

El informe de la IGAE hace referencia al artículo 110 de la anterior TRLCAP, que viene a recoger lo mismo que establece el artículo 205 de la LCSP "El contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando éste haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación. En todo caso, su constatación exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de sus características.

La regla "del servicio hecho" recogida en la Doctrina de la IGAE y en la normativa presupuestaria y de contratación vendría por tanto a establecer, que el momento a partir del cual la obligación es exigible vendría determinado por la fecha que consta en el acto formal de la administración que acredite la recepción del suministro o conformidad de la prestación del servicio.

Pues bien, tal y como recogía el informe 7/2008 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Gobierno de Canarias, en base a la redacción anterior del artículo 200.4 de la LCSP, se concluía que:

1º. El plazo de sesenta días establecido en el artículo 200.4 de la LCSP para el pago del precio de las prestaciones objeto del contrato se computará a partir de la fecha en que se lleve a cabo la comprobación formal de la conformidad de lo ejecutado con lo estipulado en el contrato.

2º. El contratista deberá haber expedido y entregado la correspondiente factura en el momento en que la Administración lleve a cabo el acto final de conformidad de las prestaciones realizadas con lo estipulado en el contrato. En los pliegos de cláusulas Administrativas particulares se podrá incluir la exigencia de que el contratista cumpla con tal obligación respecto a la facturación.

3º. Si la Administración recibiese la factura con posterioridad a la comprobación formal de la conformidad de lo ejecutado, el plazo para el pago se computará a partir de la fecha de recepción de la factura.

No obstante la nueva redacción del artículo 200.4 de la Ley de Contratos del Sector Público establece que: «4. La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sin perjuicio del plazo especial establecido en el artículo 205.4, y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Cuando no proceda la expedición de certificación de obra y la fecha de recibo de la factura o solicitud de pago equivalente se preste a duda o sea anterior a la recepción de las mercancías o a la prestación de los servicios, el plazo de treinta días se contará desde dicha fecha de recepción o prestación.»

En los contratos menores, el artículo 72.1. g) del RD 1098/2001 por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, establece como uno de los requisitos de la factura la firma del funcionario que acredite la recepción. Esta firma de la conformidad sería el acto formal y positivo a que hace referencia el artículo 205 de la LCSP.

El artículo quinto de la Ley 15/2010, de 5 de julio, establece que la Entidad Local dispondrá de un registro de todas las facturas y demás documentos emitidos por los contratistas a efectos de justificar las prestaciones realizadas por los mismos, cuya gestión corresponderá a la Intervención o órgano de la Entidad Local que tenga atribuida la función de Contabilidad. Cualquier factura o documento justificativo emitido por los contratistas a cargo de la Entidad Local, deberá ser objeto de anotación en el registro indicado anteriormente con carácter previo a su remisión al órgano responsable de la obligación económica.

En base a todo lo anteriormente expuesto se formulan las siguientes consultas:

1º. Si el plazo de treinta días, establecido en el artículo 200.4 de la LCSP para el pago del precio de las prestaciones objeto del contrato, se computa, a partir de la fecha en que se lleve a cabo la comprobación formal de la conformidad de lo ejecutado con lo estipulado en el contrato, o a partir de la fecha de entrada de la factura en el registro de facturas si esta fecha es anterior. En el caso de los contratos menores, si se contaría a partir de la fecha de la recepción según el artículo 72.1. g) del RD 1098/2001 por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, o a partir de la fecha de entrada de la factura en el registro de facturas si esta fecha es anterior.

2º. Si la Administración recibiese la factura con posterioridad a la comprobación formal de la conformidad de lo ejecutado, si el plazo para el pago se computará a partir de la fecha de recepción de la factura.

3º. Cuando el artículo 200.4 de la LCSP, recoge "los documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato", se refiere a la acta de recepción o de conformidad, a la factura o a ambos documentos acta de recepción/conformidad y factura".

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. Se plantea por el Ayuntamiento consultante la cuestión de la forma de computar el "dies a quo" para el pago del precio, contenida dentro del artículo 200.4 de la LCSP, cuando puedan existir discrepancias entre el acto de comprobación formal de la adecuada realización del contrato y la fecha de la factura presentada por el contratista, especialmente en el caso de los contratos menores regulados en la LCSP, así como el sentido que debe darse a la expresión "documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato" contenida dentro del mismo precepto.

2. El artículo 200.4 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, (en adelante, LCSP), -después de la reforma introducida en la misma por la Ley 34/2010, de 5 de agosto-, además de recoger lo previsto en el artículo 99.4 de la anterior Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ha añadido otra previsión nueva a ese precepto, en virtud de la cual "Cuando no proceda la expedición de

certificación de obra y la fecha de recibo de la factura o solicitud de pago equivalente se preste a duda o sea anterior a la recepción de las mercancías o a la prestación de los servicios, el plazo de treinta días se contará desde dicha fecha de recepción o prestación". Es decir, la nueva LCSP ha establecido expresamente que cuando la fecha de la factura o documento equivalente sea dudosa o anterior a la fecha de recepción, el plazo de treinta días de que dispone la Administración para proceder al abono del precio, se contará desde dicha fecha de recepción.

3. El artículo 200.4 de la LCSP dice: *"La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sin perjuicio del plazo especial establecido en el artículo 205.4, y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Cuando no proceda la expedición de certificación de obra y la fecha de recibo de la factura o solicitud de pago equivalente se preste a duda o sea anterior a la recepción de las mercancías o a la prestación de los servicios, el plazo de treinta días se contará desde dicha fecha de recepción o prestación."*

4. Esta norma se remite a lo dispuesto en dos preceptos distintos, a saber, el artículo 205, 2 de la misma LCSP y a los artículos 5 a 8 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, de Medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Comenzando por el artículo 205.2 de la LCSP, en él se contiene una respuesta a lo que se entiende como acto formal de comprobación de la realización del contrato, que dispone que *"En todo caso, su constatación exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de sus características"*. La exigencia de este acto formal y positivo tiene un origen presupuestario, por cuanto para determinar cuándo debe aplicarse una obligación, -como es el pago del precio de un contrato-, a un ejercicio presupuestario concreto, la norma general contenida en la Ley 47/2003, de 23 de noviembre, Ley General Presupuestaria, es la de vincularlo al acto de reconocimiento de la obligación. En el ámbito de la contratación, el artículo 205.1 prevé que el contrato se entenderá cumplido cuando el contratista haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación, precepto que se completa con lo señalado dentro de su apartado 2, en el que se dispone que esa constatación del adecuado cumplimiento del contrato por parte de la Administración se hace mediante un acto formal y positivo de recepción o conformidad. Por tanto, para que la Administración pueda proceder al pago del precio en el contrato, es necesario el documento que acredite la realización del mismo, siendo éste el acto de comprobación correspondiente.

5. No obstante, a la vista de las consideraciones expuestas, se plantea la cuestión de dónde encaja en ese esquema, la factura presentada por el contratista. Para resolver esta cuestión, la LCSP se remite a la Ley 3/2004. El artículo 4, apartado 1 de esta última, -después de la reforma introducida en esta Ley por la Ley 15/2010, de 5 de julio-, establece lo siguiente: *"1. El plazo de pago que debe cumplir el deudor será el siguiente:*

a) Sesenta días después de la fecha de recepción de las mercancías o prestación de los servicios. Este plazo de pago no podrá ser ampliado por acuerdo entre las partes.

b) Si el deudor recibe la factura o la solicitud de pago equivalente antes que los bienes o servicios, sesenta días después de la entrega de los bienes o de la prestación de los servicios.

c) Si legalmente o en el contrato se ha dispuesto un procedimiento de aceptación o de comprobación mediante el cual deba verificarse la conformidad de los bienes o los servicios con lo dispuesto en el contrato y si el deudor recibe la factura antes de finalizar el período para realizar dicha aceptación, el plazo de pago que debe cumplir el deudor se computará a partir del día de recepción de los bienes o servicios adquiridos y no podrá prolongarse más allá de los sesenta días contados desde la fecha de entrega de la mercancía."

El apartado c) del artículo transcrito anteriormente, se refiere a un acto formal, diferente de la mera recepción efectiva de la prestación y posterior a ésta, a partir del cual se establece el inicio del plazo. Por tanto, su cómputo se iniciará desde que se haya realizado el acto formal de recepción de conformidad.

6. El artículo 2 del Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento en que se regulan las obligaciones de facturación, y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, establece la obligación que tienen los empresarios o profesionales de expedir factura al decir que: *"De acuerdo con el artículo 164.1 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, los empresarios o profesionales están obligados a expedir factura y copia de ésta por las entregas de bienes y prestaciones de servicios que realicen en el desarrollo de su actividad, incluidas las no sujetas y las sujetas pero exentas del impuesto, en los términos establecidos en este Reglamento y sin más excepciones que las previstas en él."* La factura debe ser expedida en el momento de realizarse la operación (artículo 9.1 del Real Decreto 1496/2003).

No obstante, hay que tener en cuenta que cuando el destinatario de la operación sea un empresario o profesional que actúe como tal, la factura debe expedirse dentro del plazo de un mes, contado a partir del momento de realizarse la operación (artículo 9.1, segundo párrafo, del Real Decreto 1496/2003); esta previsión no resulta aplicable a la Administración, ya que ésta no tiene la consideración de empresario o profesional, conforme dispone el artículo 5 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, en el que se establece que son empresarios o profesionales "quienes realicen una o varias entregas de bienes o prestaciones de servicios que supongan la explotación de un bien corporal o incorporeal con el fin de obtener ingresos continuados en el tiempo." A estos efectos, podemos afirmar, -como norma general y sin perjuicio del caso de las entidades públicas empresariales que entregan bienes o prestan servicios en el mercado-, que las Administraciones Públicas no realizan entregas de bienes o prestaciones de servicios con el fin lucrativo de obtener ingresos, sino que actúan en función de los fines institucionales que tienen atribuidos, -este es el caso concreto de la Administración consultante, el Ayuntamiento de Vall d'Uixó-, motivo por el cual, en el caso de los contratos administrativos, el contratista debe expedir y remitir la factura a la Administración en el momento de realizarse la prestación objeto del contrato, por aplicación directa del artículo 9.1 párrafo primero del Real Decreto 1496/2003.

De acuerdo con todo ello, se puede concluir que el plazo de treinta días para el pago al que se refiere el artículo 200.4 de la LCSP se iniciará a partir del acto formal de recepción de conformidad, siempre y cuando la factura se presente en ese momento o, en su caso, con antelación al mismo.

7. En el caso de que se trate de contratos menores, la factura presenta una trascendencia que no tiene en el resto de contratos. Así, la factura forma parte del expediente de contratación, compuesto por el documento que acredite la aprobación del gasto y la factura, (ex artículo 95, LCSP) a diferencia del contenido del expediente en el resto de los contratos regulados en la Ley. En este sentido, el artículo 72 del Reglamento General de la Ley de Contratos, regula los requisitos de formalización de los contratos menores, en los que el documento contractual es la factura correspondiente.

La factura solamente existirá, desde que reúna todos los requisitos contemplados en este precepto, siendo uno de ellos, la firma del funcionario que acredite la recepción, de manera que no podrá existir la factura, sin esta firma. Por tanto, en principio, parece difícil que pueda atribuirse efectos jurídicos a un acto, que adolece de un requisito de validez del mismo, como es la firma de la recepción del contrato. Aplicando a este supuesto la norma general señalada antes, el plazo de treinta días para el pago al que se refiere el artículo 200.4 de la LCSP se iniciará a partir del acto formal de recepción de conformidad, esto es, a partir de la firma del funcionario que acredite la recepción, siempre que la factura reúna el resto de los requisitos exigidos para su validez.

8. Respecto de la segunda cuestión planteada en la consulta, esto es, qué ocurre en el supuesto en que la factura se presente con posterioridad a la fecha del acto formal de recepción de conformidad, se produce aquí un incumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones de facturación, conforme a lo expuesto antes,

y esta actuación unilateral del contratista nunca puede operar en perjuicio de la Administración, que sólo puede proceder a la tramitación material del pago una vez que dispone de la factura. En este supuesto, es decir, en el caso de que se realice el acto formal de recepción de conformidad, pero el contratista no entregue la factura, o la entregue en fecha posterior, será de aplicación lo previsto en el artículo 4 de la Ley 3/2004, después de la reforma de la Ley 34/2010, de 5 de agosto, es decir, el plazo para el pago se computará a partir de fecha de recepción de la factura.

9. La tercera cuestión planteada en la consulta ha sido resuelta dentro del apartado 4 del presente informe.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa considera que:

- El plazo de treinta días para el pago del precio establecido en el artículo 200.4 de la LCSP se computará a partir de la fecha de expedición de las certificaciones de obra o, en su caso, a partir de la fecha en que se realice el acto formal de comprobación de conformidad de lo ejecutado con lo estipulado en el contrato, en el caso de que el contratista haya expedido y entregado la correspondiente factura antes de ese acto formal.
- En el caso de los contratos menores, se aplica la misma regla que la señala antes.
- En el caso de que el contratista entregue la factura con posterioridad a la realización del acto formal de comprobación, el plazo de treinta días para realizar el pago se computará a partir de la fecha de recepción de dicha factura.
- La expresión del artículo 200.4 de la LCSP relativa a “los documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato” debe entenderse, en el ámbito de las Administraciones públicas, a la luz de la normativa presupuestaria que permite destinar los recursos suficientes al pago de una obligación. En el caso, para proceder al pago del precio de un contrato, dicho pago ha de vincularse al acto de reconocimiento del cumplimiento del contrato, que se contiene dentro del artículo 205.2, en el que se dispone que esa constatación del adecuado cumplimiento del contrato por parte de la Administración se hace mediante un acto formal y positivo de recepción o conformidad.