



La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 3 de abril de 2025, el siguiente informe:

Informe 39/2024

Materia: Posibilidad de fijar el precio de los contratos de servicios de ingeniería complementarios a las obras en base a la Disposición adicional trigésimo-tercera de la LCSP

ANTECEDENTES

La Federación de Asociaciones de Empresas de Conocimiento e Ingeniería (CIESP) ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“El interés de la presente consulta se centra en determinar si es viable o no fijar el precio de los contratos de servicios de ingeniería complementarios a las obras en base al sistema de precio cerrado o a tanto alzado.

Los contratos de servicios de ingeniería como la dirección facultativa de obras, la asistencia técnica y la coordinación de seguridad y salud, 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 referidos servicios complementarios.

El artículo 29.7 de la 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”.

El carácter complementario de los servicios de ingeniería respecto del contrato principal de obra no solapa, ni quebranta el carácter autónomo 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 de ambos contratos.

Dada la relación de complementariedad, 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. No obstante, el eventual acaecimiento de estas circunstancias en las obras no se prevén en los Pliegos de los servicios de ingeniería, obligando al consultor a adicionar nuevos servicios o continuar con el mismo más allá de la duración inicialmente prevista en los Pliegos, sin recibir la contraprestación económica correspondiente.

En múltiples ocasiones ante la inadecuada previsión de los Pliegos, el devenir del contrato y, en consecuencia, el riesgo y ventura del contratista, se ven alterados o condicionados por acontecimientos o vicisitudes imputables a terceros, rompiéndose el contenido sinalagmático obligacional original del contrato.

Además, en muchos casos, esta situación provoca situaciones de conflicto de intereses, ya que las vicisitudes o la inadecuada ejecución de la obra principal, cuya proyección, dirección y vigilancia se efectúa mediante el contrato complementario, genera retrasos, reprogramaciones, demoliciones, nuevas mediciones, etc., que ocasionan mayores gastos para los contratistas de servicios de ingeniería encargados del contrato complementario.

Otro supuesto es la suspensión de las obras, durante cuyos períodos el consultor ingeniero debe seguir afrontando gastos de salarios, alquiler de material o de oficinas a pie de obra, etc., siendo frecuente que el modificado del contrato o el exceso de mediciones en la liquidación de la obra no beneficie al contratista del servicio



complementario o no se corresponda con las prestaciones, ni la duración inicialmente prevista para dicho contrato.

El carácter complementario de estos servicios cuya ejecución se ve condicionada por el devenir de las obras cuestiona en la práctica la utilización de un sistema de determinación del precio cerrado, fijo e inmutable. Es por ello por lo que se plantea la presente consulta para determinar si el sistema de precio cerrado o a tanto alzado en estos contratos es viable o no.

El sistema de “precio cerrado” hace referencia a la modalidad de fijación del precio a tanto alzado, en la que el contratista se compromete a ejecutar su prestación por una cantidad total predeterminada y, a priori, inmutable, sin que la misma se vea condicionada por la prestación de servicios adicionales a los inicialmente contratados o el mantenimiento del servicio una vez ha transcurrido la duración prevista en los Pliegos.

...

Teóricamente, en los contratos de servicios de ingeniería complementarios a las obras el consultor presta el servicio por la estricta remuneración en que consiste el precio a tanto alzado por el que resultó adjudicatario, asumiendo él mismo, en virtud del principio de riesgo y ventura, el coste o pérdida que sufriera como consecuencia de haber ofertado un precio insuficiente en proporción a la carga de trabajo necesaria para la adecuada prestación del servicio.

En la práctica habitual, la ejecución de la obra suele verse prolongada más allá del tiempo inicialmente previsto para ello, ya sea porque se acuerde su prórroga conforme a sus Pliegos, o porque, de hecho, se producen dilaciones por otras causas no imputables al contratista complementario, pudiendo ello influir en el contrato complementario y su precio.



En caso de concurrir alguna de las circunstancias descritas anteriormente en los contratos de servicios de ingeniería con precio cerrado o a tanto alzado, la LCSP no contendría previsión expresa que permitiera resolver el modo en el que haya de retribuirse la realización de nuevas prestaciones o la continuidad del servicio más allá de la duración inicialmente contratada. Ello lleva a que habitualmente los órganos de contratación exijan al contratista de servicios de ingeniería la realización de un mayor trabajo que el inicialmente previsto para dar cobertura a las obras -dada su naturaleza complementaria-, sin recibir el precio adaptado y/o actualizado a las nuevas circunstancias del contrato, lo que generaría un enriquecimiento ilícito de la Administración al tiempo del correlativo empobrecimiento del contratista.

...

Ante esta situación se formula una cuestión sobre la aplicabilidad de la Disposición adicional trigésima tercera de la LCSP, que establece la posibilidad de fijar el precio en los contratos de suministros y servicios de tracto sucesivo en función de las necesidades que tramiten las Administraciones Públicas y demás entidades del sector público.

...

Los contratos a los que se refiere la disposición se encuentran recogidos en los artículos 16.3.a) de la LCSP, para el caso de los contratos de suministros sucesivos o “abiertos” en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente, y en el artículo 17 primer párrafo in fine de la LCSP, para el caso de los contratos de servicios en los que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario.

El régimen que establece la disposición tiene las siguientes características:



- a) El empresario se obliga a ejecutar el servicio o el suministro de forma sucesiva y por precio unitario.*
- b) El número total de prestaciones o entregas, no se define con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas a las necesidades reales de la Administración.*
- c) Debe existir un presupuesto máximo, así como la determinación del precio unitario por prestación o entrega.*
- d) Necesidad de contemplar la posibilidad de modificar el contrato conforme al artículo 204 de la LCSP, para atender a un mayor número de prestaciones, cuando las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente.*
- e) Obligación de tramitar la modificación antes de que se agote el presupuesto máximo inicialmente aprobado.*
- f) Reserva de crédito necesario para cubrir el importe máximo de las nuevas necesidades.*

La aplicación de las características anteriores a los contratos de servicios de ingeniería conduce a que la meritada Disposición podría ser aplicable a estos servicios, por tratarse de contratos de tracto sucesivo en los que el consultor se obliga a prestar el servicio sin que el número total de prestaciones se pueda definir con exactitud ni en la licitación, ni en la ejecución del contrato, dado que estos servicios están subordinados a las contingencias que puedan producirse durante la realización de las obras.



De este modo, en los contratos de servicios de tracto sucesivo -como los contratos de servicios de ingeniería que nos ocupan – en los que el contratista se obliga a prestar una serie de servicios por precio unitario, sin que el número total de prestaciones incluidas en el objeto del contrato puedan definirse con exactitud al tiempo de licitarse, el órgano de contratación podrá aprobar un presupuesto máximo en el Pliego.

...

Expuesto todo lo anterior, el sistema de precio cerrado o a tanto alzado del artículo 309 de la LCSP en los contratos de servicios de ingeniería complementarios a las obras supone, en la práctica, que el precio no pueda adaptarse a las contingencias que sobrevienen a consecuencia de la ejecución de la obra como los retrasos, la paralización de la obra, la prolongación más allá de la duración máxima del contrato, etc. Estas contingencias obligan al contratista de servicios a prestar servicios adicionales o a mantenerlos en el tiempo una vez ha transcurrido la duración máxima del contrato, sin recibir la contraprestación económica correspondiente, toda vez que el precio se mantiene fijo e inmutable a pesar de que las condiciones del contrato hayan cambiado.

Ello cuestiona la adecuación del sistema de determinación del precio cerrado o tanto alzado del artículo 309 de la LCSP en los servicios de ingeniería complementarios a las obras como la dirección de obra, la asistencia técnica, la coordinación de seguridad y salud, el control y la vigilancia de la obra, entre otros. A más, cuando el artículo 309 de la LCSP establece el régimen de determinación del precio en los contratos de servicios en general, sin tener en cuenta las singularidades de este tipo de servicios marcadas por la relación de complementariedad con las obras.



Consecuentemente con lo anterior, se plantea la duda sobre la posibilidad de fijar el precio en este tipo de contratos en base a la Disposición adicional trigésima tercera de la LCSP que permite que en los contratos de servicios de tracto sucesivo y por precio unitario -como los que nos conciernen- el órgano de contratación apruebe un presupuesto máximo de manera que pueden encomendarse prestaciones adicionales al contratista hasta agotar dicho presupuesto.

De acuerdo con la citada Disposición, el precio propuesto por el licitador se tendría en cuenta a efectos de valorar la oferta como criterio de adjudicación, pero no representaría el límite de gasto, siendo éste el presupuesto máximo aprobado por el órgano de contratación. De este modo, la Disposición permite cierta flexibilidad en la fijación del precio pues al estar fijado por precios unitarios comprendidos en un presupuesto máximo permite abonar al consultor las prestaciones efectivamente realizadas según las necesidades que vaya teniendo la Administración durante la ejecución de las obras

Así, la meritada Disposición podría utilizarse en los Pliegos de este tipo de contratos como sistema alternativo de determinación del precio que evitaría en gran medida la alteración sustancial que provoca en estos contratos las contingencias que suelen ocurrir durante la realización de las obras.

*Por lo expuesto, y en virtud de lo prevenido en los artículos 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y 328 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en nombre de CIESP, **SOLICITO:***

La emisión de un Informe a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre la posibilidad de fijar el precio de los contratos de servicios de ingeniería complementarios a las obras en base a la Disposición adicional trigésimo-tercera de la LCSP”.



CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. La Federación de Asociaciones de Empresas de Conocimiento e Ingeniería de España (CIESP) ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 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).

Según el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, la Junta emitirá sus informes a petición de los Subsecretarios y Directores generales de los Departamentos ministeriales, Presidentes y Directores generales de Organismos autónomos y Entes públicos, Interventor general de la Administración del Estado y los Presidentes de las organizaciones empresariales representativas de los distintos sectores afectados por la contratación administrativa.

CIESP es una federación de asociaciones de empresas de conocimiento e ingeniería de España que se rige por los principios democráticos de actuación y está constituida como órgano de coordinación, representación, gestión, fomento y defensa de los intereses generales y comunes del sector de la ingeniería de consulta en todas sus ramas, la arquitectura, los servicios tecnológicos, la consultoría, la innovación y la industria del conocimiento, en el ámbito de una libre asociación de empresarios, sean personas físicas o jurídicas, legalmente establecidas en España, por lo que cumple con los requisitos de legitimación para solicitar informe de acuerdo con el citado artículo 17 del Real Decreto 30/1991.

2. En su escrito CEISP plantea si es posible utilizar en los contratos de servicios de ingeniería, complementarios a los de obras, el sistema previsto en la disposición



adicional trigésima tercera de la LCSP como forma alternativa de fijación del precio que, en gran medida, permita evitar los perjuicios que ocasiona la determinación del precio cerrado o a tanto alzado del artículo 309 de la LCSP.

El punto de partida del escrito son los problemas que se plantean en los contratos de servicios de ingeniería complementarios a los de obras en los que se utiliza el sistema de precio cerrado, de acuerdo con lo previsto con carácter general en el apartado 4 del artículo 102 de la LCSP según el cual *“El precio del contrato podrá formularse tanto 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, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato”*.

En particular, para 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”*.

Se argumenta por CEISP que, dado el carácter complementario de los contratos de servicios de ingeniería como la dirección facultativa de obras, la asistencia técnica y la coordinación de seguridad y salud respecto de un contrato principal de obra, el devenir de las obras provoca un incremento en los servicios a prestar *“para dar cobertura a las obras -dada su naturaleza complementaria-, sin recibir el precio adaptado y/o actualizado a las nuevas circunstancias del contrato, lo que generaría un enriquecimiento ilícito de la Administración al tiempo del correlativo empobrecimiento del contratista”*.

Sobre este particular, cabe advertir que este sistema de determinación del precio a tanto alzado es una de las posibilidades a disposición de los órganos de contratación para fijar la retribución del contratista atendiendo a las características del contrato, de



acuerdo con la LCSP, sistema que podrá combinarse con otros en el pliego. Para los contratos de servicios, como se deduce del artículo 309 de la LCSP, se establece como una alternativa al sistema referido a componentes de la prestación, unidades de ejecución o unidades de tiempo, admisible *“cuando no sea posible o conveniente su descomposición”*, permitiendo fórmulas flexibles que combinen ambos sistemas, atendiendo a las características de cada contrato.

Por ello, y sin entrar en profundidad en esta cuestión por no ser objeto de consulta, cabe advertir dos cuestiones respecto a las consecuencias negativas que pudiera tener la utilización del sistema de precio a tanto alzado para el equilibrio patrimonial previsto en el contrato: primera, que el sistema de precio a tanto alzado no es el sistema único de determinación del precio en los contratos de servicios de dirección facultativa de obras, la asistencia técnica y la coordinación de seguridad y salud. Atendiendo a las características de la obra, cuya realización complementa, y del previsible ritmo de ejecución de los trabajos necesarios que se prevean en cada caso, el órgano de contratación podrá utilizar un sistema de retribución referido a componentes de la prestación, unidades de ejecución o unidades de tiempo, y solo *“cuando no sea posible o conveniente su descomposición”* acudir al sistema de tanto alzado, o utilizar una combinación de ambos, que permita realizar una retribución evitando las consecuencias que en el escrito se denuncian.

Por otra parte, este sistema de retribución no resulta incompatible con los mecanismos que la LCSP ofrece para acomodar el objeto de estos contratos y su ritmo de su ejecución a las vicisitudes del contrato de obra principal, como la suspensión de su ejecución, la previsión de posibles prórrogas o la modificación contractual, cuya regulación prevé las correspondientes compensaciones para paliar los efectos perjudiciales que pudieran tener para la esfera jurídica del contratista. Con base a estas disposiciones, se pueden prevenir las correspondientes adaptaciones de los servicios a realizar y de la retribución correspondiente para responder de manera adecuada a las nuevas necesidades que plantea el contrato principal.



3. Con la premisa anterior, se plantea como alternativa la posibilidad de fijar el precio de los contratos de servicios de ingeniería complementarios a las obras en base a la disposición adicional trigésima tercera de la LCSP.

Conforme a esta disposición, en la que se regula el régimen particular de los contratos de suministros y servicios en función de las necesidades, *“en los contratos de suministros y de servicios que tramiten las Administraciones Públicas y demás entidades del sector público con presupuesto limitativo, en los cuales el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes o a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario, sin que el número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración, deberá aprobarse un presupuesto máximo”*.

Son contratos cuyo objeto se caracteriza por la entrega de una pluralidad de bienes o la ejecución de un servicio de forma sucesiva y por precio unitario atendiendo a las necesidades de la Administración por lo que no se fija el número de entregas o prestaciones con exactitud. Sí que se fija un presupuesto máximo, dando una mayor flexibilidad para atender dichas necesidades, no siendo necesario alcanzar ese máximo.

En relación con los contratos de servicios de ingeniería complementarios a las obras, tienen un carácter auxiliar al contrato de obras principal por lo que, para la aplicación de la citada disposición trigésima tercera, deberían cumplirse las premisas en ella previstas: no definición exacta de las prestaciones incluidas en el objeto del contrato al tiempo de celebrar éste, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración; obligación del empresario de prestar los servicios requeridos de forma sucesiva y por precio unitario; y necesidad de aprobación de un presupuesto máximo.

En el caso de los contratos complementarios del contrato de obras que aquí se analizan, se advierte que, con carácter general, será difícil que se cumpla el primer requisito. Habiéndose aprobado un proyecto para el contrato de obras principal con un plazo



previsto para ejecución, será posible determinar *ab initio* una previsión de las unidades de ejecución del contrato de servicios de dirección facultativa de obras, la asistencia técnica y la coordinación de seguridad y salud necesarias para su correcta ejecución, sin perjuicio de la posibilidad de prever variaciones atendiendo a las vicisitudes que el contrato principal de obras pueda sufrir. Por ello, es frecuente que se fije en estos contratos un sistema de retribución, atendiendo a las unidades de ejecución al amparo del artículo 309.1 de la LCSP, previendo su posible variación atendiendo a las modificaciones que puedan producirse en el contrato principal. Este es el sistema utilizado por los pliegos que se mencionan en el escrito de consulta y que no hay que confundir con el sistema previsto en la disposición adicional trigésima tercera de la LCSP. No se puede hablar en estos casos, por tanto, y con carácter general, de una indefinición de las prestaciones a realizar por estar subordinadas a las necesidades que puedan surgir al hilo de la realización de la obra ya que cabe, a la vista del proyecto, determinar cuales van a ser estas necesidades referidas a los contratos complementarios, sin perjuicio de las modificaciones de que pueda ser objeto a lo largo de su ejecución.

En cualquier caso, corresponde al órgano de contratación determinar la forma de retribución más apropiada a la naturaleza del contrato, entre las mencionadas, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la LCSP para su establecimiento en cada caso.

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

CONCLUSIONES

- 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.

- En los contratos de servicios de ingeniería complementarios a las obras resultará excepcional la utilización del sistema de retribución establecido en la disposición adicional trigésima tercera de la LCSP, ya que resulta difícil que se cumplan los requisitos en ella previstos para su aplicación.