



Informe 10/13, de 26 de febrero de 2015.” Interpretación de los artículos 216 y 222 del TRLCSP después de la reforma del Real Decreto Ley 4/2013”.

Clasificación de Informes: 5. Cuestiones relativas al precio de los contratos. 5. 3. Modalidades de pago. 5. 5. Otras cuestiones relativas al precio en los contratos.

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de la Vall d’Uxó solicita el Informe de esta Junta Consultiva en los siguientes términos:

“La aprobación del Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo ha modificado la redacción del artículo 4 de Ley 3/2004, de 29 de diciembre por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y la redacción de los artículos 216 y 222 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. La nueva regulación plantea dudas sobre la interpretación de dichos artículos, en relación al momento en el que se inicia el cómputo del plazo para el pago a los proveedores. Además dicho RDL 4/2013 establece una disposición adicional trigésimo tercera sobre la obligación de presentación de facturas en un registro administrativo e identificación de órganos, que plantea también dudas en relación a lo dispuesto en el artículo quinto de la Ley 15/2010, de 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 sobre registro de facturas en las Administraciones Locales.

En primer lugar, la modificación del artículo 216.4 del TRLCSP recoge con carácter general que la exigibilidad del pago ya no se produce desde la fecha de la expedición de la certificación de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sino que esta surge a partir del acto administrativo de aprobación de la certificación de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, que correspondería, en el ámbito de las gestión presupuestaria, con el reconocimiento de la obligación.

En segundo lugar, la nueva redacción del artículo 216.4 del TRLCSP recoge también un plazo general para aprobar las certificaciones de obras o documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, estableciéndolo en los 30 días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio. Dicho plazo general no se aplicaría a la certificación final de obras y liquidación del contrato de obras, que se regularían por el artículo 235 del TRLCSP, ni a las liquidaciones del resto contratos que se regularían en el artículo 222.4 del TRLCSP.

Por otra parte, si se tiene en cuenta lo dispuesto en el artículo 75.1.7º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), en el caso de contratos de servicios de tracto sucesivo, el devengo del impuesto sobre el valor añadido se produce cuando el precio sea exigible. Por tanto, en este caso y conforme recoge el artículo 216.4 del TRLCSP al ser exigible el precio de los contratos de tracto sucesivo una vez ha sido reconocida la obligación, en la tramitación de dicho reconocimiento de obligación no se podrá disponer de la factura con el IVA correspondiente puesto que este no se ha devengado. Consecuentemente, se produciría el pago en este tipo de contratos en dos actos administrativos. Uno por la aprobación de la certificación del servicio o suministro sin el IVA correspondiente. Y otro, una vez aprobado el anterior, por el reconocimiento de la obligación del importe del IVA justificado en la propia factura emitida por el contratista por el servicio prestado y reconocido. Este procedimiento por tanto sería parecido al que opera en los contratos de obra (Informes vinculantes de la Dirección General de Tributos V0233-13, V2764-10, V1927-10 y V1192-11).



En la nueva redacción del artículo 222.4 del TRLCSP se regula con carácter general el procedimiento de aprobación de la liquidación de los contratos, a excepción de los contratos de obras que se regulan por el artículo 235 del TRLCSP, estableciendo un plazo general de 30 días a contar desde la fecha del acta de recepción o conformidad para aprobar la liquidación del contrato. En particular, la nueva redacción del artículo 222.4 recoge literalmente "...dentro del plazo de treinta días a contar desde la fecha del acta de recepción o conformidad, deberá acordarse y ser notificada al contratista la liquidación correspondiente del contrato, y abonarse, en su caso, el saldo resultante" difiere de la anterior regulación al introducir una coma entre "contrato" y "abonarse" que no se recogía en la redacción anterior. La coma anterior delante de la conjunción "y", determinaría que la expresión de "abonarse, en su caso, el saldo resultante" constituye una consecuencia de la aprobación y no debería entenderse por tanto que dentro del plazo de 30 días posteriores a la recepción formal, se debe de haber procedido a su abono también. Si esta interpretación resultara correcta, tendríamos en la liquidación de contratos un plazo de 30 días para suscribir el acta de recepción o conformidad (artículo 222.2 del TRLCSP), posteriormente un plazo de treinta días para aprobar la liquidación (artículo 222.4 TRLCSP) y 30 días para su abono desde la aprobación de la liquidación del contrato (artículo 216.4 del TRLCSP).

En los contratos menores de tracto único, entendemos que les sería de aplicación el artículo 222.4 del TRLCSP, puesto que al aprobarse la factura se liquida y reconoce la obligación. Por tanto, no les sería aplicable el plazo general de aprobación de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados recogido en el artículo 216.4 del TRLCSP.

El último párrafo del artículo 216.4 recoge que "...En todo caso, si el contratista incumpliera el plazo de treinta días para presentar la factura ante el registro administrativo, el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de la factura en el registro correspondiente, sin que la Administración haya aprobado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono. "Cuando hace referencia al devengo de intereses, si se interpreta literalmente, nos encontraríamos ante una situación injusta, puesto que el contratista que presentara ante el registro administrativo la factura a los 31 días de la prestación incumpliendo el plazo legal de 30 días señalado por la ley, la administración en este caso tendría 30 días para aprobar y abonar los documentos que acrediten la conformidad (reconocimiento de la obligación y pago). Sería por tanto más lógico entender que cuando se refiere a "el devengo de intereses no se iniciara" se está refiriendo al inicio del cómputo del plazo para el devengo de intereses, tal y como se recoge en el primer párrafo del artículo 216.4

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 u 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 el registro indicado anteriormente con carácter previo a su remisión al órgano responsable de la obligación económica. Por otro lado, la DF sexta del RDL 4/2013 establece una Disposición adicional trigésima tercera en que establece que el contratista tendrá la obligación de presentar la factura que haya expedido por los servicios prestados o bienes entregados ante el correspondiente registro administrativo a efectos de su remisión al órgano administrativo o unidad a quien corresponda la tramitación de la misma. La duda que se plantea es si en el ámbito de las Entidades Locales el registro a que hace referencia el artículo quinto de la Ley 15/2010 es el mismo que menciona la DA trigésima tercera del TRLCSP, o bien este último registro se refiere al registro general de la administración correspondiente.

Adicionalmente los Ayuntamientos en cumplimiento de la Ley 15/2010 deben remitir al Ministerio información sobre el cumplimiento de la Ley de Morosidad. Nos surgen también dudas en el corte de aplicación de la nueva redacción del TRLCSP, dado que, las prestaciones o entregas de bienes cuya certificación de conformidad sea anterior a la entrada en vigor del RDL 4/2013, se entiende que les será de aplicación en cuanto al de inicio del cómputo de plazo de vencimiento



lo dispuesto por la anterior regulación del TRLCSP. Y por el contrario, las prestaciones y entregas de bienes cuya conformidad sea posterior a la entrada en vigor del RDL 4/2013 les será de aplicación en este punto el nuevo texto del TRLCSP, al ser la fecha de reconocimiento de la obligación la fecha clave para el inicio cómputo del plazo de vencimiento.

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

1º. Si el plazo de treinta días, establecido en el artículo 216.4 del TRLCSP para el pago del precio de las prestaciones objeto del contrato en el caso de contratos de suministros o de servicios, se computa, a partir del reconocimiento de la obligación, o se computa desde el acto formal de conformidad o recepción.

2º. En los contratos de tracto sucesivo, teniendo en cuenta el informe vinculante de la Dirección General de Tributos V1427-11, dado que el IVA se devenga cuando el precio resulta exigible, si en la tramitación del reconocimiento de la obligación por las prestaciones realizadas no se exigirá la factura correspondiente tramitándose a partir de la certificación y la relación valorada correspondiente únicamente. Y en consecuencia, si se deberá proceder una vez que se apruebe el reconocimiento de la obligación de estas prestaciones, sin incluir el IVA, y se remita la factura correspondiente por el contratista a la tramitación de la obligación derivada del gasto del IVA soportada en la oportuna factura. En este supuesto además, una vez aprobada la certificación correspondiente si el contratista se demora en la presentación de la factura el inicio del devengo de intereses de demora, por aplicación del último párrafo del artículo 216.4 del TRLCSP, respecto a esta certificación aprobada, no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de dicha factura, o por el contrario se refiere dicho plazo del artículo 216.4 al gasto del IVA que se soporta en la correspondiente factura.

3º. Si a los contratos menores de tracto único les resulta de aplicación el procedimiento establecido en el artículo 222.2 y 222.4 del TRLCSP para el reconocimiento de la obligación previa conformidad del funcionario conforme establece el artículo 72.1. g) del R.D 1098 2001 por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

4º. Si el plazo de treinta días que establece el artículo 222,4 del TRLCSP desde la fecha del acta de recepción o conformidad para la aprobación de la liquidación del contrato, se extiende también al pago de dicha liquidación, debiéndose hacer efectiva en dicho plazo. O bien, dicho plazo es sólo para la aprobación de la liquidación del contrato y no para su pago.

5º. Si el registro a que hace referencia el TRLCSP es coincidente con el registro general de la Administración correspondiente o si por el contrario resulta coincidente con el registro de facturas regulado en el artículo quinto de la Ley 15/2010, de 5 de julio, para las Entidades Locales. Si fuera esto último así, si las facturas deben de registrarse en el registro general de la entidad local posteriormente en el registro contable que regula la Ley 15/2010.

6º. El último párrafo del artículo 216.4 del TRLCSP ¿A qué contratos afectaría, a todos los contratos (obras, suministros, servicios etc...), sólo a los contratos afectados por el segundo párrafo del artículo 216.4 o sólo a los contratos de tracto sucesivo cuya factura se emite una vez que ha sido reconocida la obligación por la certificación correspondiente. En el caso que el contratista presenta la factura fuera del plazo legal de 30 días, cuando dicho párrafo establece que el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de la factura, ¿se debe entender como el inicio del cómputo del plazo para el devengo de intereses?

7º. El RDL 4/2013 entra en vigor el 24 de febrero de 2013, por tanto las facturas que se hubieran conformado con anterioridad a esa fecha como ya se produjo el inicio del cómputo del plazo de vencimiento con arreglo a la anterior regu-



lación, ¿no le será de aplicación dicha modificación? Y en el caso de facturas cuya conformidad sea de fecha posterior al 23 de febrero, les será de aplicación la nueva regulación del TRLCSP.

8º. Cuál es el plazo que dispone la Administración, a contar desde la recepción de la obra, para abonar la certificación final y el saldo de liquidación del contrato sin incurrir en intereses de demora.”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. El Ayuntamiento consultante plantea en su escrito, una multitud de cuestiones relativas todas ellas al nuevo régimen jurídico que se establece en el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo y su incidencia en el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP).

Antes de entrar a responder las cuestiones que se plantean, conviene precisar que las conclusiones que contiene el presente Informe se entienden sin perjuicio de las disposiciones relativas al mecanismo de pago a proveedores al que se refiere el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, y el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, así como las reformas establecidas en el mismo por el mismo Real Decreto Ley 4/2013.

2. Entramos a continuación a analizar la primera cuestión, relativa a si el plazo de treinta días, establecido en el artículo 216.4 del TRLCSP para el pago del precio de las prestaciones objeto del contrato en el caso de contratos de suministros o de servicios, se computa, a partir del reconocimiento de la obligación, o se computa desde el acto formal de conformidad o recepción.

El apartado 4 del artículo 216, tras las modificaciones introducidas por la Disposición Final 6.1 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero (convalidado y tramitado posteriormente como proyecto de Ley, dando lugar a la Ley 11/2013, de 26 de julio) y por la Disposición Final Primera de la Ley 13/2014, de 14 de julio, presenta la siguiente redacción:

«4. La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 222.4, 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. Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá de haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio.

Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 222.4 y 235.1, la Administración deberá aprobar las certificaciones de obra o los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados dentro de los treinta días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio, salvo acuerdo expreso en contrario establecido en el contrato y en alguno de los documentos que rijan la licitación, siempre que no sea manifiestamente abusivo para el acreedor en el sentido del artículo 9 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.



En todo caso, si el contratista incumpliera el plazo de treinta días para presentar la factura ante el registro administrativo, el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de la factura en el registro correspondiente, sin que la Administración haya aprobado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono.»

La reforma operada ha venido a dar respuesta a la necesidad de ajustar la anterior regulación a las previsiones de la Directiva 2011/7/UE, de 16 de febrero, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en particular, a lo dispuesto en su artículo 4, relativo a las operaciones entre empresas y poderes públicos.

La Directiva al regular las citadas operaciones entre empresas y poderes públicos distingue diferentes supuestos, entre los que debe destacarse, por su relación directa con las modificaciones introducidas en el artículo 216.4 del TRLCSP, el previsto para aquellos casos en los que “(...) *legalmente o en el contrato se establece un procedimiento de aceptación o comprobación en virtud del cual deba verificarse la conformidad de los bienes o los servicios con lo dispuesto en el contrato y si el deudor recibe la factura o la solicitud de pago equivalente a más tardar en la fecha en que tiene lugar dicha aceptación o verificación.*” En estos supuestos, la Directiva fija un plazo de pago de 30 días naturales, computados desde la fecha en que tiene lugar dicha aceptación o verificación.

Al mismo tiempo, y con el fin de evitar una actuación discrecional de la Administración, la propia Directiva establece un plazo máximo para que se produzca dicha aceptación. En concreto insta a los Estados miembros a velar por “*que la duración máxima del procedimiento de aceptación o verificación mencionado (...) no exceda de 30 días naturales a partir de la fecha de recepción de los bienes o servicios, salvo acuerdo expreso en contrario recogido en el contrato y en alguno de los documentos de licitación siempre que no sea manifiestamente abusivo para el acreedor (...).*”

En consonancia con las previsiones anteriores y la nueva regulación del artículo 216.4 del TRLCSP la Administración dispone de un plazo máximo de treinta días contados desde el siguiente a la entrega de los bienes o prestación de los servicios (salvo pacto en contrario recogido en el contrato, y siempre que no sea abusivo para el acreedor) para aprobar las certificaciones o documentos que acrediten la conformidad, y dispone de otros treinta días a partir de esta fecha de aprobación para proceder al pago del precio sin incurrir en mora. Además, se introduce una obligación añadida que atañe al contratista, y que es la de haber presentado la factura emitida como consecuencia de la ejecución del contrato en el registro administrativo correspondiente en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega de las mercancías o la prestación del servicio. Obligación que de incumplirse, supondrá que no se iniciaría el cómputo del plazo de pago para la Administración hasta que se produzca su entrada en registro.

Como refleja el escrito de consulta, el cómputo del plazo para el abono ya no se produce desde la fecha de la expedición de la certificación de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sino que dicho cómputo se inicia a partir del acto administrativo de aprobación de la certificación de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, que se corresponde, en el ámbito de la gestión presupuestaria, con el del reconocimiento de la obligación.

Por tanto, ha de concluirse en lo que a la primera cuestión se refiere que es el acto del reconocimiento de la obligación el que va a determinar el inicio del cómputo del plazo de pago de 30 días previsto en el artículo 216.4 del TRLCSP.



3. En la segunda consulta, pregunta el Ayuntamiento de la Vall d'Uxó si en los **contratos de tracto sucesivo**, teniendo en cuenta el informe vinculante de la Dirección General de Tributos V1427-11, dado que el IVA se devenga cuando el precio resulta exigible, si en la tramitación del reconocimiento de la obligación por las prestaciones realizadas no se exigirá la factura correspondiente tramitándose a partir de la certificación y la relación valorada correspondiente únicamente. Y en consecuencia, si se deberá proceder una vez que se apruebe el reconocimiento de la obligación de estas prestaciones, sin incluir el IVA, y se remita la factura correspondiente por el contratista a la tramitación de la obligación derivada del gasto del IVA soportada en la oportuna factura. En este supuesto además, una vez aprobada la certificación correspondiente si el contratista se demora en la presentación de la factura el inicio del devengo de intereses de demora, por aplicación del último párrafo del artículo 216.4 del TRLCSP, respecto a esta certificación aprobada, no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de dicha factura, o por el contrario se refiere dicho plazo del artículo 216.4 al gasto del IVA que se soporta en la correspondiente factura.

Tal y como se ha manifestado en numerosas ocasiones, la aplicación y el devengo del IVA es una cuestión que queda fuera del ámbito de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

No obstante lo anterior, conviene hacer notar que la reforma operada por el Real Decreto-ley 4/2013, no ha supuesto la introducción de modificación alguna en materia de devengo del impuesto, cuya regulación es la prevista en el artículo 75 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Tal y como se refleja en el apartado 2 de las consideraciones de este informe, la reforma del artículo 216.4 del TRLCSP incide únicamente en el momento a tomar en cuenta para el cómputo de los plazos de pago, cómputo que ya no se inicia desde la fecha de la expedición de la certificación de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sino a partir del acto administrativo de aprobación de la certificación de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, acto que, en el ámbito de la gestión presupuestaria, corresponde con el del reconocimiento de la obligación.

En cuanto al cómputo del plazo para el devengo de intereses de demora, a la vista del contenido del último párrafo del artículo 216.4 del TRLCSP (*“En todo caso, si el contratista incumpliera el plazo de treinta días para presentar la factura ante el registro administrativo, el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de la factura en el registro correspondiente, sin que la Administración haya aprobado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono”*), considera esta Junta Consultiva que el inicio del devengo de intereses de demora no se hace depender de ninguna otra cuestión o circunstancia de carácter tributario, más allá del hecho de la propia presentación de la factura.

4. Como tercera consulta, el Ayuntamiento plantea si a los contratos menores de tracto único les resulta de aplicación el procedimiento establecido en el artículo 222.2 y 222.4 del TRLCSP para el reconocimiento de la obligación previa conformidad del funcionario conforme establece el artículo 72.1. g) del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Con ello se plantea en definitiva si a los contratos menores de tracto único les es de aplicación un acto expreso que acredite la conformidad por parte de la Administración, para proceder al reconocimiento de la obligación y al pago de los mismos.



Con carácter general el artículo 222 del TRLCSP, relativo al cumplimiento de los contratos y recepción de la prestación, prescribe:

«1. 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.

2. **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. **A la Intervención de la Administración correspondiente le será comunicado, cuando ello sea preceptivo, la fecha y lugar del acto, para su eventual asistencia en ejercicio de sus funciones de comprobación de la inversión.**

3. (...).

4. Excepto en los contratos de obras, que se regirán por lo dispuesto en el artículo 235, dentro del plazo de treinta días a contar desde la **fecha del acta de recepción o conformidad**, deberá acordarse y ser notificada al contratista la liquidación correspondiente del contrato, y abonársele, en su caso, el saldo resultante. No obstante, si la Administración Pública recibe la factura con posterioridad a la fecha en que tiene lugar dicha recepción, el plazo de treinta días se contará desde que el contratista presente la citada factura en el registro correspondiente. Si se produjera demora en el pago del saldo de liquidación, el contratista tendrá derecho a percibir 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.»

Como resulta del propio tenor literal del precepto transcrito, el cumplimiento de los contratos exige su constatación mediante a un acto formal y positivo de recepción por parte de la Administración contratante, exigencia que lo es “en todo caso”.

Precisado lo anterior, debe resaltarse, tal y como ha reiterado esta Junta Consultiva en distintos informes, que el significado y configuración de los contratos menores en la vigente legislación obedece, desde un punto de vista finalista o teleológico al objetivo de “la simplificación del procedimiento jurídico administrativo de contratación, objetivo y finalidad, que difícilmente se concilian con la exigencia de otros requisitos o de requisitos más rigurosos que los establecidos en su regulación específica”.

Así resulta de la regulación reglamentaria prevista en el artículo 72 del vigente Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, a cuyo tenor:

«1. En los contratos menores podrá hacer las veces de documento contractual la factura pertinente, que deberá contener los datos y requisitos establecidos en el Real Decreto 2402/1985, de 18 de diciembre, por el que se regula el deber de expedir y entregar factura que incumbe a los empresarios y profesionales (la referencia actual sería al Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación).

En todo caso, **la factura deberá contener** las siguientes menciones:

- a) Número y, en su caso, serie. La numeración de las facturas será correlativa.
- b) Nombre y apellido o denominación social, número de identificación fiscal y domicilio del expedidor.
- c) Órgano que celebra el contrato, con identificación de su dirección y del número de identificación fiscal.
- d) Descripción del objeto del contrato, con expresión del servicio a que vaya destinado.



e) Precio del contrato.

f) Lugar y fecha de su emisión.

g) Firma del funcionario que acredite la recepción.

2. Se deberá expedir y entregar factura por las certificaciones de obra o los abonos a cuenta que se tramiten con anterioridad al cumplimiento total del contrato. En estos casos, se hará indicación expresa de esta circunstancia en las facturas correspondientes.

3. Se exceptúan de lo establecido en los apartados anteriores aquellos suministros o servicios cuya prestación se acredite en el tráfico comercial por el correspondiente comprobante o recibo, en el que ha de constar al menos la identidad de la empresa que lo emite, el objeto de la prestación, la fecha, el importe y la conformidad del servicio competente con la prestación recibida.

4. (...).».

Del precepto transcrito, en lo que aquí interesa resaltar, se infiere pues un procedimiento simplificado a efectos de reflejar el resultado de la preceptiva recepción de la prestación, consistente en la firma del funcionario que acredite la conformidad en la propia factura.

5. Como cuarta cuestión, el Ayuntamiento de Val d'Uxó pregunta si el plazo de treinta días que establece el artículo 222.4 del TRLCSP desde la fecha del acta de recepción o conformidad para la aprobación de la liquidación del contrato, se extiende también al pago de dicha liquidación, debiéndose hacer efectiva en dicho plazo. O bien, dicho plazo es sólo para la aprobación de la liquidación del contrato y no para su pago.

En el artículo 222, párrafo 4, coincidente con la Directiva 2011/7/UE, de 16 de febrero, se dispone expresamente que: “Excepto en los contratos de obras, que se regirán por lo dispuesto en el artículo 235, dentro del plazo de treinta días a contar desde la fecha del acta de recepción o conformidad, deberá acordarse y ser notificada al contratista la liquidación correspondiente del contrato, y abonársele, en su caso, el saldo resultante. No obstante, si la Administración Pública recibe la factura con posterioridad a la fecha en que tiene lugar dicha recepción, el plazo de treinta días se contará desde que el contratista presente la citada factura en el registro correspondiente. Si se produjera demora en el pago del saldo de liquidación, el contratista tendrá derecho a percibir 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.”

En este precepto se impone la obligación de que en el plazo de treinta días desde la aprobación del acta de conformidad o recepción, debe acordarse, aprobarse y notificarse al contratista la liquidación del contrato, siendo además preceptivo que, en ese mismo período de tiempo se proceda al abono del saldo resultante, sin que la Ley haya establecido excepción o dispensa alguna sobre este punto.

6. También pregunta este Ayuntamiento si el registro a que hace referencia la Disposición Adicional trigésima tercera del TRLCSP es coincidente con el registro general de la Administración correspondiente o si por el contrario resulta coincidente con el registro de facturas regulado en el artículo quinto de la Ley 15/2010, de 5 de julio, para las Entidades Locales. Si fuera esto último así, si las facturas deben registrarse en el registro general de la entidad local y posteriormente en el registro contable que regula la Ley 15/2010.

La Disposición Adicional trigésima tercera del TRLCSP, introducida por la Disposición Final 6.4 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, regula la obligación de presentación de facturas en los siguientes términos:



“1. El contratista tendrá la obligación de presentar la factura que haya expedido por los servicios prestados o bienes entregados ante el correspondiente registro administrativo a efectos de su remisión al órgano administrativo o unidad a quien corresponda la tramitación de la misma.

2. En los pliegos de cláusulas administrativas para la preparación de los contratos que se aprueben a partir de la entrada en vigor de la presente disposición, se incluirá la identificación del órgano administrativo con competencias en materia de contabilidad pública, así como la identificación del órgano de contratación y del destinatario, que deberán constar en la factura correspondiente.”

El artículo 5 de la Ley 15/2010, que se cita en el escrito de consulta, ha sido derogado por la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de Impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público.

Las previsiones de la Ley 25/2013, cuya entrada en vigor se produjo el 17 de enero de 2014, sin perjuicio de las especialidades previstas para el artículo 4 (en vigor desde el 15 de enero de 2015), y para el artículo 9 y la Disposición Final primera (en vigor desde el 1 de enero de 2014), resultan de aplicación a las facturas emitidas en el marco de las relaciones jurídicas entre proveedores de bienes y servicios y las Administraciones Públicas.

A efectos de la Ley 25/2013, tienen la consideración de Administraciones Públicas los entes, organismos y entidades a que se refiere el artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, en el ejercicio de su función colaboradora en la gestión de la Seguridad Social.

En consecuencia, están incluidas en su ámbito de aplicación las Entidades que integran la Administración Local.

El artículo 3 de la Ley 25/2013, relativo a la obligación de presentación de facturas en el registro, impone al proveedor que haya expedido la factura por los servicios prestados o bienes entregados a cualquier Administración Pública *“la obligación, a efectos de lo dispuesto en esta Ley, de presentarla ante un registro administrativo, en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación de servicios. En tanto no se cumplan los requisitos de tiempo y forma de presentación establecidos en esta Ley no se entenderá cumplida esta obligación de presentación de facturas en el registro”*.

Dicha previsión ha de ponerse en relación con los artículos 8 y 9 de esta Ley, que regulan, respectivamente, la creación del registro contable de facturas, y el procedimiento para la tramitación de facturas.

Así, los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley han de disponer de un registro contable de facturas que facilite su seguimiento, cuya gestión corresponderá al órgano o unidad administrativa que tenga atribuida la función de contabilidad, siendo el procedimiento a seguir para la tramitación de facturas el dispuesto en el artículo 9, conforme al cual:

«1. El registro administrativo en el que se reciba la factura la remitirá inmediatamente a la oficina contable competente para la anotación en el registro contable de la factura.



Las facturas electrónicas presentadas en el correspondiente punto general de entrada de facturas electrónicas, serán puestas a disposición o remitidas electrónicamente, mediante un servicio automático proporcionado por dicho punto, al registro contable de facturas que corresponda en función de la oficina contable que figura en la factura. En la factura deberá identificarse los órganos administrativos a los que vaya dirigida de conformidad con la disposición adicional trigésima tercera del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

No obstante, el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios de Madrid y Barcelona, podrán excluir reglamentariamente de esta obligación de anotación en el registro contable a las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 euros, así como las facturas emitidas por los proveedores a los servicios en el exterior de cualquier Administración Pública hasta que dichas facturas puedan satisfacer los requerimientos para su presentación a través del Punto general de entrada de facturas electrónicas, de acuerdo con la valoración del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y los servicios en el exterior dispongan de los medios y sistemas apropiados para su recepción en dichos servicios.

2. La anotación de la factura en el registro contable de facturas dará lugar a la asignación del correspondiente código de identificación de dicha factura en el citado registro contable. En el caso de las facturas electrónicas dicho código será comunicado al Punto general de entrada de facturas electrónicas.

3. El órgano o unidad administrativa que tenga atribuida la función de contabilidad la remitirá o pondrá a disposición del órgano competente para tramitar, si procede, el procedimiento de conformidad con la entrega del bien o la prestación del servicio realizada por quien expidió la factura y proceder al resto de actuaciones relativas al expediente de reconocimiento de la obligación, incluida, en su caso, la remisión al órgano de control competente a efectos de la preceptiva intervención previa.

4. Una vez reconocida la obligación por el órgano competente que corresponda, la tramitación contable de la propuesta u orden de pago identificará la factura o facturas que son objeto de la propuesta, mediante los correspondientes códigos de identificación asignados en el registro contable de facturas.»

Pues bien de la interpretación conjunta y sistemática de la Disposición Adicional trigésima tercera del TRLCSP y de las previsiones de la Ley 25/2013, cabe concluir que las facturas correspondientes a los contratos que deban ser presentadas por los contratistas o proveedores de las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la citada Ley 25/2013, se presentarán ante el registro administrativo correspondiente, en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de forma que una vez se reciba en el registro administrativo éste la remitirá a la oficina contable competente para su anotación en el registro contable de facturas y su posterior tramitación, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre. Ello, sin perjuicio de las especialidades señaladas para el caso de facturas electrónicas.

7. Respecto de la cuestión sexta de la consulta, de nuevo nos encontramos con varias consultas en un mismo apartado. En primer lugar, pregunta sobre si el último párrafo del artículo 216.4 del TRLCSP se aplica a todos los contratos o sólo a los contratos afectados por el segundo párrafo del artículo 216.4, o bien, sólo a los contratos de tracto sucesivo cuya factura se emite una vez que ha sido reconocida la obligación por la certificación correspondiente.

Sobre ello, podemos señalar que la aplicación de este párrafo es general, por lo que no parece que existan razones para limitar su ámbito a determinadas categorías de contratos, cuestión que se ve corroborada por el aforismo legal de que: “Donde no distingue la Ley, no cabe hacer distinción”.



En una segunda consulta dentro de este apartado, pregunta sobre si en el caso de que el contratista presente la factura fuera del plazo legal de 30 días, cuando dicho párrafo (art. 216.4 del TRLCSP) establece que el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de la factura, se debe entender o no como el inicio del cómputo del plazo para el devengo de intereses.

En efecto, si el contratista presenta la factura fuera del plazo de 30 días a que por Ley está obligado, el devengo de los intereses a su favor, no se iniciará hasta transcurridos 30 días desde la presentación de la factura en el registro correspondiente, en tiempo y forma, sin que la Administración haya dado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono.

8. El Ayuntamiento de la Vall d'Uxó pregunta asimismo a esta Junta sobre la eficacia retroactiva de las reformas operadas por el Real decreto ley 4/2013. En concreto, pregunta: *“El RDLey 4/2013 entra en vigor el 24 de febrero de 2013, por tanto las facturas que se hubieran conformado con anterioridad a esa fecha como ya se produjo el inicio del cómputo del plazo de vencimiento con arreglo a la anterior regulación, ¿no le será de aplicación dicha modificación? Y en el caso de facturas cuya conformidad sea de fecha posterior al 23 de febrero, les será de aplicación la nueva regulación del TRLCSP?”*

Para dar una adecuada respuesta a esta cuestión, debemos acudir a comprobar la vigencia y el régimen transitorio del Real Decreto-ley 4/2013. Según la Disposición final duodécima del mismo, su entrada en vigor se producirá el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», habiendo sido publicado el 23 de febrero de 2013, por lo que su entrada en vigor se produjo el 24 de febrero de 2013.

Sobre el impacto de esta Ley en los contratos celebrados con anterioridad, esta cuestión queda zanjada por lo dispuesto dentro de la Disposición Transitoria tercera del Real Decreto Ley 4/2013, relativa a los «contratos preexistentes», en la que se establece lo siguiente: *“Quedarán sujetos a las disposiciones de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, con las modificaciones introducidas en esta ley, la ejecución de todos los contratos a partir de un año a contar desde su entrada en vigor, aunque los mismos se hubieran celebrado con anterioridad.”*

Por tanto las disposiciones analizadas en este Informe, contenidas en los arts. 216 y 222 del TRLCSP, se aplicarán a los nuevos contratos que se celebren a partir del 24 de febrero de 2013.

Respecto de los contratos en vigor antes del 24 de febrero de 2013, la Ley prevé una retroactividad de grado medio para los mismos, en virtud de la cual se aplican sus disposiciones para los actos de ejecución de estos contratos, que se realicen después del año de su entrada en vigor, esto es, después del 24 de febrero de 2014.

Con carácter general la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, sitúa el inicio del cómputo de los plazos de pago desde la fecha de entrega de los bienes o de prestación de los servicios, incluso cuando la factura o solicitud de pago equivalente se hubiera recibido con anterioridad. No obstante lo anterior, se prevé en esta Ley que cuando legalmente o en el contrato se establezca un procedimiento de aceptación o de comprobación mediante el cual deba verificarse la conformidad de los bienes o servicios con lo dispuesto en el contrato, el plazo de pago se computará desde la fecha de aceptación o comprobación.



Conforme a la nueva redacción del artículo 216.4 del TRLCSP, según se ha señalado anteriormente, el cómputo del plazo de 30 días para abonar el precio ya no se realiza desde la fecha de expedición de las correspondientes certificaciones, sino que se realiza desde la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados.

Ahora bien, otra novedad es que para efectuar la citada aprobación, el segundo párrafo del reiterado artículo 216.4 establece un plazo de treinta días a contar desde la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio (salvo acuerdo expreso en contrario, en los términos previstos en el TRLCSP).

Por tanto, y a juicio de esta Junta Consultiva, tras la reforma operada en el artículo 216.4 del TRLCSP, el momento inicial que se debe tener en cuenta a efectos de computar los plazos para poder efectuar el reconocimiento de la obligación y, posteriormente, el pago del precio, es el de la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio.

En base a ello y teniendo cuenta los efectos y consecuencias que se derivan del nuevo sistema de cómputo de plazos previsto en el artículo 216.4 del TRLCSP, esta Junta considera que, en relación con los contratos preexistentes, a efectos de la Disposición Transitoria tercera del Real Decreto Ley 4/2013, únicamente se aplican las previsiones de éste a las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas con posterioridad al 24 de febrero de 2014.

9. Como última cuestión, se pregunta sobre el plazo de que dispone la Administración, a contar desde la recepción de la obra, para abonar la certificación final y el saldo de liquidación del contrato de obras sin incurrir en intereses de demora.

Respecto al primer extremo (plazo de pago de la certificación final), el apartado 1, párrafo segundo, del artículo 235 del TRLCP, lo recoge con claridad, al señalar que *«dentro del plazo de tres meses contados a partir de la recepción, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, **que será abonada al contratista** a cuenta de la liquidación del contrato **en el plazo previsto en el artículo 216.4 de esta Ley**».*

La Administración dispone por tanto de un plazo de tres meses para aprobar la certificación final y treinta días a contar desde esta fecha de aprobación para su pago sin incurrir en demora, siempre y cuando el contratista haya cumplido con la obligación que le impone el artículo 216.4 TRLCSP de presentar en el registro la factura correspondiente a esta certificación final.

En cuanto al segundo aspecto (plazo de pago de liquidación), se ha de estar a lo dispuesto en el apartado 3, párrafo segundo, del citado artículo 235, conforme al cual: *«Dentro del plazo de quince días anteriores al cumplimiento del plazo de garantía, el director facultativo de la obra, de oficio o a instancia del contratista, redactará un informe sobre el estado de las obras. Si éste fuera favorable, el contratista quedará relevado de toda responsabilidad, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente, procediéndose a la devolución o cancelación de la garantía, a la liquidación del contrato y, en su caso, al **pago de las obligaciones pendientes que deberá efectuarse en el plazo de sesenta días**».*

Esta regulación supone una especialidad del plazo general de pago que fija el artículo 216.4 TRLCSP de treinta días, excepción que se mantuvo con motivo de la modificación operada por la Ley 15/2010, de 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.



Siendo esto así, el plazo que dispone la Administración para el abono del saldo de liquidación es de sesenta días a computarse desde la fecha de aprobación de la liquidación del contrato.

CONCLUSIONES:

Por lo expuesto, la Junta Consultiva considera que:

Primera.- El acto administrativo de aprobación de la certificación de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, que se corresponde, en el ámbito de la gestión presupuestaria, con el del reconocimiento de la obligación es el que va a determinar el inicio del cómputo del plazo de pago de 30 días previsto en el artículo 216.4 del TRLCSP.

Segunda.- 1º) La aplicación y el devengo del IVA es una cuestión que queda fuera del ámbito de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

No obstante lo anterior, conviene hacer notar que la reforma operada por el Real Decreto-ley 4/2013, no ha supuesto la introducción de modificación alguna en materia de devengo del impuesto, cuya regulación es la prevista en el artículo 75 de la Ley 37/1992, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

2º) En cuanto al inicio del devengo de intereses de demora, considera esta Junta Consultiva que, a la vista del contenido del artículo 216.4 del TRLCSP, no se hace depender de ninguna otra cuestión o circunstancia de carácter tributario, más allá del hecho de la propia presentación de la factura.

Tercera.- En los contratos menores de tracto único se infiere un procedimiento simplificado a efectos de reflejar el resultado de la preceptiva recepción de la prestación, consistente en la firma del funcionario en la propia factura que acredite la conformidad.

Cuarta.- En el plazo de treinta días que establece el artículo 222.4 del TRLCSP, a contar desde la fecha del acta de recepción o conformidad, debe acordarse, aprobarse y notificarse al contratista la liquidación del contrato, siendo además preceptivo que, en ese mismo período de tiempo se proceda al abono del saldo resultante, sin que la Ley haya establecido excepción o dispensa alguna sobre este punto.

Quinta.- Las facturas correspondientes a los contratos que deban ser presentadas por los contratistas o proveedores en general de las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la citada Ley 25/2013, se presentarán ante el registro administrativo correspondiente, en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de forma que una vez se reciba en el registro administrativo éste la remitirá a la oficina contable competente para su anotación en el registro contable de facturas y su posterior tramitación, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre. Ello, sin perjuicio de las especialidades señaladas para el caso de facturas electrónicas.

Sexta.- 1º) El último párrafo del artículo 216.4 del TRLCSP es de carácter general, aplicable, en consecuencia, a todas las categorías de contratos administrativos.



2º) En el caso de que el contratista presente la factura fuera del plazo previsto en el párrafo primero, in fine, del artículo 216.4, el devengo de los intereses a su favor, no se iniciará hasta transcurridos 30 días desde la presentación de la factura en el registro correspondiente, en tiempo y forma, sin que la Administración haya dado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono.

Séptima.- A efectos de la Disposición transitoria tercera del Real Decreto-Ley 4/2013, teniendo cuenta el nuevo sistema de cómputo de plazos previsto en el artículo 216.4 del TRLCSP, esta Junta considera que, en relación con los contratos preexistentes, únicamente se aplican las previsiones del citado Real Decreto-Ley a las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas con posterioridad al 24 de febrero de 2014.

Octava.- 1º) La Administración dispone de un plazo de tres meses para aprobar la certificación final de obras, y treinta días a contar desde esta fecha de aprobación para proceder a su pago.

2º) Para el abono, en su caso, del saldo de liquidación, la Administración cuenta con un plazo general de sesenta días a contar desde la fecha de aprobación de la liquidación del contrato.