

**INFORME 19/1997, DE 16 DE DICIEMBRE, SOBRE LA DETERMINACIÓN DEL PRESUPUESTO EN LOS CONTRATOS DE CONSULTORÍA Y ASISTENCIA, EN LOS DE SERVICIOS Y EN LOS DE TRABAJOS ESPECÍFICOS Y CONCRETOS NO HABITUALES DE LA ADMINISTRACIÓN.**

**ANTECEDENTES**

La Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional plantea consulta del siguiente tenor literal:

*En relación con la determinación del presupuesto en los contratos de consultoría y asistencia y en los de servicios por el sistema de precios unitarios y debido a que la cláusula 32 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Estudios y Servicios Técnicos, aprobado por Orden Ministerial de 8 de marzo de 1972, no se pronuncia sobre la inclusión del correspondiente porcentaje de gastos generales, en su caso, y del beneficio industrial, en este tipo de contratos cuyo presupuesto se ha determinado por el sistema de precios unitarios -a diferencia de los efectuados por unidad de tiempo, donde sí los recoge-, se plantea en el Servicio de Contratación de esta Secretaría la posibilidad de incluir en los presupuestos de este tipo de contratos por precios unitarios, tanto el porcentaje de gastos generales, en su caso, como el beneficio industrial.*

*Las razones favorables a la inclusión de estos porcentajes serían las siguientes:*

*1ª.- El Pliego de Cláusulas Administrativas Generales antes citado, no prohíbe expresamente la inclusión de los porcentajes referidos en los contratos cuyo presupuesto se ha determinado por precios unitarios, sino que no lo contempla. Los efectos son distintos, ya que siendo el Pliego de cláusulas administrativas particulares la “Ley del contrato”, éste puede regular aspectos no recogidos en el de Cláusulas Generales -con el límite del artículo 4 de la Ley 13/1995- e incluso ir contra normas expresamente establecidas en éste, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.*

*2ª.- La especificación de los gastos generales y el beneficio industrial en los contratos cuyo presupuesto ha sido determinado por precios unitarios, permite al contratista conocer el precio del contrato y, en consecuencia, determinar la oferta en consonancia con los elementos valorativos que le proporciona la Administración y, además, obliga al consultor a un examen más preciso y concreto del trabajo a realizar y,*

*por tanto, a una formulación más estudiada y segura del importe de los presupuestos parciales y total de su oferta para la realización del estudio o servicio, lo que facilita el juicio de la Administración contratante en el momento del estudio comparativo de las propuestas.*

*3ª.- Por último, al fijar el precio por unidad de obra, la no determinación de forma independiente de los gastos generales y beneficio industrial, no quiere decir que el contratista no tenga unos gastos y obtenga un beneficio en la prestación del contrato que los cargará obviamente en su oferta.*

*Además, en el supuesto de resolución del contrato por causa imputable a la Administración con obligación de indemnizar el lucro cesante, la no inclusión separada de los gastos generales y el beneficio industrial desvirtuaría la naturaleza de la indemnización. En este caso, al incluir en el precio unitario tanto el beneficio industrial como los gastos generales, se indemnizará no sólo por los trabajos pendientes de realizar conforme a lo estipulado, sino que alcanzará, por no haberse separado en la determinación del presupuesto, al beneficio industrial de los dejados de realizar.*

*En consecuencia, el contratista recibiría una indemnización mayor que la que le hubiera correspondido si el presupuesto hubiera incluido como concepto independiente tanto el beneficio industrial, como el porcentaje de gastos generales, en su caso.*

*Por tanto, se alteraría la naturaleza de la indemnización por lucro cesante, quebrando el equilibrio patrimonial del contrato que dicha indemnización pretende garantizar.*

*A la vista de las razones expuestas, esta Secretaría solicita de esa Junta que informe sobre si en los contratos de consultoría y asistencia y en los de servicios se pueden especificar los porcentajes de gastos generales, en su caso, y beneficio industrial, cuando la determinación del presupuesto se ha realizado por precios unitarios.*

## **CONSIDERACIONES**

1.- La consulta de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional consiste exclusivamente en conocer si es posible, de acuerdo con la normativa legal vigente sobre contratación administrativa, cuando se ha elegido para determinar el presupuesto de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios el sistema de "precios unitarios", especificar los porcentajes de los gastos generales y del beneficio industrial.

2.- La primera y más importante premisa a tener en cuenta sobre el precio de todo contrato que celebre la Administración es que sea cierto y adecuado al mercado, según establece, entre otras prescripciones, el artículo 14 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP).

3.- En los contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración, por imperativo del artículo 203.2 de la LCAP, el sistema de determinación del precio debe constar en el Pliego de cláusulas administrativas particulares. En el mismo artículo se establecen los sistemas de determinación del precio de dichos contratos: tanto alzado, referidos a unidades de obra, referidos a unidades de tiempo o combinación de varias de estas modalidades. No puede considerarse como sistema de determinación del precio la aplicación de honorarios profesionales según tarifa, que se recoge en el citado artículo 203.2, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales (véase en este sentido el informe 10/1997, de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa).

4.- El artículo 203.2 de la LCAP no pretende que se cumpla solamente una formalidad, cual es la inclusión del sistema de determinación del precio en una cláusula del Pliego de cláusulas administrativas particulares, sino algo más: que el presupuesto del contrato, que se convertirá en su precio según la oferta seleccionada, se elabore con arreglo a un sistema que deberá ser el adecuado para valorar en términos económicos las prestaciones objeto del contrato.

5.- El artículo 203.2 de la LCAP sólo enumera los distintos sistemas de determinación del precio del contrato, pero no especifica ni detalla cómo debe formarse aquél en cada sistema. Por otra parte, el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Estudios y Servicios Técnicos, aprobado por Orden Ministerial de 8 de marzo de 1972, en su cláusula 32, establece las formas de valoración de los trabajos: tanto alzado, precios unitarios, administración y tarifas. Esta norma debe considerarse como de desarrollo de la LCAP en cuanto no se oponga a la misma, a tenor de lo dispuesto en la Disposición derogatoria única de la citada Ley.

6.- La citada cláusula 32 al referirse a los precios unitarios establece: "Las valoraciones se efectuarán aplicando los precios de cada una de las unidades base del trabajo al número de unidades ejecutadas", pero nada dice sobre la composición de dichos precios unitarios, a diferencia de lo que sucede con la valoración de los trabajos por administración, para la

que sí prevé explícitamente cómo ha de efectuarse: coste de la mano de obra (el que resulte de aplicar los precios por unidad de tiempo fijado para cada clase de empleado en los plazos en que sean necesarios para la realización del trabajo) en todo caso, quedando incrementado, si procediese, en el porcentaje o cantidad alzada que se establezca en el pliego de prescripciones técnicas para atender los gastos generales y los beneficios y complementándose, en su caso, con otros gastos tales como: transportes, comunicaciones, dietas, etc.

7.- A pesar de la indeterminación de la cláusula 32 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Estudios y Servicios Técnicos, sobre qué costes han de integrarse en el precio unitario (sin que pueda acudirse a lo dispuesto por los artículos 124 de la LCAP, 63 y 67 del Reglamento General de Contratación y en el Decreto autonómico 113/1998, de 27 de octubre, por el que se fija el porcentaje de gastos generales que han de aplicarse en los proyectos de obras que se redacten y aprueben por las Consejerías y Organismos Autónomos de la Comunidad de Madrid, debido a que estas normas se refieren al contrato de obras, sin que operen, desde la entrada en vigor de la LCAP, como supletorias de los demás contratos administrativos), debe entenderse que la determinación de aquél (el precio unitario) vendrá dada por la suma de los costes necesarios en que ha de incurrirse para obtener la unidad base del trabajo, servicio o estudio. En este sentido, en función de en qué consista aquélla, deberán tomarse en consideración todos o algunos de los siguientes conceptos económicos: costes directos, costes indirectos y el beneficio del contratista. En el supuesto de que en el precio unitario se integren, además de los costes directos, los indirectos y el beneficio del contratista, nada obsta a que estos dos últimos se presenten desagregadamente respecto de aquéllos, indicándose que los costes directos quedarán incrementados en el importe (ya sea en cantidad determinada o fijada porcentualmente) de los indirectos y del beneficio.

8.- En opinión de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa es recomendable que los precios de los contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración, cualquiera que sea su sistema de determinación, sin perjuicio de lo que se considerará posteriormente respecto del de tanto alzado y no entrando, por no ser objeto de este informe, en las normas específicas que sobre precios y presupuestos son de aplicación a otros contratos administrativos, se presenten con la mayor desagregación, no sólo a nivel de los costes citados (directos, indirectos y beneficio) sino incluso al de precios descompuestos si ello fuera posible, lo que permitirá efectuar un análisis en profundidad del gasto público, al propio tiempo que facilitará una mayor información a las empresas que liciten a los contratos convocados por la Administración para que puedan plantear correctamente sus

ofertas.

9.- Respecto del sistema a tanto alzado, ha de tenerse en cuenta que al tratarse de un precio único para el total del trabajo, estudio o servicio, o para determinada parte de éstos en el caso de que se combine con otros sistemas de determinación del precio, es conveniente que se utilice exclusivamente en supuestos en que aquéllos (los trabajos, estudios o servicios) tengan un alto nivel de sencillez y definición. En todo caso, aunque a efectos de los licitadores el precio aparezca sin ningún tipo de desagregación, ello no obsta para que la Administración deba realizar previamente los estudios económicos necesarios que la permitan cifrar el importe del precio.

## CONCLUSIONES

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1.- Que en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración, por imperativo del artículo 203.2 de la LCAP, debe establecerse el sistema de determinación del precio del contrato, pudiendo consistir en: tanto alzado, referido a unidades de obra, referido a unidades de tiempo o en la combinación de varias de dichas modalidades, sin que pueda considerarse como sistema de determinación del precio la aplicación de honorarios profesionales según tarifa, desde la entrada en vigor de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales.

2.- Que la cláusula 32 de las del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Estudios y Servicios Técnicos, aprobado por Orden Ministerial de 8 de marzo de 1972, sobre formas de valoración de los trabajos realizados, debe considerarse de desarrollo del citado artículo 203.2 de la LCAP, en cuanto no se oponga a éste.

3.- Que en los precios unitarios de los contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración deben incluirse todos o algunos de los costes que se citan a continuación, según proceda, en que necesariamente haya de incurrirse para la obtención de la unidad base del trabajo, estudio o servicio: costes directos, indirectos y beneficio del contratista, sin que exista inconveniente legal para que figuren separadamente sus importes.

4.- Que es recomendable, a efectos de análisis del gasto público y de información a los

licitadores, que los presupuestos de los contratos del Título IV del Libro II de la LCAP, sin perjuicio del contenido de la conclusión siguiente y última de este informe, se presenten con el mayor nivel de desagregación posible.

5.- Que el sistema de determinación del precio a tanto alzado es conveniente que sólo se utilice en aquellos trabajos, estudios o servicios, o parte de los mismos, en que exista un alto nivel de sencillez y definición. Sin perjuicio de lo anterior, aunque a efectos de los licitadores el precio aparezca sin desagregación, ello no obsta para que la Administración deba realizar previamente los estudios económicos necesarios para cifrar el tanto alzado.