

Informe 10/94, de 28 de julio de 1994. "Evaluación de costes indirectos en proyectos de obras e inclusión de partidas alzadas a justificar en conceptos de imprevistos".

Clasificación de los informes: 21.1. Proyectos y supervisión de proyectos.

ANTECEDENTES

Por el Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Generalidad Valenciana se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito del siguiente tenor literal:

"Con cierta frecuencia, en algunos de los Proyectos Técnicos enviados al Servicio de Supervisión de Proyectos (Oficina Técnica) de esta Consellería para la emisión del pertinente informe (artículo 76 del Reglamento General de Contratación), se incluyen anejos de determinación de costes indirectos, redactados de acuerdo con lo prevenido en la Orden de 12 de julio (debe ser junio) de 1968 (Obras Públicas), "por la que se dictan normas complementarias de aplicación al Ministerio de Obras Públicas, de los artículos 67 y 68 del Reglamento General de Contratación del Estado". Esta disposición se refiere al derogado Reglamento de 28 de diciembre de 1967 y, al parecer, no ha tenido posterior desarrollo tras la publicación del Reglamento de 25 de noviembre de 1975 actualmente en vigor. No obstante, los artículos 67 y 68 aludidos, se ven reflejados en el nuevo Reglamento sin modificaciones sustanciales, por lo que parece procedente la aplicación de la Orden en cuestión a la evaluación de los costes indirectos de los Proyectos que se redactan en la actualidad.

En este supuesto, el artículo 31 de la citada Orden, establece que "el cálculo de todos y cada uno de los precios de las distintas unidades de obra se basará en la determinación de costes directos e indirectos precisos para su ejecución. Cada precio se obtendrá mediante la aplicación de una expresión del tipo:

$$P_n = (1 + K/100) C_n$$

en la que:

P_n, es el precio de ejecución material de la unidad en pesetas,

K, es el porcentaje que corresponde a "costes indirectos",

C_n, es el "coste directo" de la unidad en pesetas.

El valor de K será constante para cada proyecto y se calculará con una sola cifra decimal.

Por otra parte, el artículo 12 de la citada Orden, indica que "el valor de K estará compuesto de dos sumandos: el primero, el porcentaje que resulte de la relación entre la valoración de los costes indirectos obtenido con los criterios señalados, (artículo 9), y el importe de los costes directos de la obra, y el segundo el porcentaje correspondiente a imprevistos. Estos imprevistos, a integrar en el citado coeficiente, serán cifrados en un 1, 2 ó 3 por 100, según se trate de obra terrestre, fluvial o marítimo, para tener en cuenta las características peculiares de cada una de ellas"

En distintos Proyectos, presentados generalmente por particulares o entidades que desean acogerse a alguno de los auxilios económicos vigentes de esta Consellería, los autores de los mismos, no funcionarios, entienden que los imprevistos reseñados, no son los correspondientes a la ejecución de la totalidad de las obras, sino a la valoración de los propios costes indirectos, y en consecuencia, incluyen como "partida alzada a justificar", en concepto de imprevistos de obra, cantidades en ocasiones importantes.

El criterio seguido por este Conseller como Organismo de Contratación, es el de no admitir con carácter general "partidas alzadas a justificar" en concepto de imprevistos, y con mayor motivo, cuando los Proyectos incluyen anejos de determinación de costes indirectos en los que se fijen algunos de los porcentajes (1, 2 ó 3) aludidos, en función del tipo de obra descrito.

Por otra parte, la cláusula número 52 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales, establece las características de las "partidas alzadas a justificar", exigiendo la posibilidad de su medición en unidades de obra con precios unitarios, por lo que, en principio, deberán referirse a unidades incluidas en el cuadro de precios del Proyecto. La propia naturaleza de los imprevistos, dificulta tal posibilidad, si bien sería de aplicación lo dispuesto en la misma cláusula, en el párrafo que literalmente establece que "cuando los precios de una o varias unidades de obra de las que integran una partida alzada a justificar no figuren

incluidos en los cuadros de precios, se procederá conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 150 del Reglamento General de Contratación", con las limitaciones de los párrafos siguientes.

Por lo expuesto, este Conseller solicita informe de esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en los términos siguientes:

1º) ¿Resulta de aplicación, en cuanto a la determinación del porcentaje de costes indirectos, la Orden de 12 de junio de 1968 en aquellos artículos que no se opongan al Reglamento vigente?.

2º) Si la respuesta es afirmativa, ¿Responde el porcentaje fijado en un 1, 2 ó 3 según se trate de obra terrestre, fluvial o marítima, a la valoración de los imprevistos que puedan presentarse durante la ejecución de las obras?.

3º) ¿Pueden incluirse en los presupuestos partidas alzadas a justificar en concepto de imprevistos, tanto con carácter general, como en el caso de haberse determinado el coeficiente de costes indirectos con inclusión del 1, 2 ó 3 por ciento aludidos?."

CONSIDERACIONES

1. Para centrar las cuestiones que se suscitan en el escrito del Sr. Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Generalidad Valenciana se hace preciso partir del alcance de las normas a que se refiere la consulta, pues citándose en la misma determinados preceptos del Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, y de la Orden de 12 de junio de 1968, del entonces Ministerio de Obras Públicas, por la que se complementan los artículos 67 y 68 del Reglamento General de Contratación, entonces vigente, la primera conclusión que debe sentarse es la de que dichas normas resultan aplicables directamente a los contratos de obras sujetos a la legislación de contratos del Estado, sin que, en consecuencia, con tal carácter, lo sean a contratos de obras celebrados entre particulares como parecen ser los supuestos a que se refiere el párrafo cuarto del escrito de consulta al indicar que "en distintos Proyectos, presentados generalmente por particulares o entidades que desean acogerse a alguno de los auxilios vigentes de esta Consejería

La aplicación de las normas de la legislación de contratos del Estado, en particular de las citadas en el escrito de consulta, sólo podrá tener lugar a contratos celebrados entre particulares, bien porque al amparo del principio de libertad de pactos se estipule expresamente la aplicación, bien porque las normas reguladoras de la concesión de auxilios económicos de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Generalidad Valenciana condicionen la concesión a la sujeción de los respectivos proyectos a las indicadas normas, extremo que se desconoce y, por tanto, lo que a continuación se expone debe entenderse subordinado a la aplicabilidad de las normas que se examinan a los supuestos de hecho a que se refiere el escrito de consulta.

2. Hecha la anterior consideración procede examinar las cuestiones planteadas por el Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Generalidad Valenciana en su escrito de consulta, siendo la primera la relativa a la vigencia de la Orden del entonces Ministerio de Obras Públicas de 12 de junio de 1968.

La citada Orden ministerial fue promulgada para completar lo dispuesto en los artículos 67 y 68 del Reglamento General de Contratación entonces vigente, aprobado por Decreto 3354/1967, de 28 de noviembre, y al amparo de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 67 en el sentido de que los Departamentos ministeriales dictarían las normas complementarias de aplicación al cálculo de los precios unitarios en los distintos proyectos elaborados por sus servicios. Teniendo en cuenta que el Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, incorpora sin modificaciones sustanciales, en sus artículos 67 y 68, el contenido de los mismos artículos del Reglamento anterior, incluso la cláusula relativa a normas complementarias en el último párrafo del artículo 67, con el mismo carácter de normas complementarias puede admitirse

la vigencia de la Orden de 12 de junio de 1968 en relación con los artículos 67 y 68 del vigente Reglamento General de Contratación del Estado.

Para la aplicación complementaria de los preceptos reseñados hay que tener en cuenta que el artículo 67 del Reglamento General de Contratación del Estado, al igual que el anterior Reglamento, menciona expresamente dentro de los costes indirectos, junto con otros gastos, los imprevistos, señalando que todos los gastos que menciona, excepto aquellos que luzcan en el presupuesto valorados en unidades de obra o en partidas alzadas, se cifrarán en un porcentaje de los costes directos, igual para todas las unidades de obra, "que adoptará, en cada caso, el técnico autor del proyecto a la vista de la naturaleza de la obra proyectada, de la importancia de su presupuesto y de su posible plazo de ejecución" y que, por su parte, el artículo 12 de la Orden de 12 de junio de 1968 establece que los gastos imprevistos "serán cifrados en un 1, 2 ó 3 por 100, según se trate de obra terrestre, fluvial o marítima, para tener en cuenta las características peculiares de cada una de ellas".

La conclusión que, a juicio de esta Junta, debe ser mantenida, teniendo en cuenta la redacción del artículo 67 del Reglamento General de Contratación del Estado y del artículo 12 de la Orden de 12 de junio de 1968, dado el principio de jerarquía normativa y del carácter complementario de la citada Orden ministerial, es la de que debe prevalecer el contenido del artículo 67 del Reglamento General de Contratación del Estado en el sentido de que el autor del proyecto debe cifrar el importe de gastos imprevistos en un porcentaje de los costes directos, teniendo en cuenta la naturaleza de la obra proyectada, la importancia de su presupuesto y de su posible plazo de ejecución entrando dentro de las posibilidades de su actuación, si lo considera adecuado a la obra, fijar dicho porcentaje en el 1, 2 ó 3 por 100 previsto en la Orden de 12 de junio de 1968. Obviamente esta solución alternativa que se propugna impide, como se hace constar en el escrito de consulta, que en el caso de haberse determinado el coeficiente de costes indirectos con inclusión del 1, 2 ó 3 por 100 por imprevistos, se puedan incluir en los presupuestos partidas alzadas a justificar en concepto de imprevistos.

3. Para concluir el presente informe, hay que examinar el contenido de la cláusula 52 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado que en el escrito de consulta se utiliza como argumento en contra de la existencia de partidas alzadas por imprevistos.

Tampoco a juicio de esta Junta esta afirmación puede ser mantenida dado lo que dispone el artículo 67 del Reglamento General de Contratación del Estado y la propia cláusula 52 que examinamos. El primero, al establecer el sistema de porcentajes de los costes directos para los imprevistos y otros gastos deja a salvo y excepciona aquellos gastos que luzcan en el presupuesto valorados en unidades de obras o en partidas alzadas y la cláusula 52 establece el concepto de "partidas alzadas a justificar" en defecto de lo que indique el pliego de prescripciones técnicas, de lo que se deduce que los imprevistos pueden figurar en partidas alzadas, si bien este sistema resulta incompatible, como es lógico, con la fijación de porcentajes para cifrar estos imprevistos.

CONCLUSION

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1º.- Que debe considerarse vigente la Orden del entonces Ministerio de Obras Públicas de 12 de junio de 1968 como complementaria de los artículos 67 y 68 del Reglamento General de Contratación del Estado.

2º.- Que el carácter complementario de la citada Orden no excluye que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 67 del Reglamento General de Contratación del Estado, el autor del proyecto pueda cifrar los gastos imprevistos en porcentaje distinto a los previstos en el artículo 12 de la

Orden de 12 de junio de 1968, pero no podrán fijarse otros porcentajes cuando se utilicen los del 1, 2 ó 3 por 100 previstos en la indicada Orden.

3º.- Con independencia de lo anterior y también con carácter incompatible con la utilización de porcentajes, los gastos imprevistos pueden figurar en partidas alzadas.