

## **Informe 7/94, de 8 de junio de 1994. "Fórmulas de revisión de precios en contratos de suministro con fabricación".**

Clasificación de los informes: 5.4. Revisión de precios. 23.11. Otras cuestiones.

### **ANTECEDENTES**

1 - Procedente de la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa ha tenido entrada en la Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito firmado por el Director General del siguiente tenor literal:

*"El Ejército de Tierra tiene previsto realizar un contrato plurianual de suministro por importe de unos 30.000 M. de pesetas, para atender las necesidades del equipo individual del soldado previstas para el período 1994 a 1998.*

*Para ello, el General Director de Abastecimiento y Mantenimiento del Mando de Apoyo Logístico del Ejército ha efectuado propuesta, cuyo contenido se remite en el informe adjunto, sobre fórmulas polinómicas de revisión de precios para su aplicación, caso de aprobarse, al mencionado contrato.*

*La primera de las fórmulas polinómicas propuesta:*

$$Pt = 0,5244 Vt/Vo + 0,2951 Ht/Ho + 0,0306 Et/Eo$$

*sería aplicable al conjunto de módulos cuyo componente predominante es de carácter textil (mezcla de algodón).*

*La segunda de la fórmulas polinómicas propuesta:*

$$Pt = 0,5930 Vt/Vo + 0,2278 Ht/Ho + 0,0292 Et/Eo$$

*sería aplicable al módulo del calzado, cuyo componente predominante es el cuero.*

*La adquisición del equipo individual del soldado, al margen de reducir el número de expedientes y simplificar el proceso de contratación, se justifica en la consecución de una distribución personalizada del vestuario y equipo de forma que, cada miembro del Ejército, al incorporarse al mismo, recibiría su equipamiento completo individualizado y de acuerdo con sus medidas personales.*

*Por tratarse de un contrato de fabricación previsto en el artículo 237.3 del Reglamento General de Contratación del Estado y plurianual, la inclusión en el correspondiente pliego de cláusulas particulares del contrato, de cláusula de revisión de precios permitirá una mayor adecuación de sus precios a la evolución real de las condiciones económicas.*

*Por lo expuesto y por no existir actualmente fórmulas polinómicas tipo aplicables al citado suministro, se somete a V.E. la mencionada propuesta a los efectos de preceptivo informe dispuesto en el artículo 31 del Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero.*

*Asimismo, se solicita su consideración para la aplicación, con carácter general de dichas fórmulas, a otros suministros de equipo individual del soldado para este Ministerio de Defensa, cuyos módulos sean homogéneos con los utilizados en el referido suministro".*

2 - Al anterior escrito, conforme se indica en el mismo, se acompaña informe propuesta de la Dirección de Abastecimiento y Mantenimiento del Mando de Apoyo Logístico del Ejército de Tierra, en el que, a efectos del presente informe, conviene destacar los siguientes apartados:

"3 - OBJETO:

- Programar las adquisiciones del equipo individual del soldado durante un período concreto, para con los recursos asignados poder equipar con eficacia y en las mejores condiciones posibles al personal a incorporar al Ejército de Tierra en los próximos años.

Mejorar la obtención del equipamiento, reducir drásticamente el número de expedientes, conseguir mayor agilidad en el proceso de contratación y recepción, llegando a una distribución individualizada del equipo completo por módulos.

- Realizar una contratación plurianual de las prendas y efectos que constituyen el equipo del soldado, en base a la Ley de Dotaciones 44/1982 (Artículo 4º, Ley 6/1987 y Ley 9/1990).

#### 4.1 Tipo de prendas y efectos que constituyen el Equipo del Soldado.

- La composición y sistema de Equipamiento del personal del Ejército, tipo de prendas y efectos más importantes e idóneos, vienen determinados en la Instrucción General del Estado Mayor del Ejército núm. 7/90 de Junio de 1990 y que se detallan en el ANEXO.

- Este conjunto de prendas constituyen el equipo individual, el cual se entregará al soldado a su incorporación al Servicio Militar.

4.2. De cada una de las prendas se determinan sus partes o componentes principales (Ej.: Bota = corte + piso), y de éstos la naturaleza del material predominante (Corte = Piel; Piso = Caucho o material sintético. A continuación se establecen grupos homogéneos de prendas (Módulos) de características similares en atención a su composición y/o funcionalidad.

Finalmente hay que calcular los valores monetarios de dichos módulos, en base a los distintos ESCANDALLOS (Descripción de Precio de fabricación del producto).

El análisis del Escandallo en cuestión ha de incluir la determinación de los elementos básicos (Materiales, Mano de Obra y Energía). En consecuencia, también deberá informar de los gastos que permanecerán invariables (Amortización e intereses; beneficio previsto y costes correspondientes a elementos no básicos).

#### 4.3 DETERMINACION DE LA FORMULA - TIPO A UTILIZAR

En base a lo anterior expuesto, la Fórmula-Tipo de Revisión de Precios se materializa en la siguiente:

$$P_t = a \frac{V_t}{V_o} + b \frac{H_t}{H_o} + c \frac{E_t}{E_o} + 0,15$$

#### 4.4 TRADUCCION DE LOS SIGNOS.

$P_t$ .- Coeficiente teórico de Revisión para el momento de ejecución t.

H - Índice de coste de la mano de obra. Este índice estará afectado por el subíndice "t" que corresponderá a los números ordinales de los meses en los que se realizan las entregas por desarrollo del contrato; y del subíndice "o" que corresponde al mes del año base sobre el cual se trabaja.

V - Índice de Coste de material (Algodón, lana, piel, producto o fibra sintética).

E - Índice del Coste de la Energía.

#### 5. PROPUESTA

Por lo expuesto y en base a:

El Decreto 1881/1984 de 30 de agosto en su artículo 41, que contempla la revisión de precios solamente a los contratos de obras, se considera, puede ser aplicable a la revisión de precios para los contratos de suministro que así lo tengan establecido en virtud del párrafo 21 del artículo 84 de la Ley de Contratos del Estado e igualmente al artículo 238 de su Reglamento.

Se solicita que previo informe competente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa se autorice aplicar y sea aprobado, incluir en el contrato plurianual para la adquisición del equipo individual del soldado a realizar por este Ejército, la cláusula de revisión de precios con los requisitos y condiciones de la normativa vigente, de dicha revisión, proponiendo como fórmulas específicas las siguientes que se estudian y detallan en el ANEXO de este informe:

	$V_t$	$H_t$	$E_t$
TEXTIL: $P_t = 0,5244$	+ 0,2951	+ 0,0306	+ 0,15
	$V_o$	$H_o$	$E_o$
	$V_t$	$H_t$	$E_t$
CALZADO: $P_t = 0,5930$	+0,2278	+ 0,0292	+ 0,15
	$V_o$	$H_o$	$E_o$

### CONSIDERACIONES

1. Las primeras cuestiones que deben ser abordadas en el presente informe, al tratarse de una propuesta de fórmulas tipo de revisión de precios, son las de índole formal, debiendo precisarse el órgano competente para su aprobación y los informes preceptivos que han de emitirse y carácter de los mismos.

En cuanto al órgano que ha de aprobar la fórmula hay que tener en cuenta que el artículo 15 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, da nueva redacción al párrafo tercero, del artículo 3 del Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero, que queda redactado en los términos siguientes:

"Estas fórmulas, una vez aprobadas por los Departamentos ministeriales correspondientes previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, permanecerán invariables para cada contrato, deberán ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado y se revisarán cada dos años como mínimo. Se exceptúa el supuesto de que, de acuerdo con la Junta Consultiva de Contratación Administrativa se planteen fórmulas diferentes para clases semejantes de obras, en cuyo caso corresponderá la aprobación al Consejo de Ministros".

Pese a la defectuosa redacción del precepto transcrito entiende esta Junta -y así lo hizo constar en su informe de 10 de julio de 1991 emitido también a petición del Ministerio de Defensa- que pueden sentarse dos conclusiones en relación con el presente informe, siendo la primera la de que, en el presente caso, no corresponde la aprobación de la fórmula al Consejo de Ministros, dado que, ni existe acuerdo de esta Junta, ni se trata de aprobar fórmulas diferentes para clases semejantes de obras (en este caso de suministro fabricación), pues ni el Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre, ni el Real Decreto 2167/1981, de 20 de agosto, como es obvio, contienen fórmulas relativas a la fabricación de vestuario y equipo militar, ni tampoco puede encontrarse fórmula similar en el Decreto 2341/1975, de 22 de agosto, por el que se aprueban fórmulas polinómicas para revisión de precios de los contratos de fabricación de suministros del entonces Ministerio del Ejército, sin perjuicio de lo que más adelante se consignará sobre este extremo. La segunda conclusión que debe sentarse es la de que, aunque la nueva redacción del párrafo tercero, artículo 3, del Decreto Ley 2/1964, refiere la aprobación de estas fórmulas genéricamente a los Departamentos ministeriales, la referencia hay que entenderla hecha a los titulares de los Departamentos ministeriales, pues así se desprende de la primitiva redacción del citado párrafo y artículo que, en todo caso, exigía la aprobación del Consejo de Ministros y de la nueva redacción del mismo, que para el supuesto excepcional que contempla sigue exigiendo la aprobación del

propio Consejo de Ministros, sin que pueda interpretarse que la modificación introducida por la Ley 4/1990, de 29 de junio, supone atribuir competencias en este punto a órganos de rango inferior al del titular del Departamento.

Menores dificultades interpretativas suscita la intervención, por vía de informe, de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, pues respecto del mismo cabe afirmar que reúne el doble carácter de preceptivo y no vinculante, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 83-1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Como resumen de este apartado, en cuanto al cumplimiento de requisitos formales, ha de señalarse que las fórmulas propuestas habrán de ser aprobadas, en su caso, por el Ministro de Defensa, previo el presente informe, que no tiene carácter vinculante.

2. Entrando en el examen de fondo de los diversos elementos que integran las fórmulas propuestas, esta Junta Consultiva debe reiterar los criterios expuestos en sus informes de 5 de junio de 1975 (Expedientes 18 y 19/75) y de 17 de julio de 1975 (Expediente 24/75), reiterados asimismo en el de 10 de julio de 1991 (Expediente 16/91). En el primeramente citado se afirmaba que "parece evidente, en la interpretación del párrafo segundo del artículo 84 de la Ley de Contratos del Estado más arriba citado, es que cuando un pliego de bases de un contrato de fabricación llama a determinados preceptos típicos del contrato de obras, debe aceptarlos en sus propios términos, sin alterarlos, ni desvirtuarlos, mas que en lo estrictamente necesario para realizar el acople de aquella otra figura". En el segundo, esta Junta señalaba que "el artículo 9 del Decreto-ley de 4 de febrero de 1964 establece que el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado someterá a la aprobación del Gobierno los índices oficiales de precios de aplicación a las fórmulas polinómicas. Este precepto se estima que no puede ser excepcionado en la revisión de los contratos de fabricación y, por ende, deberá declararse así en el documento que se examina, esto es, que las propuestas mensuales de índices de precios que elabore al respecto del Ministerio del Ejército, deberán ser sometidas a la consideración del Comité Superior de Precios para que éste, en cumplimiento del precepto citado, la someta ulteriormente a la aprobación definitiva del Gobierno".

3 - Haciendo aplicación de los anteriores criterios en el presente informe procede realizar las siguientes consideraciones:

- Son dos las fórmulas polinómicas remitidas para informe. La primera relativa a un conjunto de módulos o grupos homogéneos de prendas cuyo componente predominante es textil (mezcla de algodón) y la segunda aplicable al módulo calzado, cuyo componente predominante es el cuero. Ambas son del tipo  $P_t = a (V_t/V_o) + b (H_t/H_o) + c (E_t/E_o) + 0,15$ ; y el valor de sus coeficientes variables a, b, y c, se ha determinado clasificando las prendas según el material predominante y características de las mismas, descomponiendo los precios de fabricación de los correspondientes productos en sus elementos básicos (materiales V, mano de obra H y energía E) y ponderándolos según el importe relativo de dichos precios.

Esta Junta no dispone de datos específicos y concretos sobre los suministros indicados, por lo que no es posible entrar en la consideración de los elementos básicos, sus coeficientes y término fijo que comprenden, debiendo suponerse que el detalle de las composiciones del precio que representan dichas fórmulas es el que corresponde a la estructura real de las prestaciones a contratar y guarda la debida proporción entre las mismas, teniendo muy escaso peso relativo el resto de los componentes, que se han considerado, al excluirlos de los factores variables, como elementos no básicos de los que integran el suministro.

- Los coeficientes variables son, respectivamente, para el textil 0,5244, 0,2951 y 0,0306; y para el calzado 0,5930, 0,2278 y 0,0292, debiendo reajustarse el redondeo de los primeros de tal

modo que al sumarlos junto con el término fijo 0,1500 resulte la unidad, valor del coeficiente de revisión en el origen, en el que son idénticos los índices de precios de subíndice t y de subíndice 0.

- En cuanto a las series de índices de coste de la mano de obra (H) y de la energía (E) actualmente el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado elabora y propone periódicamente índices mensuales que se someten a la aprobación de la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos, según resulta del artículo 9 del Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero en la redacción dada al mismo por el artículo 12 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992. Por el contrario, el indicado Comité no elabora series de índices aplicables a materiales de carácter predominantemente textil ( $V_t$ ) o de cuero ( $V_c$ ), por lo que, como ya se indicaba por esta Junta en sus informes citados de 17 de julio de 1975 y de 10 de julio de 1991, para que las fórmulas propuestas pudiesen tener aplicación efectiva, sería necesario que el Ministerio de Defensa sometiese a la consideración del Comité Superior de Precios, para su posterior aprobación por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, los índices de los materiales a partir de los precios indicados en el escrito en el que se recoge el informe propuesta que se acompaña al escrito de consulta, es decir, algodón, lana, piel, producto o fibra sintética, caucho o material sintético, pareciendo aconsejable que cada grupo de materiales tenga un símbolo propio, como pueden ser los indicados anteriormente de  $V_t$  para los materiales textiles y  $V_c$  para los relativos al cuero.

- La aplicación de las fórmulas, siguiendo las normas generales relativas a la revisión de precios del contrato de obras, requiere se determinen en el correspondiente pliego de condiciones el plazo contractual y los parciales del programa de trabajos, de cuyo cumplimiento depende la efectividad de la revisión. En este sentido parece también adecuado, como ha indicado la Junta Consultiva en anteriores informes sobre revisión de precios de contratos de suministros-fabricación, se fije, para calcular el coeficiente de revisión  $P_t$  de cada entrega, una fecha anterior a la misma que resultase representativa de la integración en el tiempo de los costes variables producidos realmente durante la fabricación, o bien que se determinase dicho coeficiente como un promedio de los comprendidos en todo el período de cada prestación, que se ajuste a las variaciones de costes de los meses que comprenda la fabricación de los productos a suministrar.

4 - Por último, en el escrito de consulta se somete a la consideración de esta Junta la posibilidad de aplicación, con carácter general, de dichas fórmulas a otros suministros de equipo individual del soldado para el Ministerio de Defensa, cuyo módulos sean homogéneos con los utilizados en el referido suministro.

Tal pretensión choca con el tenor literal y sentido del tercer párrafo del artículo 3º del Decreto-Ley 2/1964, de 4 de abril, en la redacción dada al mismo por el artículo 15 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, ya que el precepto no se refiere a que las fórmulas aprobadas puedan aplicarse a contratos de contenido similar, supuesto previsto en el artículo 2º del Decreto 461/1971, de 11 de marzo, al disponer que se utilizará la fórmula polinómica que se considere más adecuada de entre las correspondientes fórmulas tipo, sino que el citado tercer párrafo se refiere al caso totalmente opuesto, es decir, que para supuestos semejantes se planteen fórmulas diferentes a las ya aprobadas en cuyo caso, su aprobación corresponde no al titular del Departamento ministerial, sino al Consejo de Ministros, previo informe preceptivo de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

## **CONCLUSIONES**

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1°. Que tomadas en consideración las observaciones del presente informe resulta procedente la aprobación por el Ministerio de Defensa de las fórmulas tipo de revisión de precios que se proponen para los contratos de suministro fabricación de prendas cuyo componente predominante es textil y de calzado.

2°. Que para la efectividad práctica de las fórmulas que se aprueben debe someterse a la consideración del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado, para su posterior aprobación por la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos, los correspondientes índices de materiales que se incorporan a las fórmulas.

3°. Que no cabe pronunciamiento alguno sobre la pretensión de que esta Junta informe la aplicación de las fórmulas a supuestos semejantes, dado que el informe tendría que versar, en su caso, sobre el supuesto contrario, es decir, la aprobación de fórmulas diferentes a las ya aprobadas para contratos de contenido semejante a aquellos a que hacen referencia las fórmulas aprobadas.