

**INFORME 5/01, DE 29 DE MARÇ DE 2001  
PREU DELS CONTRACTES. APLICACIÓ DE LA BAIXA  
D'ADJUDICACIÓ A LES NOVES UNITATS DE  
PRESTACIÓ COM A CONSEQÜÈNCIA DE LA  
MODIFICACIÓ D'UN CONTRACTE ADMINISTRATIU.**

**ANTECEDENTS**

L'interventor general de la comunitat autònoma de les Illes Balears sol·licita informe a aquesta Junta Consultiva en escrit que, transcrit literalment, diu:

*Desplegant la previsió continguda en l'article 59 del text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny, (en endavant LCAP), l'article 101 del mateix text legal regula la facultat de l'òrgan de contractació per introduir modificacions per raó d'interès públic en els elements que conformen els contractes sotmesos a aquesta Llei, una vegada que hagin estat perfeccionats, sempre que les modificacions esmentades siguin degudes a necessitats noves o a causes imprevistes, que s'han de justificar degudament en l'expedient.*

*La regulació general continguda en l'article 101 LCAP es completa amb l'especial que, en relació amb determinats tipus contractuals, estableixen els articles 146 LCAP, per al contracte d'obres; 163 LCAP, per al contracte de gestió de serveis públics; 189 LCAP, per al contracte de subministraments, i 212 LCAP, per al contracte de serveis de manteniment.*

*Quan la modificació introduïda consisteixi en un augment de la prestació objecte del contracte, el principi de manteniment de l'equilibri econòmic de la contractació exigeix que el contractista percebi el major preu originat per la modificació contractual.*

*Si el que augmenta són unitats d'obres, d'equips o de serveis homogenis respecte a les previstes inicialment, el preu a pagar per cada unitat addicional ha de ser, lògicament, el mateix pel qual es va adjudicar el contracte per a les unitats originàries contractades.*

*Ara bé, si s'introdueixen unitats de prestació no previstes en el contracte inicial o que difereixen substancialment de les previstes, es planteja la qüestió del sistema de determinació del preu a pagar per les noves unitats. Quant a això, l'article 146.2 LCAP estableix, per al contracte d'obres, que en aquests supòsits els preus a aplicar a les noves unitats els fixarà l'Administració, amb l'audiència prèvia del contractista. El que l'LCAP no determina és el criteri de càlcul del preu a fixar per l'Administració ni, en particular, si en aquest càlcul s'ha de tenir en compte la baixa que en la licitació original proposà el contractista i que s'integrà en el preu pel qual s'adjudicà el contracte.*

*D'acord amb això, aquesta Intervenció General planteja consulta a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa sobre la qüestió següent: s'ha de descomptar del preu a aplicar a les noves unitats d'obra, de béns o de serveis introduïdes com a conseqüència de la modificació d'un contracte de l'Administració, una quantitat equivalent o proporcional a la de*

*la baixa proposta pel contractista en l'adjudicació original del contracte?*

## **PRESSUPÒSITS D'ADMISSIBILITAT**

1. La sol·licitud d'informe l'efectua l'interventor general de la CAIB, qui té legitimació per a això, d'acord amb l'article 12.1 del Decret 20/1997, de 7 de febrer (BOCAIB núm. 24, de 25-02-1997), de creació de la Junta Consultiva, i amb l'article 15.1 del Reglament d'organització i funcionament de la Junta (BOCAIB núm. 133 de 25-10-1997).

2. Amb la sol·licitud s'acompanya un informe jurídic emès per l'Assessoria Jurídica de la Secretaria General Tècnica de la Conselleria d'Hisenda i Pressuposts, d'acord amb el que disposa l'apartat 3 de l'article 16 del Reglament esmentat.

3. La documentació aportada és suficient per poder emetre l'informe sol·licitat, atès que es compleixen tots els requisits previs d'admissió.

## **CONSIDERACIONS JURÍDIQUES**

**PRIMERA.** L'interpel·lant, després d'exposar en el plantejament de la seva pregunta tot un recorregut logicojurídic que s'inicia apel·lant a les prerrogatives de l'Administració (article 59 de l'LCAP) per modificar els contractes administratius, en la forma i les condicions que estableix l'LCAP, tant amb caràcter general (art. 101) com en particular per a cada tipus de contracte (art. 146, per a

obres; 163, per a gestió de serveis públics, 189, subministraments i 212, serveis), acaba amb un únic interrogant per consultar a aquesta Junta, que es concreta a determinar si del preu a aplicar a les noves unitats d'obra, de béns o de serveis introduïdes com a conseqüència de la modificació d'un contracte, s'ha de descomptar una quantitat equivalent o proporcional a la de la baixa proposta pel contractista en l'adjudicació original del contracte.

Abans de tot, convé fixar estrictament els límits de la qüestió plantejada ja que aquesta s'ubica en un terreny on les línies divisòries dels conceptes són difuses i han donat lloc a diverses i variades interpretacions de la doctrina i la jurisprudència. (Ex. distinció entre modificació de contracte, obres complementàries o accessòries i liquidació).

Sembla que el dubte jurídic de l'interventor general només sorgeix quan es tracta de "noves unitats", entenent el terme de "noves" no com a variació del nombre d'unitats ja previstes en el contracte original (perquè han augmentat) sinó com a unitats distintes, ja que, segons el seu propi escrit, l'augment d'unitats homogènies previstes inicialment ha de tenir el mateix preu que el d'adjudicació de les unitats originàries contractades. Asseveració que es recolza en la lògica, però sobre la qual la Junta Consultiva, aquí en aquest informe, no entrarà a analitzar perquè no forma part de la qüestió suscitada.

**SEGONA.** Centrada la pregunta en la determinació del preu de les noves unitats de prestació no previstes en el contracte, des d'un punt de vista qualitatiu (no merament

quantitatiu o de variació d'unitats perquè han augmentat), la resposta no figura en l'LCAP de manera general, ni tampoc per cadascun dels tipus de contracte que regula específicament, sinó que només es preveu aquesta situació per al contracte d'obres, en l'apartat 2 de l'article 146 de l'LCAP, que diu:

*“Quan les modificacions suposin la introducció d’unitats d’obra no compreses en el projecte o les seves característiques en difereixin substancialment, els preus d’aplicació d’aquestes els fixarà l’Administració, a la vista de la proposta del director facultatiu de les obres i de les observacions del contractista a aquesta proposta en tràmit d’audiència, per un termini mínim de tres dies hàbils. Si aquest no accepta els preus fixats, l’òrgan de contractació podrà contractar-les amb un altre empresari en els mateixos preus que hagi fixat o executar-les directament. La contractació amb un altre empresari es podrà fer pel procediment negociat sense publicitat, sempre que l’import no excedeixi del 20 per 100 del preu primitiu del contracte.”*

No s'indica en aquest precepte cap criteri o regla per a la fixació del preu de les noves unitats, i s'hi estableix el procediment a seguir: 1) proposta del director facultatiu 2) audiència del contractista, i 3) fixació del preu per l'Administració.

El plec de clàusules administratives generals per a la contractació d'obres de l'Estat, aprovat pel Decret 3854/1970, de 31 de desembre (vigent en tot allò que no s'oposi a l'LCAP – vid. Informe 7/00 d'aquesta Junta), quan tracta de la “Modificació del contracte” en el capítol IV, en la

clàusula 60, sí que estableix uns criteris per a la fixació dels nous preus, en els quals s'ha de basar la proposta del director de les obres, quan diu:

*“Preus de les unitats d’obra no previstes en el contracte. Quan es jutgi necessari emprar materials o executar unitats d’obra que no figuren en el pressupost del projecte base del contracte, la proposta del director sobre els nous preus per fixar es basarà, en allò que sigui aplicable, en els costos elementals fixats en la descomposició dels preus unitaris integrats en el contracte i, en qualsevol cas, en els costos que corresponguin a la data en què se'n va dur a terme la licitació. Els nous preus, una vegada aprovats per l’Administració, es consideraran incorporats a tots els efectes als quadres de preus del projecte que va servir de base per al contracte, sense perjudici del que estableix l’article 150 del Reglament general de contractació.”*

Del tenor d'aquesta clàusula tampoc no es dedueix que sigui requisit obligatori aplicar als nous preus la mateixa baixa que realitzà el contractista en l'adjudicació del contracte, sinó tan sols que la proposta del director es basi “...en els costos que corresponen a la data en què es va dur a terme la licitació...”. Però quan el plec tracta de “l’abonament de l’obra executada”, en el capítol III, clàusula 46, diu que:

*“...L’obra executada es valorarà als preus d’execució material que figuren en lletra en el quadre de preus unitaris del projecte per a cada unitat d’obra i als preus de les noves unitats d’obra no previstes en el contracte que hagin estat autoritzats degudament, i tenint en compte el que preveu aquest plec per a abonament*

*d'obres defectuoses, materials amuntegats, partides alçades i abonaments a compte de l'equip posat en obra.*

*Al resultat de la valoració, obtingut en la forma expressada en el paràgraf anterior, s'augmentaran els percentatges adoptats per formar el pressupost de contracte i la xifra que resulti es multiplicarà pel coeficient d'adjudicació, i s'obténdrà així la relació valorada mensual.*”

(Els subratllats són nostres)

Queda resolta, doncs, la qüestió pel Plec de clàusules administratives generals per a la contractació d'obres de l'Estat, aplicable supletòriament a aquesta Administració autonòmica, d'acord amb l'article 50.3 de l'Estatut d'autonomia i la disposició transitòria única de la Llei 5/1984, de 24 d'octubre, de règim jurídic de l'Administració de la comunitat autònoma, atès que aquesta no ha establert, de manera específica, els seus propis plecs, tal com l'autoritza l'article 48.3 de l'LCAP.

La solució que dóna el Plec de clàusules administratives generals és congruent amb la regulació general de contractació de l'Estat, en l'article 68, que distingeix entre pressupost d'execució material, al qual s'han d'afegir els “percentatges adoptats per formar el pressupost de contracta” (despeses generals, del 13 al 17 per 100, més el 6 per cent de benefici industrial, i sobre la suma de tot l'IVA), que, en definitiva, és el pressupost base de licitació, i sobre aquest pressupost, si la modificació i el preu fixat per l'Administració són acceptats pel contractista d'acord amb el que preveu l'article 146.2 de l'LCAP, s'efectuarà la baixa proporcional del contracte primitiu, mitjançant “la

*multiplicació pel coeficient d'adjudicació” a què fa referència la clàusula 46 del Plec.*

Lògicament, si el contractista no accepta els nous preus fixats en la modificació del contracte, es podrà acudir a la contractació amb un altre empresari, tal com ho permet el tan esmentat article 146.2 de l'LCAP, on es podrà produir la corresponent baixa en la licitació que es dugui a terme, que coincidirà o no amb la del contractista primitiu, però que per mor de tot el procés d'elaboració dels preus que s'ha descrit, el pressupost base de licitació haurà tengut el mateix punt de sortida que el del contracte primitiu.

**TERCERA.** Atès que no s'estableix cap procediment per a la resta dels contractes en las normes esmentades abans quan tracta de les modificacions dels contractes, pertoca l'aplicació supletòria del que estableix per al contracte d'obres, segons la remissió expressa que hi fan els articles 208 del Reglament general de contractació de l'Estat, aprovat pel Decret 3410/1975, de 25 de novembre, per al contracte de gestió de serveis públics; 238 per al contracte de subministrament, i article 1 del Decret 1005/1974, de 4 d'abril, per als contractes de serveis i consultoria i assistència, vigents mentre no s'oposin a l'LCAP, a tenor de la disposició derogatòria de la Llei 13/1995, de 18 de maig.

## **CONCLUSIÓ**

En les modificacions dels contractes administratius que introdueixen noves unitats d'obra, de béns o de serveis, no



compreses en el contracte o que tenguin característiques que en difereixen substancialment, s'ha d'aplicar al preu de les noves unitats el mateix percentatge de la baixa d'adjudicació, quan aquestes unitats les executi el mateix contractista.