

## **I. ANTECEDENTES**

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales ha solicitado informe a la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa en relación con el expediente SE-1/0-87/I de contratación de obras, elaborado por la Consejería de Trabajo y Bienestar Social y cuya competencia fue transferida a la Consejería consultante por Decreto de 1 de marzo de 1988 de Remodelación del Ejecutivo.

La consulta en cuestión se basa en la determinación de los honorarios facultativos tras la actualización del presupuesto de las obras, por aplicación del coeficiente lineal de aumento de precios, produciéndose posteriormente una baja en la licitación.

Se trata en concreto del expediente de contratación de las obras de primer establecimiento de una Guardería Infantil en San Juan de Aznalfarache (Sevilla), con un presupuesto de ejecución material de 33.241.586 pesetas, determinado en base al índice de precios de 1985. Convocada la subasta en diciembre de 1986 fue declarada desierta. Posteriormente, conforme a la regulación vigente se intentó sin éxito la contratación directa, debido al desfase de precios del presupuesto con los de mercado.

En julio de 1987 y por la Consejería de Trabajo y Bienestar Social se declara de urgencia la tramitación del expediente de contratación de dichas obras y, dado el desfase de precios comentado anteriormente, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en agosto de 1987 aprueba la aplicación al presupuesto de ejecución material de un porcentaje lineal de aumento de precios del 22,5%, con lo que el presupuesto de ejecución material queda fijado en la cantidad de 40.720.923 pesetas.

Por el trámite de subasta con admisión previa y con un presupuesto de licitación, IVA incluido, de 55.641.087 pesetas, se adjudica definitivamente en febrero de 1988, a la empresa X por un importe total, IVA incluido de 50.700.168 pesetas, lo que comporta una baja del 8,879% con respecto al presupuesto de licitación.

Ante esta sucesión de hechos, el órgano consultante plantea la cuestión en relación con los honorarios de los facultativos y más concretamente con los de Dirección de obras, de si para la determinación de los mismos ha de tomarse por base, el presupuesto de ejecución material inicial afectado por la baja del 8,879%; si dicho presupuesto inicial permanece inalterable, pese a la posterior baja en el actualizado para determinar dichos honorarios, o si por último, debemos partir del presupuesto actualizado.

## **II. INFORME**

Entrando en el análisis de la cuestión, actualmente el régimen de honorarios profesionales debe regularse por la normativa recogida en el Decreto 2512/77, de 17 de julio, presentando una notable diferencia con la regulación anterior contenida en el Decreto de 1 de diciembre de 1922, ya que en éste se decía en relación con la Tarifa I relativa a obras nuevas, que los honorarios se deducirían de la cifra total del presupuesto de ejecución de contrata, sea cualquiera la baja resultante de la subasta, en uno y otro caso.

Actualmente se sigue un sistema distinto, en el referido Decreto 2512/1977 se distingue entre las tarifas para trabajos en misión completa y en misión parcial, determinándose en la norma 1.7 como base de aplicación de las tarifas para el caso de misión completa, el importe del coste de la ejecución material.

Por otro lado, las normas 1.16 y 1.17 regulan el abono de honorarios, respectivamente en caso de misión completa o de misión parcial, distinguiéndose a tal efecto, de una parte, las fases de estudios previos, anteproyectos, proyecto básico y proyecto de ejecución; y, de otra parte, las fases de dirección de obra, recepción y liquidación.

Con todo lo expuesto hasta el momento y partiendo de los informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa: 62/1983, de 15 de julio; 23/1981 de 12 de junio y 49/1981, de 17 de junio, la base retributiva de las fases de estudio previo, anteproyecto y proyecto girará sobre el presupuesto de ejecución material de obra, es decir, el presupuesto de contrata deducidos los gastos generales y el beneficio industrial. Según tenor literal de dichos informes: "no se tiene en cuenta la posible baja, ya que lógicamente sería una cuestión nueva y futura, que se suscitara una vez analizado el proyecto y ejecutados los trámites de preparación y adjudicación contractual".

En cuanto a las fases de dirección de obras, liquidación y recepción, se tomará como base de aplicación el coste real, es decir, el presupuesto de adjudicación minorado en los gastos generales y el beneficio industrial.

Según tenor literal de los referidos informes, de esta forma se diferencia entre el coste de ejecución material, que servirá de base para retribuir la fase de proyecto, y el coste real, es decir, el de adjudicación minorado en los gastos generales y el beneficio industrial, que servirá de base para retribuir la fase de dirección de obra, liquidación y recepción.

Consecuentemente con este criterio sustentado por la Junta Consultiva, el coste real es el factor determinante del importe de los honorarios de dirección técnica. En base al mismo, los citados honorarios han de experimentar idénticos porcentajes de baja que la obtenida en la adjudicación. Pero si la correlación así definida entre honorarios de dirección y coste real de la ejecución de las obras permite la oscilación a la baja de aquéllos, no resulta congruente la postura mantenida por el citado Organismo Consultivo al pretender justificar en el supuesto de un presupuesto desfasado por su demora en la adjudicación y posteriormente elevado a un nivel real de ejecución, mediante la actualización de los precios de sus unidades de obras, la no correspondencia de los honorarios de dirección con dicha desviación al alza, en base a que tal operación de actualización no comporta una mayor complejidad en la dirección de las obras ni la naturaleza de la obra se ve alterada por tal modificación, dando así entrada a un criterio puramente subjetivo, en el que se valora la mayor o menor dificultad o trabajo del técnico, y diferente al genérico y más objetivo del coste real de las obras.

Si el presupuesto se modifica por la vía de la actualización lineal, no sólo se altera el presupuesto, sino que el coste real experimentará igualmente una variación en el proceso de adjudicación, al que lógicamente se someterá aquél previamente a su ejecución. En este caso el coste real vendrá determinado por el presupuesto resultante de dicho proceso de adjudicación y no cabe que el mismo permanezca a los efectos de honorarios de dirección vinculado al presupuesto primitivo desfasado, y por ende carente de significación real como consecuencia de dicho desfase. Si la fijación de los honorarios de dirección se instrumenta en base al coste real de las obras, entendida ésta en la forma definida por la Junta Consultiva en los mencionados informes, es este criterio el que debe prevalecer y, en consecuencia, los citados honorarios sufrirán las oscilaciones que el referido coste experimente. De no ser así y por lo que se refiere al caso que se somete a consulta, se llegaría a las opciones planteadas en la misma de que a los solos efectos de honorarios de dirección se pretenda aplicar la baja experimentada en la adjudicación del presupuesto actualizado al presupuesto primitivo, cuando ya éste no sólo no mantiene nivel de equivalencia con los precios en vigor, sino que ni siquiera ha sido objeto de la licitación en la que ha tenido lugar la baja producida, o bien estaríamos en presencia de un supuesto de honorarios de dirección a los que no le afectaría la baja en la licitación, contrario al criterio de dicho Organismo Consultivo.

La doctrina del coste real en la forma enunciada ha sido desarrollada por la Junta Consultiva en los informes citados de 12 y 17 de junio de 1981 y 15 de junio de 1983, lejos, por tanto del informe de 5 de marzo de 1964, y que toman como base la regulación que establece el Real Decreto 2512/72 de 17 de julio. La anterior normativa contenida en el Decreto de 1 de diciembre de 1922 establecía, como ya se ha indicado más arriba, en relación con la tarifa I referente a obras nuevas, que los honorarios se deducirían de la cifra total del presupuesto de ejecución de contrata, sea cualquiera la baja resultante de la subasta. Es decir, el anterior procedimiento no permite la instrumentación de la teoría del coste real para la determinación de los honorarios de dirección, como ha sido posible con el nuevo ordenamiento en vigor en base a la nueva regulación, que incluye el Real Decreto 2512/77 de 17 de julio antes mencionado, y que ha dado lugar a que, paralelamente junto a la fijación de los honorarios de redacción en base al coste de ejecución material, la Junta Consultiva haya deducido el criterio del coste real en la determinación de los honorarios de dirección.

La Comisión Consultiva, pues, es de la opinión de que la doctrina del coste real es perfectamente válida en la fijación de los honorarios de dirección, pero que la misma ha de ser genéricamente extendida con objeto de no incurrir en una aplicación incongruente de dicha doctrina.

Por otro lado, hay que entrar igualmente en la valoración de la naturaleza de la modificación presupuestaria respecto de la relación contractual mantenida con el técnico autor del proyecto y director de la obra. De nuevo nos encontramos ante el uso de la prerrogativa de la Administración del *ius variandi*, que supone para el contratista la obligación de su aceptación mediante la compensación económica para mantener el equilibrio de las prestaciones. De conformidad con el criterio doctrinal y jurisprudencial, la nueva situación originada implica una novación, alterándose los términos objetivos del contrato, aunque ello no excluye la continuidad dentro de su variante de la prestación contractual.

Así pues, el contrato de trabajo específico suscrito con el técnico se ve modificado, y los nuevos derechos económicos sólo son sustanciables a través del correspondiente expediente de modificación de contrato, para lo cual subsidiariamente se aplica la normativa del contrato de obras.

La modificación presupuestaria de la obra conlleva a la paralela modificación contractual del técnico, sin que influya en esta situación nueva obligacional, el hecho de que al presupuesto de la obra se haya llegado mediante un nuevo estudio de las unidades de obras o a través de un aumento lineal. Si se opta por esta última vía es sólo porque la Administración estima conveniente en razón a la urgencia acordada no acudir a la elaboración de un presupuesto completo. No encuentra fácil justificación el hecho de que en el primer caso los honorarios de dirección puedan verse modificados y no cuando la modificación presupuestaria utiliza la vía lineal, y que la no alteración de aquéllos se fundamente en la ausencia de mayor dificultad en el trabajo de dirección, siendo así que, de ser válido tal criterio sería aplicable a ambos supuestos. La modificación presupuestaria viene fundamentada no por una devaluación de la moneda, como puede ser el caso usual en las revisiones de precios, sino por las circunstancias del retraso excesivo en la adjudicación de un proyecto, cuya redacción es del año 1985, y que lo aconsejado hubiese sido la confección de un presupuesto nuevo, siendo en cierto modo la urgencia difícil de justificar cuando el procedimiento de contratación ha sufrido una considerable demora.

Si el presupuesto de la obra es objeto de modificación, el contrato suscrito con el técnico autor del

proyecto y director de aquélla ha de ser igualmente modificado y los honorarios adaptados a la nueva base de aplicación surgida a raíz de aquella modificación.

### **III. CONCLUSIONES**

A la vista de lo expuesto anteriormente, la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

**1º.-** Como criterio general aplicable hay que establecer que las bajas que se originen en los presupuestos de contrata de las obras sacadas a licitación afectan a los honorarios de dirección técnica, y que éstos han de estar determinados por el coste real de las citadas obras, entendiéndose por éste el presupuesto de adjudicación minorado en los gastos generales y el beneficio industrial.

**2º.-** En el presente caso sometido a consulta y en consecuencia con lo anterior, los honorarios por Dirección de obras quedarán determinados tomando como base el presupuesto de adjudicación de la empresa X, minorado en gastos generales y beneficio industrial.

Es cuanto se ha de informar.