

ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN DE DESGLOSE DEL PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN EN LOS CONTRATOS CUYO IMPORTE SE DETERMINA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS

Francisco A. Bravo Virumbrales (Letrado de la Comunidad de Madrid)¹

El artículo 100 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), impone en su apartado 2 la obligación de desglosar el presupuesto base de licitación de los contratos del sector público, a fin de garantizar que el mismo sea adecuado a los precios de mercado. Dicho desglose, según el referido precepto, ha de tener el siguiente alcance:

“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

Idéntica obligación se establece, en el ámbito de los denominados «sectores excluidos», por el artículo 43.5 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

Sin embargo, el rigor del deber de desglose ha sido matizado por los tribunales de contratación administrativa, especialmente en lo que atañe a los costes salariales que figuran en la

¹ En la actualidad ocupa el puesto de Letrado Jefe de la Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos Constitucionales y Estudios en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

frase final de ambos preceptos. En este sentido, el Acuerdo 44/2020 de 19 de junio de 2020, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (recurso 31/2020), remitiéndose a la Resolución 633/2019, de 13 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (rec. 549/2019), ha puntualizado que *“que dicha determinación legal no se aplica a los contratos de suministro ni a los de obras, y tampoco a todos los de servicios, sino solo a algunos de estos, que serán aquellos en que concurre el requisito especificativo de que los costes salariales de los trabajadores empleados en la ejecución formen parte del precio total del contrato”*.

De este modo, para que resulte exigible el desglose de los costes salariales, no basta con que existan –por muy relevantes que sean- costes laborales de los trabajadores empleados para la ejecución del contrato, sino que, como explica la Resolución nº 360/2020, de 12 de marzo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, *“implica no solo que sea un coste, sino que sea precio, es decir, que forme parte del precio como un elemento de él, esto es, integre el precio porque éste se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por trabajador/día o mes o años o por horas o por bolsas adicionales de horas, o por trabajos extraordinarios, o por días laborables o por días festivos”*.

Otro supuesto en que se atenúa la exigencia de desglose es en el caso de los acuerdos marco y de los sistemas dinámicos de adquisición; en estos casos, por aplicación directa del apartado 3 del propio artículo 100 de la LCSP, que excepciona estos métodos de racionalización técnica de la contratación de la necesidad misma de aprobar un presupuesto base de licitación, sin perjuicio de determinar su valor estimado (art. 101.13 LCSP) y de fijar el presupuesto base de los contratos basados derivados de aquellos.

A diferencia de las dos atenuaciones anteriores, que vienen amparadas por el propio tenor del artículo 100 de la LCSP, existe un tercer caso no previsto en el mismo, pero de gran relevancia práctica, en que se ha modulado el deber de desglose, que es el relativo a aquellos contratos en que su cuantía viene determinada por el sistema de precios unitarios; posibilidad permitida por el artículo 102.4 de la LCSP, conforme al cual *“El precio del contrato podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato”*.

Como es sabido, los precios unitarios se emplean con relativa frecuencia para todos aquellos suministros y servicios en los que el número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto del contrato no puedan determinarse con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar subordinadas a las necesidades del órgano de contratación –previéndose expresamente en los arts. 16.3.a) y 17 LCSP, respectivamente-, así como para la contratación de obras, pudiendo incluso acudir a un sistema mixto de precios determinados en parte a tanto alzado y en parte por precios unitarios (art. 241.3.a) LCSP).

Pues bien, como se ha anticipado, para los contratos por precios unitarios, el artículo 100 de la LCSP no contempla excepción alguna en cuanto a la obligación de desglose del presupuesto base de licitación, a pesar de lo cual dicha obligación ha sido matizada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, pudiendo citar su Resolución nº 633/2019, de 13 de junio (rec. 549/2019), que señala al respecto lo siguiente:

“Con carácter previo a pronunciarnos sobre la concreta alegación formulada por la recurrente, es preciso efectuar ciertas precisiones sobre el sentido del mandato contenido en el artículo 100.2, en particular el último inciso de su párrafo único, que determina lo siguiente: “2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”. Ese precepto viene a determinar que, en la elaboración del presupuesto del contrato, es decir, el importe máximo de gasto que podrá suponer para el OC el contrato, impone su ajuste a precios de mercado y el desglose del mismo con indicación de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. Obviamente, si el precio de mercado se determina ex artículo 102.4 en términos unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o de las distintas prestaciones parciales que integran el objeto del contrato o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, es evidente que el presupuesto podrá, e incluso deberá, formarse y desglosarse por unidades de precio de mercado que entreguen o ejecuten hasta el

número máximo previsto en el PCAP, sin necesidad ni obligación de desglosar en todo caso los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos en que incurra el suministrador o el prestador del servicio, en cuanto son innecesarios si se demandan por el órgano de contratación en la licitación en la forma de unidades a precio unitario, y no de prestaciones según costes de prestación” (el subrayado es nuestro).

La doctrina precedente ha sido reiterada en posteriores resoluciones del mismo tribunal, entre las que pueden citarse las núms. 80/2022, de 20 de enero (recs. 1846 y 1851/2021), y 170/2023, de 17 de febrero (rec. 30/2023).

Más categórica aún se muestra la Resolución nº 177/2020, de 6 de febrero (rec. 1579/2019), que distingue entre el deber de desglose a realizar en los presupuestos determinados a tanto alzado o por precios unitarios del modo que sigue:

“En nuestro caso, el presupuesto se ha determinado sobre la base de precios unitarios por unidad de ejecución, que, a su vez, son exactamente los mismos que se vienen aplicando en el contrato actual con el mismo objeto en ejecución, por lo que es indudable, por tanto, que el presupuesto fijado en base a precios unitarios por unidad de ejecución o de prestación es correcto en cuanto calculado en una forma admitida por la norma, que atiende y protege el interés público perseguido mediante el contrato y respeta el principio de concurrencia.

[...] es evidente que basta con consultar y aplicar los demandados en el mercado para que se cumpla la exigencia legal de que el órgano de contratación cuide de que el presupuesto base de licitación del contrato se fije según precios de mercado, en concreto teniendo en cuenta las tarifas aplicadas por los prestadores de esos servicios, por lo que la prevención referida a que en la fijación del presupuesto se desglose el presupuesto en el PCAP o en el documento regulador del contrato indicando los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, se cumple en nuestro caso, porque al tratarse de precios unitarios por informe según precios unitarios de mercado, el órgano de contratación al elaborar el presupuesto no calcula nada porque no tiene que hacerlo, ni costes directos e indirectos ni gastos eventuales para determinar unos precios por informe cuyos importes le vienen dados y determinados por los de mercado; pero sí cumple la exigencia legal pues el presupuesto se determina e integra por esos precios unitarios por unidad de ejecución y por el número de dichas unidades de ejecución.

Ampara la anterior afirmación el párrafo primero del artículo 309 de la LCSP, en cuanto prevé diversos sistemas de determinación del precio en los contratos de servicios, algunos de los cuales determinan el precio total a pagar en unidades de ejecución, a tanto alzado cuando no es posible o conveniente su descomposición, mediante tarifas o una combinación de varias de esas modalidades, lo que hace que se cumpla la norma de fijación de un presupuesto suficiente a precios de mercado y su descomposición, aunque no se efectúe siempre en términos de costes directos e indirectos, lo cual solo procede en aquellos casos en que el precio a pagar se estime en relación a los diversos componentes de la prestación (el subrayado es añadido)”.

Todo ello, sin perjuicio de cuidar que todos los costes y gastos que puedan derivarse de la ejecución del contrato se encuentren contemplados en el presupuesto base de licitación, sin que existan partidas que puedan quedar excluidas del mismo (*vid*, por todas, la Resolución nº 1374/2022, de 3 de noviembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (rec. 1284/2022)), y de que puedan incluirse los costes indirectos, gastos generales y beneficio industrial en aquellos supuestos en que se den las causas al efecto, pues como señala el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias en su Resolución nº 78/2022, de 24 de febrero, “*partiendo de la base de que el órgano de contratación ha fijado los precios unitarios de las partidas que integran el objeto del contrato hasta alcanzar el precio unitario máximo estimado, conforme a la doctrina expuesta, no hay necesidad ni obligación de desglosar en todo caso los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, si bien, conforme a los términos de la cláusula 5 del PCAP y a la memoria justificativa, sí se ha incorporado de forma desglosada de los costes directos, indirectos y otros gastos, dando la suma de todo ello que no se aprecie vulneración del contenido del artículo 100.2 de la LCSP”.*

Febrero de 2024.