

Informe 13/93, de 25 de octubre de 1993. "Posible inclusión de los gastos generales por mediciones y levantamiento de planos, entre los señalados, en la cláusula 13 del Pliego de cláusulas administrativas generales."

Clasificación de los informes: 11.1. Pliegos de cláusulas administrativas generales. 21.11. Otras cuestiones.

ANTECEDENTES

1º) Procedente de la Secretaría General de Comunicaciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, hoy Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, tiene entrada en la Secretaría de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito del siguiente tenor literal:

"La cláusula número 13 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado (Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 40 el día 16 de febrero de 1971), dice textualmente lo siguiente:

"El contratista estará obligado a satisfacer los gastos de anuncio de licitación y de formalización del contrato, las tasas por prestación de los trabajos facultativos de replanteo, dirección, inspección y liquidación de las obras y cualesquiera otras que resulten de aplicación según las disposiciones vigentes en la forma y cuantía que estas señalen".

Los servicios de Arquitectura del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Comunicaciones no disponen, en el momento actual, de los medios personales necesarios para realizar las mediciones y levantamiento de planos dentro de unos plazos razonables, trabajos previos precisos para poder proceder a la elaboración de los Proyectos de obras. Por este motivo, se estima necesario que dichos trabajos previos los efectúen empresas especializadas del sector, considerándose que, a tenor de lo dispuesto en el párrafo anterior, los gastos que se ocasionen por la realización de los mencionados trabajos deberían abonarse por el contratista adjudicatario de la obra.

Efectuada la oportuna consulta al Abogado del Estado de la Secretaría General de Comunicaciones, su informe, cuya fotocopia se adjunta, puede considerarse como favorable, si bien precisa que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Contratos del Estado, debe elevarse consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda.

En consecuencia con lo expuesto, esta Secretaría General desea conocer si los gastos generales por mediciones y levantamiento de planos pueden incluirse entre los señalados en la cláusula número 13 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras el Estado, a fin de que los mismos sean abonados por el contratista adjudicatario de la obra en cuestión."

2º) Como en el escrito anterior se afirmaba que se adjuntaba fotocopia del informe del Abogado del Estado de la Secretaría General de Comunicaciones, que no figuraba entre los antecedentes remitidos, a petición de la Secretaría de la Junta se subsanó esta omisión, enviándose fotocopia del informe de 14 de abril de 1993, emitido por el Servicio Jurídico del Ministerio en los siguientes términos:

"Vista su petición de informe referente a la posible adición a la cláusula 11 ("gastos exigibles al contratista") del Pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para la contratación directa de obras por la Secretaría General de Comunicaciones, de las "tasas por levantamiento de planos y realización de mediciones", cúpleme comunicarle lo siguiente:

La repetida cláusula 11, que constituye sustancialmente una copia casi literal de la cláusula 13 del Pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado, aprobado por el Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, incluye, dentro de los gastos a satisfacer por el contratista, "las tasas por prestación de los trabajos facultativos de replanteo, dirección, inspección y liquidación de las obras", añadiendo: "y cualesquiera otras que resulten de aplicación según las disposiciones vigentes, en la forma y cuantía que éstas señalen".

Consecuentemente con lo expuesto, la inclusión de las "tasas por levantamiento de planos y por realización de mediciones", en cuanto comprendidas en la fórmula abierta que en aquella cláusula se contiene, y dentro del contexto (base imponible) de la tasa convalidada por el Decreto 140/60, de 4 de febrero, sería admisible, sin que ello implique contradicción alguna con el Pliego de cláusulas administrativas generales, lo que exigiría -diciéndolo a efectos puramente polémicos- el previo y preceptivo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (artículo 16 de la Ley de Contratos del Estado).

Es todo cuanto este Servicio Jurídico tiene el honor de informar a V.I., que no obstante, resolverá."

CONSIDERACIONES

1ª.- Antes de entrar en el fondo de la cuestión suscitada hay que resaltar en el presente expediente la discrepancia existente entre los términos de la consulta que se dirige al Servicio Jurídico del Estado del Ministerio y los de la que ahora se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa y que motiva las diversas argumentaciones de uno y otro informe, puesto que al Servicio Jurídico se le consulta sobre la posible adición a la cláusula 11 ("gastos exigibles al contratista") del Pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para la contratación directa de obras por la Secretaría General de Comunicaciones de "las tasas por levantamiento de planos y realización de mediciones", mientras que la cuestión que se plantea a esta Junta, tal como viene expuesta en el escrito en el que se formula la consulta, se centra en determinar si es factible imponer al adjudicatario de un contrato de obras los gastos derivados de los trabajos de realización de mediciones y levantamiento de planos precisos para proceder a la elaboración de los proyectos de obras, trabajos que se efectúan por empresas especializadas al no disponer los Servicios de Arquitectura del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Comunicaciones de los medios personales necesarios para ello, por lo que se concreta en el propio escrito en el deseo de "conocer si los gastos generales por mediciones y levantamiento de planos pueden incluirse entre los señalados en la cláusula número 13 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado, a fin de que los mismos sean abonados por el contratista adjudicatario de la obra en cuestión".

2ª.- Ciñendonos a la cuestión planteada a esta Junta hay que empezar afirmando que el principio de libertad de pactos que rige, tanto en la contratación civil, como en la contratación administrativa y que, para esta última, aparece plasmado en el artículo 3 de la vigente Ley de Contratos del Estado al afirmar que "la Administración podrá concertar los contratos, pactos o condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración", permite sostener la legalidad del pacto por virtud del cual la Administración impone al adjudicatario de un contrato de obras la obligación de satisfacer los gastos ocasionados como consecuencia del encargo a empresas especializadas de la realización de mediciones y levantamiento de planos necesarios para la elaboración de proyectos de obras, por no resultar contrario tal pacto al ordenamiento jurídico, al no existir norma impeditiva del mismo, ni al interés público o a los principios de buena administración, puesto que se imponen al adjudicatario gastos, en principio, a cargo de la Administración. Igualmente debe descartarse la idea de todo posible perjuicio para el contratista adjudicatario del contrato de obras, pues a través del mecanismo de la formación de la voluntad y de la fijación del precio en la contratación administrativa el adjudicatario, antes de serlo, es libre de concurrir al contrato convocado con esa condición por la Administración y proceder a la fijación del precio en su oferta con pleno conocimiento de las condiciones económicas del contrato, entre ellas, la de abonar ciertos gastos.

La conclusión anterior sólo puede ser mantenida si la obligación a cargo del contratista figura en el pliego de cláusulas administrativas particulares, caracterizado en el artículo 14 de la vigente Ley de Contratos del Estado como definidor de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato al incluir los pactos y condiciones pertinentes. Por otra parte, esta inclusión de una obligación de tal naturaleza en el pliego de cláusulas administrativas particulares es el que permite su conocimiento por todos los licitadores, potenciales adjudicatarios, con lo que se respetan los principios básicos de la contratación administrativa de igualdad, no discriminación y libre concurrencia.

Por ello la primera conclusión del presente informe es la de que la Administración puede imponer al futuro adjudicatario. en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, la obligación de satisfacer los gastos derivados de realización de mediciones y levantamiento de planos por empresas especializadas.

3ª.- La cláusula número 13 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, establece que "el contratista estará obligado a satisfacer los gastos de anuncio de licitación y de formalización del contrato, las tasas por prestación de los trabajos facultativos de replanteo, dirección, inspección y liquidación de las obras y cualesquiera otras que resulten de aplicación según las disposiciones vigentes, en la forma y cuantía que éstas señalen".

El examen del contenido de la cláusula transcrita viene a demostrar que el supuesto de hecho del presente expediente -gastos de mediciones y elaboración de planos- no resulta encajable en el mismo, puesto que ni se trata de gastos de anuncio de licitación o de formalización del contrato, ni se puede hablar de tasa de ninguna clase en sentido técnico jurídico, dado que según el artículo 6 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios públicos, las tasas son "tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público" siendo requisito integrante del concepto, según el mismo artículo, "que no puedan prestarse o realizarse por el sector privado", por lo que en el presente caso, al no prestarse el servicio o realizarse la actividad por la Administración, sino por empresas especializadas debe quedar descartado el propio concepto de tasa.

La consecuencia de que los gastos cuyo abono se pretende imponer al adjudicatario no queden comprendidos en la cláusula número 13 del Pliego evita toda posible discusión sobre la aplicación del artículo 16 de la Ley de Contratos del Estado expresivo de que "la Junta Consultiva de Contratación Administrativa informará con carácter preceptivo todos los pliegos particulares en que se proponga la inclusión de estipulaciones contrarias a lo previsto en los correspondientes pliegos generales" y en este sentido hay que entender el informe del Servicio Jurídico del Estado del Ministerio donde expresamente se afirma que "a efectos puramente polémicos" se hace constar que si existiera contradicción con el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales se "exigiría el preceptivo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa". Por el contrario debe descartarse, por errónea, la interpretación que se hace en el escrito en el que se formula la consulta de que el Servicio Jurídico ha señalado la necesidad de elevar consulta a esta Junta, pues se insiste en que, de conformidad con el informe del Servicio Jurídico, la exigencia de consulta se consigna "a efectos puramente polémicos" si los pliegos particulares contradijesen el pliego general, lo que descarta.

4ª.- Por último hay que consignar que si la consulta se plantease en los mismos términos en que se formuló al Servicio Jurídico del Estado del Ministerio, es decir, inclusión en los pliegos particulares de la obligación de pago de tasas por levantamiento de planos y realización de mediciones, y no de los gastos derivados de actuaciones realizadas por empresas especializadas,

se comparte íntegramente la argumentación y conclusión del informe del citado Servicio Jurídico, del que, se vuelve a insistir, no resulta el carácter preceptivo del informe de esta Junta Consultiva.

CONCLUSION

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1º) Que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares para la adjudicación de contratos de obras puede imponerse al adjudicatario, al amparo del principio de libertad de pactos, la obligación de satisfacer los gastos correspondientes a trabajos de mediciones y levantamiento de planos realizados por empresas especializadas.

2º) Que al no contemplar estos gastos la cláusula número 13 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado, no resulta preceptivo el informe de esta Junta sobre los pliegos de cláusulas administrativas particulares que contradigan los generales de conformidad con el artículo 16 de la Ley de Contratos del Estado.