



Expediente 42/18

Materia: Interpretación del artículo 100 de la LCSP.

ANTECEDENTES

La Presidenta del Patronato de la Universidad Popular Municipal de Jaén ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“El Patronato Universidad Popular Municipal de Jaén, organismo autónomo, con personalidad jurídica propia y autonomía funcional y financiera, constituida al amparo del artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, va a poner en marcha diversos expedientes para la contratación, mediante procedimiento simplificado abreviado (art. 159.6 LCSP) de suministros de material de papelería y oficina, así como de material eléctrico y de ferretería.

Los contratos abarcan el suministro de una gran cantidad de productos diferentes por precio unitario, en los términos del artículo 102.4 del citado texto legal.

En el momento de comenzar la redacción de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, nos encontramos con la exigencia contenida en el artículo 100 de la referida Ley 9/2017, de 8 de marzo, cuya redacción es la siguiente:

"Artículo 100 Presupuesto base de licitación



1. *A los efectos de esta Ley, por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.*

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 forme 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.*

3. *Con carácter previo a la tramitación de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición no será necesario que se apruebe un presupuesto base de licitación."*

Esta Presidencia se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, solicitando la emisión de un informe sobre si la previsión contenida en el apartado 2 del citado artículo 100 deba entenderse aplicable a cualquier tipo de contratos y, por ende, también a los contratos de suministro o de servicios.



Tanto en los Organismos Autónomos Municipales como en el propio Ayuntamiento, el personal técnico (funcionario o laboral), manifiesta carecer de preparación profesional para realizar un estudio de los costes directos e indirectos a tener en cuenta para determinar el presupuesto base de licitación, en casos tan específicos como los contratos de suministros de productos que se venden en establecimientos abiertos al público (material de papelería o material eléctrico y de ferretería, por ejemplo).

Esta cuestión no suscita ningún inconveniente para los contratos de obra, ya que el artículo 130 del RD 1098/2001, de 12 de octubre, establece con claridad cuáles son los costes a tener en cuenta para determinar el precio de las distintas unidades de obra.

Por consiguiente, se solicita de esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa, al que tengo el honor de dirigirme, la emisión de un informe sobre la interpretación que deba darse a la exigencia del artículo 100.2, para los contratos de suministro y de servicios.

CONSIDERACIONES JURIDICAS.

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) establece los criterios para la elaboración del presupuesto base de licitación de los contratos públicos en los términos siguientes:



“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 forme 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.”

2. La LCSP alude al presupuesto base de licitación recordando la necesidad de desglosarlo con referencia a los costes directos, a los indirectos y a otros eventuales gastos. Además, la ley añade un precepto especial para los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, donde 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.

En cada tipo diferente de contrato, la determinación del presupuesto base de licitación obedece a diferentes criterios por sus especiales características. En el contrato de obras el artículo 131 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) ya contenía unas reglas referidas al desglose de los diferentes



conceptos integrantes del mismo. Su conformidad con la LCSP se analizó por esta Junta Consultiva en sus informes 37/2017 y 8/2018.

En los contratos de suministros y de servicios, por el contrario, no existe un desarrollo reglamentario que permita determinar con exactitud el alcance del desglose que se ha de incorporar en cada caso en el presupuesto base de licitación.

No obstante, lo anterior, a la vista de los pronunciamientos anteriores de esta Junta Consultiva y del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales cabe formular unas pautas conforme a las cuales interpretar el artículo 100.2 LCSP a los efectos de discernir qué tipo de información se ha de emplear a la hora de elaborar el presupuesto base de licitación en contratos como el que nos atañe, esto es, un suministro de productos concretos de utilización frecuente y presencia habitual en el mercado.

3. La premisa de la que hay que partir en el análisis del contenido del apartado 2 del artículo 100 de la LCSP es la regla conforme a la cual “*los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios de mercado*”. Esta es una referencia constante en la LCSP y se incluye en la regulación del presupuesto base de licitación, en la determinación del valor estimado del contrato (artículo 101.7 LCSP) y en la regulación del precio del contrato en el artículo 102.3 LCSP.

Sobre la base de esta premisa, la regulación del presupuesto base de licitación, exige su correspondiente desglose en los diferentes costes y



gastos que influyan en la determinación de ese precio de mercado. Sobre este aspecto esta Junta Consultiva ya ha afirmado, en los informes 37/17 y 8/18, que *“lo que cabe concluir es que bajo estas denominaciones lo que persigue el legislador en el artículo 100 es que el presupuesto base de licitación recoja todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, evitando preterir algunos de estos costes en beneficio de alguna de las partes”*

Por tanto, excluyendo rigideces excesivas en el análisis de los términos legales, el desglose del presupuesto base de licitación debe permitir tomar en consideración y recoger en él todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación que constituye el objeto del contrato, y todo ello a fin de que se alcance una estimación correcta del precio de mercado. De este modo se asegura que el efectivo cumplimiento del contrato una vez celebrado se verifica conforme a un precio ajustado al mercado.

Precisamente con este objetivo se establece su obligatoria presencia en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento rector de la licitación, obligación ésta que dota de transparencia al procedimiento de selección del contratista, que garantiza que el contrato no incurra en un sobreprecio y que facilita la elaboración de las proposiciones por parte de los licitadores.

4. Conforme a la anterior conclusión, a los efectos de perfilar el alcance del desglose que resulta exigible en cada caso en la determinación del presupuesto base de licitación, resulta imprescindible tener en cuenta la gran variedad de tipos de contratos suministros y servicios que pueden



existir. Esta variedad deriva del contenido, de la complejidad y del volumen de las prestaciones que pueden ser objeto de estos contratos.

El contenido del presupuesto base de licitación debe atemperarse a las características de las prestaciones del contrato entre las que se tendrán en cuenta, en su caso, las condiciones de distribución y entrega de los bienes, sin que, por esta razón, resulte necesario el más amplio desglose a que alude el artículo 100.2 LCSP en los casos en que estemos en presencia de prestaciones tan sencillas como los suministros indicados en la consulta, cuyos precios de mercado son determinables con mayor facilidad.

A conclusión análoga llega el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su Resolución 84/19, de 1 de febrero, en la que señala (fundamento de derecho sexto):

“Es cierto que como hemos dicho en resoluciones pasadas (1153/2018), el artículo 100.2 de la LCSP no distingue, a efectos de exigir el desglose de los costes directos, indirectos y otros gastos, en función del tipo de contrato de que se trate, pero no es menos cierto que dicho artículo, relativo al presupuesto base de licitación, debe ponerse en conexión con el artículo 102 que se refiere al precio del contrato; precio que debe resultar de un presupuesto base de licitación suficiente, por ajustarse a los precios del mercado.

Pues bien, poniendo en conexión estos artículos, que son las dos caras de la misma moneda, resulta que el mencionado desglose



puede tener sentido en los contratos de servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales (artículo 102.3. párrafo segundo), de modo que sea posible verificar que el presupuesto es suficiente para cubrir los mencionados costes laborales, y otros necesarios para la correcta prestación del servicio.

En cambio, no se considera que este desglose sea necesario en los contratos de suministro, en los que el precio de mercado debe determinarse en función de los precios que los bienes muebles a adquirir suelen tener en el mercado, ni en los contratos de obras, en los que existe un proyecto que debe contener, por exigirlo así el artículo 233.1.d) de la LCSP, “un presupuesto, integrado o no por varios parciales, con expresión de los precios unitarios y de los descompuestos, en su caso, estado de mediciones y los detalles precisos para su valoración”. Tampoco en los contratos de concesión de servicios, en los que debe existir un específico estudio de viabilidad, o de viabilidad económico-financiera (artículo 285.2 de la LCSP).”

5. Finalmente cabe recordar el caso de los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, caso en que la LCSP exige que el presupuesto base de licitación indique de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia. Sobre este particular cabe únicamente indicar que, como ya adelantamos, esta regla es sólo aplicable a los contratos de servicios en que concurren las condiciones indicadas en el



citado inciso, esto es, aquellos en que los costes salariales de los trabajadores ocupados en la ejecución del contrato son los principales que componen la propia prestación. Este criterio es adverado igualmente, entre otras, por la Resolución 739/2019, de 4 de julio de 2019, del TACRC.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES.

- En los contratos de suministros y servicios el desglose del presupuesto base de licitación exigido por el artículo 100.2 de la LCSP debe recoger todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, a fin de que se llegue a una estimación correcta del precio de mercado y se asegure el efectivo cumplimiento del mismo una vez celebrado. El desglose exigible en cada caso debe ser el adecuado a la naturaleza de las prestaciones del contrato, entre las que se tendrán en cuenta, en su caso, las condiciones de distribución y entrega de los bienes, con el objetivo de cumplir las finalidades expuestas, sin que en los casos en que estemos en presencia de prestaciones tan sencillas como los suministros indicados en la consulta, cuyos precios de mercado son determinables con mayor facilidad, resulte necesario el más amplio desglose exigido en el artículo 100.2 de la LCSP.



- La exigencia de indicación en el presupuesto del contrato, de forma desglosada y con desagregación por género y categoría, de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia solo es exigible en los contratos de servicios y suministros en los que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución, constituya el coste principal del precio total del contrato.