

Informe 6/95, de 22 de marzo de 1995. "Interpretación del artículo 153 del Reglamento General de Contratación del Estado".

1.15. Contratos de obras. Obras complementarias.

ANTECEDENTES

El Director General del Patrimonio del Estado solicita informe de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa respecto a si es correcto y ajustado a la normativa de contratación el criterio de la Subdirección General de Edificios Administrativos de considerar que el tope del 20 por 100 del precio del contrato para la adjudicación de obras accesorias o complementarias del contratista de la obra principal, a que se refiere la excepción contemplada en el párrafo segundo del artículo 153 del Reglamento General de Contratación del Estado, comprende el posible incremento o disminución que se derive de un reformado o modificación posterior del mismo.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La única cuestión que se suscita en el presente expediente es la relativa a la interpretación y alcance que debe darse a la expresión "precio del contrato" utilizada por el artículo 153 del Reglamento General de Contratación del Estado, para hacer uso de la posibilidad de confiar al contratista de la obra principal las obras accesorias o complementarias que no excedan del 20 por 100 del indicado precio del contrato y, más en concreto, si dicha expresión comprende exclusivamente el precio inicial de adjudicación o, por el contrario, también el importe de las modificaciones, y reformados que se hayan producido hasta el momento de procederse, a la adjudicación de las obras accesorias o complementarias.

2. La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, con ocasión de la interpretación de la expresión "precio del contrato" utilizada por la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el tema en sus informes de 18 de noviembre de 1983, correspondientes a los expedientes 135/1982, 59/1983 y 78/1983 y, sobre la interpretación de la misma expresión utilizada por el artículo 153 del Reglamento General de Contratación del Estado, en su informe de 28 de marzo de 1990, correspondiente al expediente 7/1990, por lo que el presente informe ha de ser reiteración y reproducción de las argumentaciones consignadas en sus anteriores informes, singularmente el de 28 de marzo de 1990 en el que se suscita idéntica cuestión a la ahora planteada por la Dirección General del Patrimonio del Estado.

3. El artículo 153 del Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, regula las obras accesorias o complementarias no incluidas en el proyecto inicial, sentando la regla general de que deben ser objeto de contrato independiente, no obstante lo cual, exceptúa aquellas que no excedan el 20 por 100 del precio del contrato, cuya ejecución podrá confiarse al contratista del contrato principal por mismos precios o, en su caso, fijados contradictoriamente, debiendo resolverse la cuestión consultada acudiendo a los elementos interpretativos que actualmente consagra el artículo 3.1 del Código Civil al señalar que "las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.

4. La interpretación literal del citado artículo 153 conduce a una primera conclusión consistente en afirmar que la expresión que utiliza "precio del contrato" no puede identificarse, sin más, con la de "precio de adjudicación", ya que si tal propósito identificador hubiera existido en la mente del legislador, hubiera empleado la segunda

expresión u otra similar en lugar de la efectivamente utilizada, como ha sucedido, según se expondrá, en diversos preceptos de la Ley y Reglamento de Contratos del Estado.

Esta conclusión -la de que la expresión "precio del contrato" no resulta equivalente a la idea de precio inicial o precio de adjudicación- se ve reforzada con la interpretación sistemática - es decir, en la terminología del artículo 3 del Código Civil, la relacionada con el contexto-, del artículo de referencia.

Desde el punto de vista civil y mercantil, prescindiendo de otros contratos como el de arrendamiento de fincas rústicas y urbanas, el de seguro, etc. en los que las modificaciones de la renta o primas deben considerarse precios del contrato a todos los efectos, la regulación del contrato de arrendamiento de obras, prototipo civil del contrato administrativo de obras, utiliza igualmente un concepto unitario del precio del contrato o precio de la obra que engloba, no sólo el precio inicialmente pactado, sino también las modificaciones o aumentos posteriores, como se deduce de los artículos 1593 y 1599 del Código Civil, en cuanto que el primero se refiere a los supuestos en que procede a no aumentos del precio por aumento de jornales y materiales, sin establecer matización alguna, por lo que procede entender que los referidos aumentos de precio son precio en sentido estricto, y el segundo regula el pago del precio de la obra, concepto que, al ser utilizado sin limitaciones ni restricciones, necesariamente ha de comprender el precio inicial pactado y sus modificaciones que, por diversas causas, entre ellas la reseñada de aumento de jornales y materiales, puedan producirse durante la vigencia del contrato.

En resumen, puede afirmarse que en el ámbito de la contratación civil y mercantil, cuando se hace referencia al precio del contrato debe comprenderse en dicha expresión, no sólo el inicialmente pactado, sino también las modificaciones que, por diversas causas, se produzcan en su cuantía durante la vigencia del propio contrato.

Pasando al ámbito más específico de la legislación administrativa sobre contratos del Estado pueden obtenerse conclusiones similares. Tanto la Ley como el Reglamento, en diversos preceptos y con diversas expresiones, aluden al precio inicial de adjudicación como sucede en el artículo 47 de la Ley y 142 del Reglamento que hablan del "precio convenido"; en los artículos 82.9 y 122.8 del Reglamento que se refieren a la cláusula de revisión del "precio estipulado"; en el artículo 127, apartado f) del Reglamento en el que se establece una indemnización del 3 por 100 del "precio de adjudicación" en el artículo 194 del mismo Reglamento, en el que se utiliza la expresión de "precio concertado" y en el artículo 351 que se refiere al "presupuesto de adjudicación" como base para la determinación del importe de la fianza definitiva en el caso de que la Administración no haya fijado el presupuesto total, de cuyos preceptos puede deducirse la conclusión inicial de que, en términos generales, cuando la legislación vigente de contratos del Estado ha querido referirse al precio de adjudicación del contrato no ha utilizado la expresión "precio del contrato" sino otras distintas, como las reseñadas, que ponen de relieve, más acusadamente, su propio carácter. También, desde el punto de vista de la interpretación sistemática, debe destacarse como extraordinariamente significativos el párrafo segundo del artículo 151 del Reglamento que señala que "tampoco tendrá carácter de modificación la alteración de precio por aplicación de cláusulas de revisión" y el contenido de la cláusula 60 del Pliego de Cláusulas Administrativas para la Contratación de Obras del Estado que, referente a los precios de las unidades de obra no previstas en el contrato, señala que "los nuevos precios, una vez aprobados por la Administración se consideran incorporados, a todos los efectos a los cuadros de precios del proyecto que sirvió de base para el contrato", pudiendo deducirse sin dificultad del contenido de ambos preceptos que no se considera alteración del precio del contrato y que, en consecuencia, forman parte integrante del mismo el importe de las cláusulas de revisión y el de las unidades de obra no previstas en el contrato, una vez aprobadas por la Administración y, por generalización de este criterio, cualquier modificación del precio de adjudicación del contrato que se produzca por causas regladas y con los requisitos establecidos en cada caso para que dicha modificación tenga validamente lugar.

Para terminar con la interpretación sistemática del artículo 153 del Reglamento General de Contratación Administrativa y, concretamente de la expresión "precio del contrato" utilizada por el mismo, se hace necesario el examen de aquellos preceptos de la Ley y del Reglamento en los que emplea idéntica expresión. En primer lugar, el artículo 12 de la Ley y 30 del Reglamento contienen la prevención de que los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea adecuado al mercado, debiendo resaltarse que tal principio, por su carácter genérico y su finalidad concreta -la adecuación al mercado de precio del contrato- igual debe predicarse del precio inicial como de sus modificaciones, por lo que resulta totalmente indiferente su contenido a efectos de sentar conclusiones en el tema que ahora se examina. En segundo lugar, el artículo 18 de la Ley y 51 del Reglamento se refieren a los supuestos de que el precio del contrato sea superior a 100 millones de pesetas y de modificaciones de cuantía superior al 20 por 100 del precio del contrato, sin que ambos preceptos proporcionen elemento interpretativo alguno, sino que, por el contrario, suscitan idéntica cuestión a la del artículo 153, que se examina, debiendo por ende, recibir idéntica solución. Son, por último, los artículos 52 de la Ley y 158 y 161 del Reglamento, que tratan de la resolución de los contratos de obras, los que proporcionan elementos de interés, ya que al establecerse en los mismos, como causa de resolución, las modificaciones del proyecto, aunque fueren sucesivas, que impliquen aislada o conjuntamente alteración del precio del contrato en cuantía superior en más o en menos al 20 por 100 del importe de aquél, se contienen una serie de matizaciones (sucesivas, aislada o conjuntamente) que permiten sostener que la expresión "precio del contrato" en este caso concreto, está haciendo referencia al precio de adjudicación, con exclusión expresa de sus modificaciones posteriores, mientras que, por el contrario, en el artículo 153 del Reglamento General de Contratación del Estado, al no recogerse tales matizaciones, cuando evidentemente podían haber sido recogidas, se está utilizando un concepto distinto de precio del contrato, que comprende el inicial corregido con las modificaciones autorizadas.

5. Lo hasta aquí expuesto, no resulta contradictorio con la finalidad perseguida por el artículo 153 que examinamos y que consiste, cuando las obras accesorias o complementarias no exceden del porcentaje reseñado, en evitar los inconvenientes prácticos de una nueva licitación y en establecer la posibilidad de garantizar la ejecución de las citadas obras accesorias o complementarias al contratista adjudicatario de la obra principal, sin que existan razones para aplicar el porcentaje del 20 por 100 sobre el precio de adjudicación, cuando lo efectivamente percibido por el contratista y, por tanto, precio del contrato ha supuesto, en virtud de preceptos que lo autorizan, el percibo de cantidades superiores, con lo que el extender la base de aplicación del porcentaje a estas cantidades no desvirtúa la finalidad perseguida por el artículo 153 del Reglamento General de Contratación del Estado.

CONCLUSIÓN

A la vista de lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa reitera el criterio expuesto en su informe de 28 de marzo de 1990 (Expediente 7/90), de que la expresión "precio del contrato" contenida en el artículo 153 del Reglamento General de Contratación del Estado debe interpretarse en el sentido de que comprende, no sólo el importe del precio de adjudicación del contrato, sino también, en su caso, el de las modificaciones o reformados autorizados y el de aplicación de las cláusulas de revisión de precios y, en consecuencia, que el límite del 20 por 100, para que exista la posibilidad de confiar las obras accesorias o complementarias al adjudicatario de la obra principal ha de jugar en relación con estos conceptos y no teniendo en cuenta, exclusivamente el precio de adjudicación.